
Educación superior, crédito educativo y equidad en Colombia 1992-2011*

Higher education, student loans and equity in Colombia

Jorge Orlando Blanco Suárez**

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá D.C.

jorgoblan@gmail.com

RESUMEN

El documento expone el desarrollo del sistema de educación superior en Colombia, desde 1992 hasta el 2011 a partir del análisis del desarrollo de los créditos educativos y su incidencia en la equidad en el acceso a la educación superior, todo esto mediante el estudio de documentos oficiales del ICETEX y de algunas universidades colombianas, así como del estudio de documentos científicos sobre el desarrollo del sistema de educación superior en Colombia. Investiga específicamente el impulso que han recibido los créditos educativos, bajo el discurso de ser herramienta de democratización del sistema y cuestiona la eficiencia de dicho mecanismo para lograr mayores niveles de equidad para la sociedad colombiana. Con tal propósito, se estudia la manera como las universidades públicas y privadas han enfrentado las crecientes demandas por cupos, el papel que ha jugado la decreciente financiación estatal, así como el desarrollo de un sistema de créditos educativos que debilita a las universidades públicas y favorece a las universidades privadas, no necesariamente de mayor calidad y prestigio.

Palabras clave: Educación superior, créditos educativos, democratización, equidad.

ABSTRACT

The paper shows the higher education system development in Colombia, from 1992 to 2011. Specifically analyzes the impulse given to the educational credits, under the discourse of such credits are tools to the democratization of higher education. Thereby, we expose the way followed by the Higher educational institutions, publics and privates to face the conditions of new request for seats in its rooms; the role of the decreasing financial State funds and increasing of educational credits. We show, finally, how that new system weakens the public higher educations and strengthens the private higher educational sector, not necessarily the best and hi qualify private institutions.

Key words: Higher educations, educational credits, democratizations, equity.

Fecha de Recepción: 19 de mayo de 2014.

Fecha de aceptación: 3 de junio de 2014.

* Artículo de investigación resultado final del Seminario doctoral *Desarrollo y Economía de los Países Andinos*, orientado por la PhD., Betty Espinosa, dentro del Doctorado en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Andinos, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con sede en Quito-Ecuador.

** Doctorante en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Andinos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con sede en Quito-Ecuador. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Licenciado en Ciencias Sociales. Docente investigador de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, miembro del Grupo de Investigación Amauta: pedagogías críticas y formación de sujetos.

INTRODUCCIÓN: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

Durante el año 2011, Colombia vivió uno de los procesos de movilización estudiantil más prolongados, ordenados y efectivos de toda su historia. Miles de estudiantes de universidades oficiales paralizaron sus centros educativos, en algunos casos por más de dos meses. Estos, progresivamente fueron recibiendo el apoyo de cientos de estudiantes de universidades privadas y de padres de familia. La razón de sus protestas y movilizaciones fue el intento del gobierno del presidente Juan Manuel Santos de establecer una reforma a la Ley 30 de 1992, que regula la educación superior, incluyendo en ésta el reconocimiento de Universidades con ánimo de lucro. Bajo las consignas de *No a la privatización de la educación y Por una educación Superior Pública, gratuita y de Calidad*, los estudiantes lograron que el gobierno retirara la propuesta de reforma en el Congreso y constituyera mecanismos para la negociación de una nueva propuesta, esta vez, contando con la participación de los distintos estamentos que componen las comunidades educativas de las Universidades Colombianas, tanto públicas como privadas.

No obstante este gran proceso de movilización, es necesario reconocer que, históricamente, la sociedad colombiana ha sido testigo del establecimiento de un sistema de Educación Superior en el que la iniciativa privada ha primado sobre la Estatal¹. Las universidades privadas han crecido en los últimos años significativamente, pese al revés que sufrieron a finales de los años 90, debido a la crisis económica que obligó a muchos padres de familia y estudiantes a buscar opciones en el sector público. De hecho, las luchas estudiantiles de los años 90, en buena medida, se dirigieron hacia la reivindicación del carácter público de la educación y a movilizarse en contra de la privatización de la educación superior (García, 2001). Esto, no obstante el hecho de que la mayor parte de la oferta educativa universitaria era controlada ya por parte del sector privado.

La financiación de la educación superior, ha sido entonces uno de los temas más controvertidos de los últimos años para la sociedad colombiana. El presente documento intenta dar cuenta de la evolución del sistema de financiamiento de la educación superior en Colombia desde 1992 hasta la actualidad. Específicamente busca responder tres preguntas: 1. ¿Cuáles han sido las transformaciones en las formas y fuentes de financiación del sistema de educación superior en Colombia, desde 1992 hasta la actualidad? 2. ¿Qué elementos del mercado se han insertado en este sistema? y; 3. ¿Cuáles son los impactos de estos elementos en cuanto a la democratización del sistema de educación superior colombiano? A partir de estos cuestionamientos, analizamos la manera en que, lo que puede considerarse privatización de la educación superior colombiana, afecta los procesos de democratización de la misma y obstruye el desarrollo de mayores niveles de equidad. En nuestra discusión, consideramos fundamental tener en cuenta el papel que ha jugado el fortalecimiento de los créditos educativos, como un instrumento que, lejos de favorecer la democratización, como han querido mostrar distintos sectores, contribuye a reproducir e incrementar la histórica desigualdad en el acceso a una formación profesional con la cobertura y la calidad adecuada.

Con tales propósitos, en la primera parte del documento se hace una presentación somera de la constitución del sistema de Educación Superior en Colombia, desde finales de los años 50, hasta la promulgación de

¹ De hecho, la totalidad del sistema de educación nacional en sus distintos niveles ha estado marcada por este predominio de lo privado. A finales del siglo XIX, se establecieron las condiciones para que este dominio se legitimara por vía institucional. Al delegar el Estado colombiano el control, vigilancia y orientación de la educación en manos de la iglesia, también se posibilitó o establecieron las condiciones para que la educación fuera un negocio (Silva, 1989). Pese a que los gobiernos liberales de 1930 a 1946 intentaron recuperar el control del sistema educativo, el hecho es que la educación, particularmente en los niveles secundarios y universitarios, continuó en bajo el dominio privado (Jaramillo, 1989; Helg, 1989a y 1989b).

la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el *servicio público de la Educación Superior*. En la segunda parte analizamos los impactos de dicha ley en las formas y fuentes de financiamiento del sistema de educación superior, estableciendo los elementos del mercado que poco a poco fueron insertándose en dicho sistema. En la tercera parte discutimos, desde la economía y la política, el significado de las reformas posteriores a la Ley 30 de 1992, en términos de distintas formas de regulación, estatales y de mercado, y sus efectos en la democratización o profundización de la desigualdad en el acceso a una educación superior de calidad.

1. RESULTADOS, HALLAZGOS Y NUEVO CONOCIMIENTO

1.1 La constitución del sistema de Educación Superior Colombiano en la segunda mitad del siglo XX: La primacía de lo privado

Cómo buena parte de los países del mundo, Colombia vivió, durante el siglo XX, un proceso de expansión demográfica sin precedentes. Este proceso presionó el crecimiento de las ciudades y con éste, se presionó también la oferta de servicios públicos y el crecimiento de los sistemas educativos, entre estos, el de Educación Superior (ASCUN, 2007). En Colombia, esta presión significó no una ampliación de la cobertura estatal, como en sucedió en otros países (V.gr., Argentina, Brasil, México) sino sobre todo de la oferta privada.

Así podemos ver cómo a comienzos de la segunda mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI, Colombia pasó de tener 20.000 estudiantes universitarios (Helg, 1989b, p. 136) a tener, un poco más de 1.600.000 estudiantes en la educación superior (MEN, 2011). Este crecimiento acelerado, ya se notaba en el periodo que va de 1958 (momento en el que comienza el denominado Frente Nacional), hasta la fecha de su conclusión en 1974, cuando se pasa de alrededor de 20.000 estudiantes a 138.000 (Helg, 1989b, p.136). Como complemento de esto, tal como lo muestra Augusto Franco (1991, p. 166), para finales de los años 80, la cifra de estudiantes en la educación superior, ya sobrepasaba los 450.000 estudiantes.

¿Cómo fue posible esta expansión de la educación superior? En buena medida, el Estado no alcanzó a cubrir, o no estableció las condiciones para satisfacer la creciente demanda por educación de tercer nivel, lo que contribuyó a que fuera el sector privado el encargado de suplir, parcialmente, el faltante de oferta estatal. Así, podemos ver cómo para 1980, la expansión de la educación terciaria que había sobrepasado los 300.000 estudiantes, era cubierta, en su mayoría (58%), por instituciones privadas y el restante (42%) asistía a universidades oficiales (Helg, 1989b, p.138; Melo, 1985). Esto significaba que se había dejado atrás la correlación de comienzos de la segunda mitad del siglo XX, en la que la mayor parte de los estudiantes universitarios pertenecían a las universidades financiadas por el Estado (Helg, 1989a, pp. 131-132). Esta relación es aún más desfavorable para los establecimientos oficiales a finales de los años 80, cuando de un total de 457.834 estudiantes de la educación superior, un 59.3%, equivalente a 271.351, asistían a establecimientos privados, mientras que el restante 40.7%, lo hacía a establecimientos oficiales (Franco, 1991, p. 165).

En términos de los recursos para la expansión de la educación pública y parte de la privada, el crecimiento en cobertura obedeció a una creciente presencia de préstamos y donaciones de instituciones como el *Banco Interamericano de Desarrollo*, la *Agencia para el Desarrollo Internacional*, *Las fundaciones Ford, Kellogg y Rockefeller* y el *Fondo Especial de las Naciones Unidas* y la *UNESCO*, cuyos recursos se emplearon en la construcción de nuevos edificios dentro las principales universidades estatales del país, como la Universidad Nacional, La Universidad de Antioquia, la Universidad del Valle y la universidad privada de élite, la Universidad de los Andes (Helg, 1989, p. 138).

En las universidades públicas u oficiales, la financiación estatal fue, sobre todo, mediante subsidios a la oferta; esto es, mediante la financiación directa de las universidades estatales. No obstante, el Estado colombiano es pionero en América Latina en la creación de una institucionalidad para la financiación de la demanda. Esto se verifica cuando vemos que el Estado colombiano creó el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) en 1950 y, desde su creación hasta 1989, había contribuido al financiamiento de la formación de cerca de 60.000 estudiantes universitarios tanto en el país como en el exterior (Franco, 1991, p. 175). De este modo se contribuyó, antes de la redacción de la Ley 30 de 1992, a la constitución de un mercado de la educación superior, que beneficiaba con recursos estatales a las universidades privadas, fundamentalmente. En cuanto a la financiación de las universidades oficiales, la mayor parte de sus recursos (90%), provenía de aportes del Estado central, los departamentos o los municipios, de acuerdo al orden territorial de cada institución. Los demás recursos (10%), provenían de ingresos propios (Franco, 1991, p. 174; Ayala, 2010, p. 93). En el caso de las universidades privadas, las fuentes de financiamiento directo están constituidas por el pago de las matrículas por parte de estudiantes y padres de familia y por la venta de servicios. Aproximadamente el 87% de los recursos que acopian las universidades privadas provienen del pago de matrículas (Ayala, 2010, p. 95).

Con base en estos antecedentes, a comienzos de los noventa y en el marco de procesos de paz con algunas Guerrillas (el Movimiento 19 de Abril -M-19- algunos miembros del Ejército de Liberación Nacional, Ejército Popular de Liberación) y de la elaboración de una nueva constitución en 1991, comenzó a plantearse la necesidad de reformas a la educación superior en la que se viabilizara la sostenibilidad tanto de las universidades públicas como de las privadas. Estaba claro que en el contexto de finales de los 80 y principios de los noventa, la estructura de financiamiento de la educación superior no estaba preparada para ampliar la cobertura para una creciente demanda, al menos no de manera ordenada y sostenible (Jiménez & Figueroa, 1999). Las universidades privadas, por su parte, aunque siguieron creciendo considerablemente entre los 70 y los 80, tampoco eran suficientes (en cantidad y en calidad) para ofrecer el servicio de la educación superior. Es en este contexto en el que se impulsa una nueva ley de educación superior que va a ser conocida como Ley 30, de 1992.

1.2 La educación superior en Colombia a partir de la Ley 30 de 1992: Consolidación del predominio privado y crisis de la Universidad Pública

Antes de entrar en la descripción del desarrollo de la educación superior durante los años noventa y hasta la actualidad, es necesario plantear que a comienzos de los años 90 se discutió sobre la eficiencia o no del sistema estatal de financiamiento de la educación de tercer nivel. Autores como Augusto Franco, quien fue posteriormente rector de una de las universidades públicas más importantes del país (La Universidad Pedagógica Nacional de Colombia), plantearon que las universidades públicas habían probado, a lo largo de su historia, una ineficiencia persistente para gestionar la educación superior tanto en términos académicos como económicos. Para este autor, los costos por estudiante en las universidades públicas eran considerablemente más altos que en las universidades privadas y, además, el esquema de financiamiento a la oferta, por parte del estado, terminaba por beneficiar no a los sectores menos favorecidos, sino a miembros de las familias de clase media y alta que podían pagar mucho más por el servicio recibido. De esta manera propone que se fortalezca al ICETEX como instrumento para financiar, ya no la oferta sino la demanda, a través de créditos educativos dirigidos a los sectores más pobres. La idea de este autor era que los estudiantes, a través de créditos, pagaran la totalidad del costo de su formación, fuera en universidades públicas o en universidades privadas.

Como vimos antes, el contexto en el que escribe el autor es uno en el que el Estado, por la vía de los presupuestos otorgados a las universidades públicas financiaba, sin distinción de estrato socioeconómico, algo más del 98% de los costos de formación por estudiante. Lo que comienzan a pedir algunos sectores es que las universidades recibieran recursos del Estado, pero ahora por la vía del subsidio a la demanda, es decir, poniendo a estas instituciones a la par con las instituciones privadas que ya lo hacía, de manera indirecta a través del ICETEX.

Ahora bien, los planteamientos de Augusto Franco en 1991 carecerían de relevancia histórica, de no ser por los puestos que ocupó posteriormente² y por el hecho de que sus argumentos fueron utilizados por comisiones estatales a mediados de los años 90, en los que se pedía que se impulsara un proceso de des-financiación de las universidades públicas y un incremento progresivo de las fuentes de financiamiento para la demanda, por la vía de créditos de corto, mediano y largo plazo, de acuerdo a las necesidades de cada estudiante en su situación particular (ICFES, 2002, p. 65). La propuesta impulsada en 1996 por la Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública, puntualizaba que debían incrementarse progresivamente los precios de las matrículas en las universidades públicas, hasta cubrir el costo total de los estudios. Para los estudiantes que no pudieran con los costos, el Estado debería otorgar créditos blandos.

En este contexto de deliberaciones sobre formas alternativas de financiamiento de la educación superior en Colombia, en 1992 se establecen la nueva Ley de Educación Superior. La citada ley establece que la educación superior es un servicio público que puede ser ofrecido tanto por instituciones públicas como privadas. Bajo esta lógica se reafirma un sistema mixto de financiamiento de la educación superior aunque, como se verá, favorecería a las universidades privadas más que a las públicas. Según el artículo 86 de esta Ley, el Estado otorgará a las instituciones de educación superior oficiales un presupuesto cuyo incremento anual estará atado al Índice de Precios al Consumidor (IPC). La idea tanto de la ley como de algunos de los impulsores de reformas más radicales era que se incrementara la cobertura, por la vía de la disminución de los costos de transacción que implicaba la financiación de la oferta. Las universidades, particularmente las públicas, debían llevar a cabo procesos de mejoramiento de su gestión administrativa y académica y para tal fin se establecieron mecanismos de control y vigilancia de la educación superior.

En esta dirección, por ejemplo, la Ley 30 estipula en su artículo 36, la creación de un sistema de información sobre educación superior, que luego se concretó en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES³) y prevé el establecimiento de procesos de acreditación que se concretaron a finales de los años 90 con el Consejo Nacional de Acreditación. De este modo se van generando mecanismos que contribuirían al mejoramiento de la calidad del sistema de educación superior, pero que no dispone de los recursos para que esto se vea reflejado en el mejoramiento de las condiciones financieras de las universidades públicas colombianas. (ICFES; 2002; Ayala, 2010).

Como resultado de la nueva reglamentación, pero sobre todo por la creciente demanda de formación terciaria, la cobertura se incrementó progresivamente durante los años 90 y 2000. Sumadas la oferta privada y estatal, se pasó de algo más de 450 mil estudiantes a finales de los años 80 a tener un poco más de un

² Augusto Franco Trabajó en planeación universitaria para la Asociación Colombiana de Universidades, en la Oficina Administrativa para Programas Educativos; fue Director de Planeación del Ministerio de Educación Nacional, Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, entre otros. Sobre su “vida y obra” ver: “Augusto Franco Arbeláez. Creador de una atmósfera escolar humanística.” En. http://www.revistaedu.co/noviembre/augusto_franco_arbelaez.htm.

³ Este instrumento tiene por objetivo principal, servir de canal de información para los interesados en acceder a la educación superior, las instituciones y el mercado, en términos de programas existentes, programas acreditados, número de graduados por año, salarios promedio de los egresados de los distintos programas y niveles de formación. Ver: www.mineducacion.gov.co/snies.

millón, a comienzos del siglo XXI (ICFES, 2002) y a más de un millón y medio para finales de 2011, en todos sus niveles y modalidades de formación: técnica, tecnológica, profesional o universitaria y posgrados (MEN, 2011). De este modo, puede decirse que se continúa con el proceso de expansión de la cobertura, pero desde los años 90, con el establecimiento de mayores instrumentos de control de las instituciones de educación terciaria y, aún más para las de origen estatal, lo que pese a la importancia que pueda tener este control en el mejoramiento de la calidad, afecta su competitividad frente a las instituciones privadas, menos reguladas por el Estado.

En este mismo contexto es necesario aclarar que, aún antes de la Ley 30, la Constitución de 1991 y el propio gobierno de César Gaviria establecieron disposiciones para ampliar la cobertura, inicialmente considerando que era deber del Estado generar los mecanismos para que todas las personas aptas para el ingreso a la educación superior lo pudieran hacer. Así, en relación con la ampliación de la cobertura educativa, dentro del periodo de dicho gobierno, se impulsó el Plan de Apertura Educativa que buscaba ampliar los cupos en las universidades, mediante el cual se planteó la desregulación del sistema de educación superior, “el incremento de matrículas en las instituciones oficiales, la ampliación de las líneas de crédito y becas y el fomento de la investigación y de la educación de postgrado” (Pacheco, 2002, p. 43). En este mismo documento se plantea que el estado debe dar prioridad a la educación básica y se pide a las familias hacer “mayores esfuerzos” para el financiamiento de la educación de sus hijos en la universidad (MEN, 1991).

En el marco de la Ley 30 de 1992, como intento por reglamentar un sistema de instituciones dispersas, se definieron varios tipos de establecimientos de educación superior a saber: Técnicas Profesionales (Art. 17); Instituciones Universitarias (Art., 19); Instituciones Tecnológicas (Pacheco, 2002, pp. 48-52). Con la implementación de estos tipos de instituciones, se han desarrollado mecanismos y políticas que le apuntan a fortalecer la educación técnica y tecnológica, lo que se evidencia en el crecimiento del peso de programas de estos niveles en términos comparativos frente a la formación profesional. Así se puede ver cómo para 1988, de un total de 235 instituciones de educación superior (166 privadas y 69 públicas) había, por tipología, 30 universidades públicas y 43 privadas; 17 instituciones universitarias públicas y 43 privadas; 12 instituciones tecnológicas públicas y 29 privadas; 10 instituciones técnicas profesionales públicas y 51 privadas (Franco, 1991, p. 165).

Para el 2001 se encuentran 101 universidades, de las cuales 44 son oficiales y 57 privadas; 19 instituciones universitarias públicas y 65 privadas; 14 instituciones tecnológicas públicas frente a 46 privadas; 10 instituciones técnicas públicas, frente a 42 privadas, con un total de 311 instituciones de educación superior. En porcentajes, tenemos entonces un 32.47% de instituciones públicas y un 67.52% de instituciones privadas. Con este incremento, tanto de instituciones públicas como privadas (aunque en mayor proporción de las últimas) se pasa de una cobertura total bruta, de cerca del 6.94% a mediados de los años 80, al 13.82% en el 2001 (ICFES, 2002, pp. 15 y 30).

Si revisamos el desarrollo posterior de la cantidad de instituciones de educación superior en Colombia, entre el 2001 y el 2010, tenemos que aunque el número total de instituciones se reduce a 286 y el número de las privadas pasa de 210 a 206, el número de las públicas se reduce de manera más significativa, pasando de 101 a 80. Por tipología, tenemos que para el 2010 había 9 instituciones técnicas oficiales y 32 privadas; 12 instituciones tecnológicas públicas frente a 39 privadas; 27 instituciones universitarias públicas frente a 87 privadas y 32 universidades públicas frente a 48 privadas. Con estos procesos, se ha pasado de cerca de 500.000 estudiantes a comienzos de la década de los 90, a un poco más de un millón en el 2002 y a 1.674.420 en el 2010 (Franco, 1991; MEN, 2011).

El crecimiento más importante en cuanto a tipología lo registran las instituciones tecnológicas, muy acorde con la idea de los distintos gobiernos de fortalecer la mano de obra calificada y, agregaríamos,

barata; formación que, además requiere menor inversión, sobre todo en las áreas de mayor demanda, como son: contabilidad, contaduría y administración, en niveles técnicos y tecnológicos (MEN, 2011). En este sentido, podemos ver cómo la matrícula en instituciones tecnológicas pasó del 1.3% de crecimiento anual en el 2003, al 51.2% en el 2010. Un crecimiento muy importante si se tiene en cuenta el corto periodo de tiempo en el que se da.

Buena parte de este crecimiento se produjo no por un incremento adecuado del presupuesto de las instituciones de educación superior de carácter estatal, sino por la ampliación de las fuentes de financiamiento estatal y privada a través de distintas modalidades de crédito. En el Plan de Apertura Educativa del gobierno de César Gaviria se reclamaba una mayor participación del sector privado en la oferta de créditos educativos. Este reclamo surtió efecto y hoy son cada vez más instituciones financieras las que contribuyen a la financiación de la educación superior, a través de distintas modalidades de crédito educativo. En este aspecto, la canalización de recursos a través del ICETEX también ha sido significativa. Como se pudo observar antes, desde su creación hasta finales de los años 80, el ICETEX había ofrecido créditos a cerca de 60.000 estudiantes. No obstante, durante los años 90, esta cifra se incrementó considerablemente y lo hizo aún más para el periodo comprendido entre el 2003 y el 2010, cuando, entre créditos nuevos y renovados, el ICETEX otorgó un total de 1.324.067 créditos, con un monto de 2.6 billones de pesos (ICETEX, 2011, pp. 12-14), equivalente a algo más de U\$ 1.400 millones de dólares americanos. Ahora, si consideramos que para el año 2010 el presupuesto general para las universidades estatales fue de 2.29 billones de pesos (Comisión Colombiana de Juristas, 2010, p. 2), sólo teniendo en cuenta los recursos canalizados por el ICETEX, se obtiene que los mismos son considerablemente superiores a los que recibían (para satisfacer su creciente demanda), la totalidad de las universidades colombianas para ese momento, lo que manifiesta el “gran cambio”, que se ha producido en las fuentes y formas de financiación de la educación superior en Colombia⁴.

Para algunas universidades (particularmente privadas, donde la matrícula es base mayoritaria de sus ingresos), el incremento de modalidades de crédito educativo público y privado ha sido fundamental. Estos créditos se han constituido en fuentes valiosas de financiamiento indirecto por parte del Estado o de las instituciones financieras. Como un ejemplo del enorme peso de la ampliación de fuentes de financiamiento público y privado a la demanda, podemos ver el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia que en su Balance Social de 2005, expuso que el 53.1% del total de estudiantes matriculados en esta universidad eran beneficiarios de distintas instituciones de crédito. Aunque en este caso no fue el ICETEX el mayor proveedor de financiamiento para los estudiantes sino la Cooperativa Multiactiva Universitaria Nacional, COMUNA, es muy significativo el hecho de que más del 50% de los estudiantes logran estudiar y mantenerse, gracias a estas fuentes de financiamiento (Universidad Cooperativa de Colombia, 2006, p. 28)⁵.

⁴ El asunto se vuelve aún más dramático, cuando, en términos comparativos, vemos que países como Argentina, Brasil y México invirtieron, en este mismo año, según la Comisión Colombiana de Juristas (2010, p. 2), entre el doble y casi el triple de lo que Colombia invirtió en materia de educación superior. Todo empeora aún más, si comparamos el 0.4% que Colombia invirtió en el 2010 en Educación Superior, con el 6.4% que invirtió en seguridad y defensa. En términos absolutos, el estado colombiano gastó 20.9 billones de pesos en seguridad y defensa, esto es *10 veces el presupuesto de la educación superior*. Las políticas de expansión del ICETEX, como “banco de segundo orden”, pueden seguirse en sus propios documentos. En estos se evidencia el creciente protagonismo que esta institución (ahora semi-privada), ha buscado y logrado. Ha ampliado convenios con instituciones universitarias para facilitar el acceso a crédito, ha establecido relaciones interinstitucionales con el sector público y privado, ha abierto nuevas líneas de crédito, entre otras estrategias de posicionamiento de sus recursos y sus discursos. Ver: ICETEX, 2007a; 2007b; 2010; 2011.

⁵ Al respecto de esta Institución de educación superior es importante anotar que a comienzos del año 2012, en su sede de Pasto, los estudiantes paralizaron actividades denunciando problemas de falta de infraestructura, falta de docentes y

Siguiendo los datos anteriores, sólo con el ICETEX como fuente de financiamiento de la educación superior, se obtiene que buena parte de los estudiantes colombianos han entrado en el “mercado” de la educación superior, gracias a la ampliación de las fuentes de financiamiento que terminan, no obstante, contribuyendo a los presupuestos de las universidades privadas por encima de las públicas y, de paso, poniendo en aprietos a las miles de familias que quedan endeudadas para poder acceder a la formación terciaria. Este hecho hace que miles de estudiantes entren al mercado laboral en déficit, pues tendrán que utilizar parte de sus bajos salarios en el pago de la educación que recibieron y, para la mayoría, la misma no habrá sido de buena calidad.

Con todo lo anterior se puede determinar con claridad, cómo no sólo se han establecido “cuasi mercados” en el sistema de educación superior, esto es, la constitución del Estado como comprador de servicios educativos a través del subsidio a la demanda (Le Grand y Bartlett, 1993), sino que el mismo mercado financiero, a través de la constitución de distintas líneas de crédito de las entidades financieras, cooperativas y las mismas instituciones privadas, se han insertado en la financiación del sistema en su conjunto. En la educación, diríamos, han encontrado un inmenso mercado que mueve ahora, miles de millones de pesos en Colombia⁶.

Dentro de este escenario se ha presionado, sobre todo a las universidades públicas, a buscar nuevas fuentes de financiamiento para suplir los vacíos dejados por el Estado, así como para mantener mínimas condiciones de calidad para un estudiantado creciente. Sea por el lado de reformas estatutarias relativas a los costos de la matrícula, así como referidas a la cada vez más importante venta de servicios (al Estado o a al sector privado), el mercado de la educación superior se ha ampliado considerablemente.

En términos gruesos, la creciente presión financiera a la que se ha sometido a las universidades oficiales, obedece a la misma disposición de la Ley 30 de incrementar los aportes del Estado a las universidades, con base en el IPC. Estos incrementos no han sido suficientes para cubrir los crecientes gastos en los que han incurrido estas instituciones debido a la ampliación de cobertura⁷ y a la necesidad de adecuar sus plantas físicas y de personal docente, para nuevas actividades de investigación, extensión o proyección social, que son exigidas por el mismo Estado. En materia de nueva reglamentación, como han expuesto varios analistas, el decreto 1279 de 2002, que establece el régimen salarial para los docentes universitarios, se

baja calidad académica. (Prensa Universitaria, 2012). Del mismo modo, es importante mencionar que se trata de una de las universidades colombianas con mayor cantidad de estudiantes en todo el país, específicamente se trata, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, de la tercera universidad del país. Ver: El www.universidad.edu.co, 21 de febrero de 2013. Por otro lado, en otra de sus sedes, esta vez en Arauca, algunos estudiantes demandaron a la universidad por cobrarles sus estudios, luego de que fueran recibidos como becarios. Los estudiantes *entutelaron* y sus demandas fueron reconocidas por la Corte Constitucional. Al respecto ver: www.universidad.edu.co, 10 de marzo de 2013. Finalmente, cabe mencionar que uno de sus exrectores fue procesado y condenado por paramilitarismo, como coautor de una masacre de 45 campesinos en Segovia Antioquia en 1988, Ver: El Espectador, 6 de marzo de 2013. Como Reemplazo de César Pérez García, El consejo directivo de esta institución nombró a uno de sus hijos, César Augusto Pérez González como su sucesor en la rectoría, una vez que la justicia le negara, en el año 2010, la detención domiciliaria. Ver: www.universidad.edu.co, septiembre de 2010.

⁶ Puede decirse al respecto, que la mercantilización de la educación superior es una tenencia mundial. De acuerdo a ASCUN, es cada vez más evidente la gran cantidad de recursos económicos disponibles en los “mercados” de enseñanza superior. De hecho, se puede decir que se ha desatado una competencia abierta por deudores (a través del ofrecimiento de créditos educativos) y por estudiantes entre las principales potencias. De este juego no se escapan, desde luego, las economías emergentes. (ASCUN, 2007, p. 5).

⁷ En la mayor parte de las instituciones de educación superior, el incremento de cobertura se ha duplicado en los últimos 20 años (Gómez, 2008).

determina el incremento salarial por productividad académica: publicaciones, investigaciones, patentes, así como por formación. Esto se ha convertido en nuevos costos para las universidades públicas que, como plantea Ricardo Gómez Giraldo, rector de la Universidad de Caldas, ha significado un incremento de gastos de personal que bordean el 24%. Esto pese a que el salario de los docentes universitarios se ha venido incrementando por debajo del IPC.

Los impactos de esta -en la práctica- reducción del presupuesto de las universidades públicas, hacen que las mismas se vean presionadas a vender servicios, como cursos o consultorías y entrar en competencia entre ellas y con las universidades privadas, poniendo como base para las ofertas el propio prestigio de las universidades. Un ejemplo de esto es el hecho de que la Universidad Nacional de Colombia, durante el 2007, obtuvo, por venta de servicios *la suma de 317.162 millones (GNFA, 2008). Esta cifra es considerable y representa una participación del 32% en los ingresos totales de la universidad...* (Ardila, 2011, pp. 57-58)⁸.

Con todo esto, se presiona no sólo la búsqueda de nuevos recursos, sino además la adecuación de las instituciones de educación superior a las lógicas e intereses del mercado, poniendo en riesgo la orientación de la educación hacia proyectos de bienestar colectivo o social. Es esto lo que contribuye a la privatización y mercantilización de la educación, por la vía de orientar las actividades de investigación y productividad académica a las demandas del mercado. Aquellas necesidades o requerimientos sociales que no cuenten con el beneplácito del mercado, son amenazadas de quedar por fuera de los intereses académicos, administrativos y, complementaríamos, políticos de las universidades colombianas.

El peso de la demanda creciente de nuevos cupos en las universidades e instituciones de educación superior, de hecho ha generado un proceso de creación de nuevos establecimientos educativos de dudosa calidad ética y académica, y además una creciente inversión de las universidades privadas en publicidad para atraer nuevos estudiantes-clientes (Ardila, 2011, pp. 30 y 34; ICFES, 2002). El auge de nuevas instituciones y nuevos programas llevaron a que el mismo ICFES desarrollara una campaña publicitaria a comienzos del presente siglo en el que invitaba a los aspirantes a la educación superior a elegir cuidadosamente, tanto las universidades, como los programas ofrecidos por las instituciones y, al final, al Estado en general a fortalecer los sistemas de información sobre la educación superior para los potenciales “clientes” de la misma (ICFES, 2002, pp. 75-77).⁹

1.3 Reflexiones sobre economía, equidad y educación superior

De lo dicho hasta el momento se infiere que la sociedad colombiana ha vivido un proceso de mercantilización de la educación superior que ha afectado tanto a las universidades oficiales como a las privadas. De ahí que no sea una casualidad el hecho de que el gobierno de Juan Manuel Santos haya propuesto una reforma de dicha educación en la que se reconocía la existencia de universidades con ánimo de lucro, buscando nuevos oferentes para cubrir el déficit de cobertura actualmente existente en el país, pese a que dicha iniciativa se haya revertido gracias a las presiones del movimiento estudiantil. Ahora bien, ¿qué implicaciones ha

⁸ Otro caso de esta creciente autofinanciación de las universidades estatales, aún más significativo, en relación con el peso de la venta de servicios es de la Universidad Surcolombiana. En esta institución, de acuerdo al decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Efraín Gómez Galindo, para el 2011, obtenía cerca de un 50% de su presupuesto por esta fuente de financiación. Ver: Surregion.com.co [abril 29, 2011]

⁹ El problema de la oferta de programas de educación superior de dudosa procedencia y calidad, se ha mantenido. De hecho, se ha denunciado las estrategias de algunas instituciones de formación para el trabajo, que ofertan y “venden” sus programas como si se tratara de programas de educación superior. Al respecto. Ver: El Observatorio de la Universidad Colombiana, 2012.

tenido este proceso de mercantilización para las funciones de la universidad? ¿Cómo puede asumirse la educación superior en una sociedad como la colombiana?

Buena parte de los discursos de los años 90 hacia adelante que impulsaban un incremento de los precios de las matrículas hasta cubrir el costo total de la formación en las instituciones de educación superior estaban fundados sobre la idea de generar un sistema de educación superior más equitativo. La idea de autores citados como Franco (1991) o Gutiérrez (2010) o de la Misión para la Modernización de la Educación de mediados de los 90 (Pacheco, 2002), le apuntaban a favorecer a aquellos de menores ingresos por la vía de una financiación de la demanda a través de créditos. Como puede verse a partir de lo anterior, esto se ha materializado en una política global de la educación superior. Se han generado mecanismos que han fortalecido este tipo de financiación, más que el de la oferta, como lo muestra el proceso de des-financiación de las universidades públicas que hoy en día han incrementado los recursos propios en promedio hasta en un 20% o 30% del total de sus ingresos, sea por la venta de servicios o por el incremento progresivo de sus tasas de matrícula. Esto ha generado la constitución de cuasi-mercados (Legrand, 1993) tendientes a disminuir los costos de transacción para el Estado, a través de una mayor presencia del sector privado, así como por la vía de procesos de “modernización” de las instituciones estatales de educación superior.

Lo anterior se ha fortalecido mediante de la constitución de canales de información, tanto públicos como privados. Es el caso del *Sistema Nacional de Información sobre la Educación Superior*, SNIES, y el *Observatorio Laboral del Ministerio de Educación Nacional*, así como el *Observatorio de la Universidad Colombiana*¹⁰, iniciativa de un grupo de consultores e investigadores bajo el auspicio del *Instituto Latinoamericano de Liderazgo*.

Así, se ha venido ganando terreno una tendencia en el discurso ideológico sobre las universidades, que comienza a exponerlas como empresas, equiparándolas a las empresas del sector privado. El Estado ha contribuido a esto a través de la des-regulación del sistema educativo en particular y de la economía en general. Esto hace que, por ejemplo, la viabilidad financiera de las instituciones educativas, sea objeto de análisis de firmas internacionales privadas, en el momento en que estas requieren de créditos para financiar sus propios proyectos. Firms consultoras de riesgo establecen rankings de viabilidad financiera de las instituciones de educación superior, favoreciendo o disminuyendo las posibilidades de acceso a créditos de estas instituciones, de parte de instituciones financieras públicas o privadas¹¹.

Los elementos del mercado que se han instaurado pueden definirse como aquellos instrumentos que potencian las lógicas del mercado por la vía de un desplazamiento de la financiación de las políticas sociales, en este caso, de la educación superior, de la oferta a la demanda. En este caso, no sólo se ha favorecido que la lógica del mercado opere en la orientación de las políticas de cobertura de las instituciones de educación superior, sino que además los mismos sectores financieros y solidarios han entrado a operar como financiadores de la demanda a través de distintas modalidades y líneas de crédito para los nuevos estudiantes. Son cada vez más organizaciones e instituciones de crédito las que ofrecen créditos educativos, tales como: El Fondo Nacional del Ahorro, El Fondo de Empleados de la Universidad Distrital, la Cooperativa Multiactiva Universitaria Nacional, La cooperativa de profesores Caja Nacional del Profesor, la Cooperativa de docentes del Distrito CODEMA, el Banco Pichincha, El Banco Popular, el Banco Caja

¹⁰ Estos instrumentos de información pueden consultarse en las páginas: www.mineducación.gov.co/snies; www.graduadoscolombia.edu.co; y www.universidad.edu.co, respectivamente.

¹¹ Al respecto de este “mercado de consultorías” sobre viabilidad financiera, puede verse: www.universidad.edu.co, 15 de febrero de 2010. En este presentan incluso los fundamentos legales a partir de los cuales las universidades públicas deben solicitar una evaluación de riesgo, cada vez que requieren créditos en el sector financiero.

Social, por mencionar sólo unos pocos. Estas nuevas fuentes de financiamiento entran a complementar los tradicionales créditos educativos del ICETEX, y son ampliados por los Fondos de Ahorro Educativo que varias entidades financieras ofrecen a sus clientes.

Bajo este marco, es cada vez más evidente cómo se asume la educación como un bien individual y no como un servicio público que favorece el interés colectivo, tal como lo plantea Gutiérrez (2010) y Ardila (2011). Así, el estado deja de ser un oferente central del servicio de educación superior, al menos en el caso de la formación profesional¹² y ésta quedaría en manos y lógicas privadas.

Los recursos canalizados a través de los créditos, además, no contribuirían a fortalecer la equidad ya que buena parte de los matriculados con crédito no se encuentran en las universidades de mayor prestigio y mejor evaluadas por el mismo gobierno a través del Consejo Nacional de Acreditación, sino en universidades que han dado en llamarse “de garaje”, por las bajas condiciones de calidad que ofrecen a sus estudiantes. Las condiciones de competencia de cientos de miles de estudiantes que egresan de la educación media de instituciones públicas y privadas de baja calidad, son considerablemente inferiores a las de los estudiantes de establecimientos privados de clase media y alta.

Pese a algunas diferencias de enfoque, es importante mencionar al respecto de estas condiciones de inequidad que afectan el acceso a la educación superior, el trabajo de Víctor M. Gómez y Jorge E. Celis, quienes dan cuenta de las necesidades de pensar el sistema de educación superior, dentro del contexto del sistema de educación en general, si es que se pretende, efectivamente, disminuir los niveles de desigualdad en el acceso a la educación de tercer nivel y, por tanto contribuir a su democratización. De lo dicho por estos autores se infiere que el sistema de créditos educativos (específicamente el programa ACCES), que se ha venido impulsando a partir de la constitución del ICETEX en una entidad financiera de segundo orden, no viene contribuyendo con la democratización del sistema ya que buena parte de los estudiantes beneficiarios de estos, si bien pertenecen a los estratos 1 y 2, no logran acceder a universidades de calidad públicas o privadas, dadas las debilidades de su formación, así como su capacidad endeudamiento (Gómez & Celis, 2009, pp. 106-117).

Este tipo de programas, complementan los autores, deben estar acompañados de acciones afirmativas por parte de las instituciones de educación superior. Dichas acciones afirmativas (tales como programas de tutorías para estudiantes con debilidades académicas, exámenes de ingreso, diferenciales para estudiantes de bajos recursos de regiones apartadas o pertenecientes a minorías étnicas, entre otras), contribuirían de manera más efectiva y eficaz a disminuir las desigualdades de cientos de miles de estudiantes de todo el país, interesados en ingresar a instituciones universitarias de calidad.

No obstante, es importante resaltar la necesidad de pensar el sistema de educación en su conjunto, en un momento en el que se viene profundizando, a nivel mundial, la lógica de lo privado, con la ayuda de los estados más poderosos, así como de los estados emergentes. Esta lógica hace que, de una regulación público-estatal, se esté pasando a una lógica de regulación privada. La economía, la educación, la organización y

¹² Buena parte del incremento de la cobertura de la última década en el sector oficial se debe a la potenciación del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, que actualmente ofrece programas de educación para el trabajo, así como técnica profesional. Estos programas aunque no están regulados por las autoridades de vigilancia de la educación superior, como el Consejo Nacional de Acreditación, si incrementan las cifras del sector oficial, pasando incluso la oferta del sector privado. Actualmente, en Colombia la mayor parte de la matrícula en “educación superior” está en el sector oficial, pero esto debido a los más de 300 estudiantes del SENA, que en buena medida no hacen parte de la educación superior, aunque si se contabilizan como si lo fueran. Ver: *Gobierno se metió un gol con el SENA. Las cifras de cobertura en la educación superior en Colombia bajarían significativamente*. En. http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1267:i-gobierno-nacional-se-metio-un-gol-con-el-sena&catid=16:noticias&Itemid=198

funcionamiento empresarial, vienen siendo orientadas por firmas privadas, encargadas de “racionalizar” los procesos desde una perspectiva económica; esto es, en la búsqueda de disminuir costos y maximizar beneficios (Sassen, 2010). El sector educativo no está excluido de este tipo de regulaciones privadas. Como veíamos antes, la viabilidad financiera está dada por lógicas privadas, pero también la viabilidad académica de las instituciones y los programas, así está o viene estableciéndose este tipo de orientación de la educación. El discurso de la eficiencia y la competitividad económica viene instalándose paulatinamente en las formas de ver la educación superior, pese a que la misma UNESCO llamaba la atención sobre los peligros de este tipo de orientación (ASCUN, 2007, p. 5)¹³.

De este modo, lo que puede ahorrarse en costos de transacción, en la búsqueda de una reducción general de costos de la formación de los colombianos y de una ampliación de cobertura potenciando “consumidores racionales”, se pierde en la calidad de la formación que reciben los estudiantes que hacen uso de instituciones de baja o mediana calidad. Al respecto, Jorge Yarce, analista de la educación superior vinculado con el Observatorio de la Universidad Colombiana, se refería en el 2009 a las debilidades de la formación que vienen recibiendo los estudiantes universitarios colombianos. Citando un estudio del Ministerio de Educación Nacional del 2008 y de Observatorio Laboral, este autor mostraba cómo una de las principales debilidades de los estudiantes era la formación ética. Así, mientras un 59.4% de los egresados de 2008, consideraba que una de sus principales fortalezas era la “capacidad de aplicar conocimientos”, un 63.1%, valoraba como una de sus mayores debilidades la formación en “principios éticos”. El autor concluye, de manera dramática:

Se dice que la clave de la educación superior es formar personas capaces de servir profesionalmente a su sociedad, pero que primero que todo deben ser personas íntegras. Pero la encuesta entre el millón y pico de egresados colombianos entre el 2001 y el 2007 trae la aterradora confesión de parte de (los estudiantes) que la mayor debilidad de su formación es precisamente en el campo de los principios éticos. Y lo dice el 63 por ciento de los encuestados. O sea, para no andarnos con eufemismos: de la universidad colombiana sale la gente más peligrosa de este país, quienes teniendo una preparación profesional, son potenciales clientes de la corrupción, del chanchullo, de las indelicadezas, de las violaciones a la ética en diferentes campos (política, negocios, salud, transporte...) (Yarce, 2009)

De este modo, además de los costos de una formación profesional de calidad, habría que considerar el tipo de sujetos que las universidades están contribuyendo a formar. Se trataría, desde esta perspectiva, de sujetos capaces de aplicar conocimientos, pero sometidos a las lógicas del mercado: a la compra y venta de servicios, no siempre guiados por principios éticos que fortalezcan el bienestar colectivo, sino poniendo siempre el bienestar individual.

Este tipo de discursos que ven la formación profesional como un bien individual, como un bien transable en el mercado, ha sido dominante para los últimos gobiernos. De ahí los intentos de que la formación sea autofinanciada por los estudiantes y/o los padres de familia. De ahí también los discursos sobre la calidad, la competitividad y la eficiencia instalados en las orientaciones sobre la educación superior. Uno de los “más importantes analistas” de la educación superior en el mundo contemporáneo, Jamil Salmi, considera que en el corto plazo, las universidades tendrán que devolver el valor de los estudios a los egresados si es que estos no consiguen trabajo en seis meses. El “analista”, pronostica también que, en el “futuro ir a la universidad será obligatorio ... , las clases durarán sólo 10 minutos, de manera virtual, y los ingresos de

¹³ Como lo muestran estudios de esta misma institución, ha sido de hecho uno de las principales banderas de los últimos gobiernos, el impulso del ICETEX, como entidad financiera, capaz de canalizar tanto recursos públicos como privados; una entidad vinculada con los mercados de capitales. Ver: ASCUN, 2006.

las IES públicas, por concepto de transferencias del Estado, apenas llegarán al 10%” (El observatorio de la Universidad Colombiana, 2012).

Con este panorama, se parte del supuesto de que la inversión en educación superior es una mercancía que los clientes compran con el fin de insertarse rápido y eficazmente en el mercado laboral. La inversión en esta mercancía, si es que las universidades no ofrecen la calidad adecuada de la misma (para el mercado, como regulador de la oferta y la demanda), deberá ser devuelta por la productora de la misma. Con este tipo de discursos, se fortalece la idea del mercado de educación y de su privatización. Se reafirma la idea, además de que el mercado es el mejor regulador de la oferta educativa y, por tanto, serán las mismas universidades, dentro de un sistema privatizado en un 90%, las que como proveedoras de oferta, competirán por estudiantes y por formarlos de manera más ajustada a los requerimientos del mercado. El ánimo de lucro, instalado en estos esquemas de educación, se convertiría en el incentivo, tanto de instituciones como de estudiantes-consumidores, para una formación de “calidad”.

Nuevamente, estas declaraciones pasarían desapercibidas, de no ser porque provienen de una de las “voces más autorizadas” sobre educación superior en el mundo y se dieron en el escenario de la celebración de los 10 años de existencia de la edición colombiana de *Universia* y frente al público de 61 universidades afiliadas. Hay que recordar, además, que esta institución es promovida por el Banco Santander, una de las instituciones financieras que ha impulsado el desarrollo de créditos y becas estudiantiles en América Latina y en Colombia, particularmente.

Ahora bien, además de lo anterior, otro elemento que hay que tener en cuenta a la hora de evaluar el rendimiento de la educación superior regida por el mercado o por el Estado, es que los procedimientos usados por las instituciones oficiales está más reglamentados que aquellos usados por la mayor parte de las instituciones privadas. Esto limita el acceso a recursos por parte de las instituciones públicas y favorece la competitividad de las privadas. Este problema, es de hecho reconocido por las mismas aseguradoras de riesgo, como FitchRatings, quien en su reporte especial para Colombia, del 2010, establece las incoherencias entre las políticas estatales de ampliación de cobertura, exigencia de investigación, capacitación docente y modernización de infraestructura, dirigidas a las instituciones públicas, junto a políticas de desfinanciamiento de las mismas, que afecta la competitividad de las universidades estatales (FitchRatings, 2010).

En este caso es importante mencionar una serie de disposiciones legales que afectan esta competitividad de las universidades estatales. Tal es el caso, por ejemplo, ley 80 de 1993 y los decretos reglamentarios de la misma, que regulan la contratación estatal, la cual ha limitado los procedimientos de contratación por parte de las instituciones públicas, incluidas las instituciones educativas (así sea indirectamente). En periodos electorales, además está la denominada Ley de Garantías (Ley 996 de 2005) que impide la contratación directa de servicios logísticos por parte de las instituciones públicas, incluidas las educativas, a tal punto que casi se paralizan actividades contractuales en estos establecimientos.

Este tipo de limitaciones legales, hacen que la misma contratación de docentes esté más reglamentada para las instituciones públicas que para las privadas. Estas instituciones a partir del decreto 1295 de 2010 que reglamente el Registro Calificado, que consiste en la “licencia de funcionamiento de los programas de educación superior”, hace que la contratación de docentes siga criterios de formación y productividad de los mismos. Un número determinado de docentes debe contar con maestría y determinados años de experiencia en educación superior que regularmente es mayor a dos años. Por su parte, las instituciones privadas, sobre todo las de menos prestigio pero que igual son favorecidas por créditos estudiantiles del estado a través del ICETEX y del sector financiero a través de sus propias ofertas, no están tan presionadas por estos requisitos ya que sus formas de contratación se rigen por el derecho privado y no por el público.

Aunque es cada vez mayor el control sobre estas instituciones, todavía falta mucho para asegurar los procesos académicos de las mismas, así como sus procedimientos administrativos y de gestión.

De lo anterior, hay que aclarar, no se infiere que haya que desregularizar los procesos contractuales y en general la vida administrativa de las universidades públicas, sino que estas regulaciones deben exigirse tanto a las universidades públicas como a las privadas. De este modo se vería que el discurso frecuentemente usado para cuestionar la idoneidad de las universidades estatales, a quienes se acusa de representar altos costos comparativos, en la formación de cada estudiante (costos de formación por estudiante), se caerían más fáciles por su propio peso.

Los procesos de incremento de la regulación estatal y privada al funcionamiento de las universidades públicas, aunque puedan favorecer la calidad y eficiencia de los procesos académicos, administrativos y de gestión al interior de las instituciones públicas, hay que enfatizar, no se compadecen con las fuentes de financiación decreciente que genera la creación de nuevos programas de pregrado y postgrado, el incremento de las demandas estatales de mayor investigación y extensión o proyección social (requisitos de los procesos de acreditación, establecidos por el Consejo Nacional de Acreditación) y mejores condiciones de infraestructura para una población de estudiantes cada vez mayor.

Bajo estos parámetros, no es casual que una buena cantidad de instituciones estatales se hayan visto en profundas crisis económicas. Algunas de ellas, como la Universidad de Pamplona o la Universidad del Atlántico fueron intervenidas por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda, los cuales aplicaron la Ley 550 o ley de quiebras y fueron reestructuradas, en su totalidad, para recuperar su viabilidad financiera¹⁴.

CONCLUSIONES

De acuerdo a lo anterior, se pueden evidenciar en el desarrollo del sistema de educación superior colombiano tanto fallas del Estado como del mercado para mantener y fortalecer una educación superior que potencie la productividad y la calidad de la academia colombiana. Con esto se genera, no mayor equidad, sino mayores desigualdades entre quienes acceden a universidades consolidadas, acreditadas y financieramente viables y aquellos que sólo pueden acceder, a través de créditos o a través de sus méritos a universidades públicas quebradas o a universidades privadas de baja calidad.

De este modo, habría que pensar en la eficiencia de la introducción de elementos del mercado en el sistema de educación superior colombiano y sobre todo en el crédito como mecanismo de financiación de la demanda y herramienta de verdadera democratización. Pensar dicho sistema de manera aislada reduce la comprensión de la complejidad del sistema educativo como un todo, aunque favorece la presentación de cifras de cobertura educativa y con esto la imagen de un determinado gobierno.

Aunque el presente documento no pretende ser concluyente, esperamos contribuir al debate sobre la complejidad del desarrollo del sistema de educación superior colombiano, así como abrir nuevos

¹⁴ Al respecto ver las notas de prensa del Observatorio de la Universidad Colombiana: *Unipamplona rechaza propuesta de la Ministra Vélez de incluirla en la Ley 550* en: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=585:unipamplona-rechaza-propuesta-de-la-ministra-velez-de-incluirla-en-ley-550&catid=16:noticias&Itemid=198; sobre la universidad del atlántico ver: *listo acuerdo de ley 550 en Universidad del Atlántico*. En: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/printer-106370.html>. Bajo este mismo escenario varias universidades, entre ellas la importante Universidad del Valle, la Universidad Distrital y la Universidad Pedagógica se han visto continuamente avocadas a pedir auxilio a los gobiernos nacional y regional o distrital, para asegurar su sostenimiento.

interrogantes y temas de reflexión sobre el presente y futuro de nuestro sistema educativo. Este tipo de discusiones son aún más importantes si se tiene en cuenta que está por venir el enfrentamiento entre distintas miradas sobre la educación Colombia para la promulgación de una nueva Ley de Educación Superior. Como dijimos antes, es necesario tener en cuenta la totalidad del sistema de educación y buscar formas de integrar los procesos formativos de los colombianos en los distintos niveles. La articulación de estos, es clave para pensar en una mayor equidad y democratización de la educación en un país, que ya de por sí tiene los más altos índices de desigualdad en América Latina y en el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

Ardila Chaparro, Y. (2011). *Algunas implicaciones de la autofinanciación en la Educación superior Pública: El caso de la Universidad Nacional de Colombia*. (Tesis de maestría) Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá.

ASCUN (2006), *Estudios sobre la Educación Superior en Colombia 2006*. Bogotá, Colombia: ASCUN, Corcas editores.

ASCUN (2007), *Políticas y estrategias para la Educación Superior en Colombia. 2006-2010. De la exclusión a la equidad II. Hacia la construcción de un sistema de educación superior más equitativo y competitivo, al servicio del país*. Bogotá, Colombia: ASCUN, Corcas editores.

Ayala Castro, M. V. (2010). Financiación de la Educación Superior en Colombia. Reflexiones par aun futuro próximo. *Revista de la educación Superior*, 39 (156), pp. 89-102

Cárdenas, J. H. & Gutiérrez, M. L. (2003). *La educación superior privada en Colombia*. Recuperado de www.iesalc.unesco.org.ve [mayo 15, 2012]

CINDA (2009). *Informe Nacional. Colombia*. Bogotá, 2009. En: www.universia.edu.co, Fecha de consulta. 12 de mayo de 2012.

Colombia. Congreso de la República, Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Diciembre 28 de 1992.

Colombia. Congreso de la República, Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993.

Colombia. Congreso de la República, Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. Noviembre 24 de 2005

Colombia. Presidencia de la República, Decreto 1279 de 2002. Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales. Enero 1 de 2002

Comisión Colombiana de Juristas (2010). Ganadores y perdedores de la aprobación del Presupuesto General de la Nación. *Boletín No. 5. Serie sobre los derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado de http://www.coljuristas.org/documentos/boletines/bol_n5_desc.pdf

El Espectador (marzo 6, 2013). Corte condenó a César Pérez por masacre de Segovia. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-408663-corte-condeno-excongresista-cesar-perez-masacre-de-segovia> [marzo 20, 2013]

Franco, A.(1991). Higher Education in Colombia. En *Higher Education*, 21 (2), pp. 163-176.

FitchRatings (marzo 2, 2010). *Finanzas públicas. Colombia Reporte Especial. Menor flexibilidad financiera de las Instituciones de educación Superior Públicas "IES públicas"*. Recuperado de http://universidad.edu.co/images/cmlopera/descargables/universidades_fitch.pdf.

García, M. C. (2001). Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los ochenta y los noventa. Transformaciones y permanencias. En M. Archila & M. Pardo (Eds.) *Movimientos sociales, Estado y Democracia en Colombia* (pp. 88-126). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia-CES-ICANH.

Gómez Giraldo, R. (11 de abril de 2008). Las finanzas de la universidad pública. Recuperado de http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=315:las-finanzas-de-la-universidad-pca&catid=12:opini&Itemid=200 [enero 10, 2013]

Gómez, V. M. & Célis, J. E. (2009). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de Estudios Sociales* (33), 106-117.

Gutiérrez Chavarría, C. (2010). *Políticas de financiación de la educación superior: Análisis teórico y formulación de una propuesta para Colombia*. Manizales, Colombia: CINDE.

Helg, A. (1989a). La educación en Colombia. 1946-1957. En *Nueva Historia de Colombia*, tomo IV (pp. 111-134). Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.

Helg, A. (1989b). La educación en Colombia. 1958-1980. En *Nueva Historia de Colombia*, tomo IV (pp. 135-158). Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.

ICETEX (2007a). *Informe de Gestión 2003-2006*. Recuperado de www.icetex.gov.co [mayo 14, 2012]

ICETEX (2007b). *Financiación de la educación superior en Colombia. Financiación de la expansión en la cobertura de la educación superior en Colombia: Logros y retos*. Medellín, Colombia: ICETEX.

ICETEX (2010). *El ICETEX, Eje de la transformación social en el país. Informe de gestión 8 años, 2003-2010*. Recuperado de www.icetex.gov.co [mayo 30, 2012]

ICETEX (2011). *Informe de Gestión 2011*. Recuperado de www.icetex.gov.co [mayo 14, 2012]

ICFES (2002). *La educación superior en Colombia. Informe*. Bogotá, Colombia: ICFES-Ministerio de Educación Nacional-IESALC-UNESCO.

Jaramillo Uribe, J. (1989). La educación durante los gobiernos liberales. 1930-1946. En *Nueva Historia de Colombia*, Tomo IV (pp. 87-110) Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.

Jiménez, A. B. & Figueroa, H. H. (1999). Políticas Educativas en la Educación Superior: 1952-1992. *Revista Colombiana de Educación*, 39 (39), 181-200

Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, pp. 1-34, 68-92, 202-220.

Melo, J. O. (1985). Crecimiento y expansión de la educación superior en Colombia: Una feria de Ilusiones. *Lecturas de Economía*, 18, 253-271

Ministerio de educación Nacional [MEN] (2011). *Estadísticas de educación superior, actualizado a 23 de febrero de 2011*. Recuperado de www.mineduacion.gov.co [noviembre 20, 2012]

Ministerio de educación Nacional [MEN] (s.f.). Listo acuerdo de ley 550 en Universidad del Atlántico. Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/printer-106370.html> [noviembre 20, 2012]

El Observatorio de la Universidad Colombiana (diciembre 12, 2008). *Unipamplona rechaza propuesta de la Ministra Vélez de incluirla en la Ley 550*, En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=585:unipamplona-rechaza-propuesta-de-la-ministra-velez-de-incluirla-en-ley-550&catid=16:noticias&Itemid=198, Fecha de consulta, 20 de noviembre de 2012.

El observatorio de la universidad colombiana, 15 de febrero de 2010, “Así se evalúa el riesgo financiero de las universidades públicas colombianas”. Edición digital: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1158:asi-se-evalua-el-riesgo-financiero-de-las-universidades-publicas-colombianas&catid=2:informe-especial&Itemid=199

El Observatorio de la Universidad Colombiana (abril 27, 2010). *Gobierno se metió un gol con el SENA. Las cifras de cobertura en la educación superior en Colombia bajarían significativamente*. En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1267:igobierno-nacional-se-metio-un-gol-con-el-sena&catid=16:noticias&Itemid=198, Fecha de consulta, 20 de noviembre de 2012.

El Observatorio de la Universidad Colombiana, Septiembre de 2010, “Tras problemas legales del rector, U. Cooperativa encarga la rectoría a uno de sus hijos”. En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1500:tras-problemas-legales-del-rector-u-cooperativa-encarga-la-rectoria-a-uno-de-sus-hijos&catid=16:noticias&Itemid=198.

El Observatorio de la Universidad Colombiana, 08-09-2012, “Instituciones para el trabajo, engañosamente se presentan como instituciones de educación superior. En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3151:instituciones-para-el-trabajo-enganosamente-se-presentan-como-instituciones-de-educacion-superior&catid=16:noticias&Itemid=198.

El Observatorio de la Universidad Colombiana, 10 de marzo de 2013, “Tutela contra U. Cooperativa por cobrar matrículas ofrecidas como becas”. En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3609:tutela-contra-la-u-cooperativa-por-cobrar-de-forma-retroactiva-matriculas-ofrecidas-como-becas&catid=16:noticias&Itemid=198.

Pacheco Arrieta, I. F. (2002). *Educación culpable, educación redentora. Evolución de la educación superior en Colombia*. Recuperado de www.iesal.unesco.org.ve [mayo 15, 2012]

Prensa Universitaria (febrero 25, 2012). Inconformismo lleva a estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede pasto a cese de actividades. En *Agencia de Noticias Prensa Universitaria*. Recuperado de <http://prensauniversidad.blogspot.com/2012/02/inconformismo-lleva-estudiantes-de-la.html>. [mayo 30, 2012]

Revistaedu.co (s.f.). Augusto Franco Arbeláez. Creador de una atmósfera escolar humanística. Recuperado de http://www.revistaedu.co/noviembre/augusto_franco_arbelaez.htm.

Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensambles globales* (M. V. Rodil, Trad.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Katz.

Silva Olarte, R. (1989). La educación en Colombia. 1880-1930. En *Nueva Historia de Colombia*, tomo IV (pp. 61-86). Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.

Suregion.com.co (abril 29, 2011). Venta de servicios, el salvavidas de las universidades públicas. Recuperado de <http://www.suregion.com.co/historial/index-5.html>

Universidad Cooperativa de Colombia (2006). *Balance social 2005*. Bogotá, Colombia: UCC.

Yarce, J.; Lopera, C. M. & Pacheco, I. F. (2002). *La educación superior en Colombia*. Bogotá, Colombia: IESAL-Ministerio de Educación Superior-ICFES-Santillana.

Yarce, J. (abril 18, 2009). Estamos en la olla: los egresados se rajan en ética. En *El observatorio de la Universidad Colombiana*. Recuperado de http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=644:estamos-en-la-olla-los-egresados-se-rajan-en-etica&catid=12:opini&Itemid=200 [abril 20, 2012]