
LAS REFORMAS LEGALES A LA UNIVERSIDAD EN COLOMBIA: LOS SÍNTOMAS DE UNA CRISIS PERMANENTE Y LA CONTINUIDAD DE UNA POLÍTICA *

Henry Bocanegra Acosta **
Universidad Libre, Bogotá D.C.
hbocanegra_investiga@unilibre.edu.co
henrybocanegra1992@yahoo.es

Resumen

Análisis desde una perspectiva crítica de la política pública y desarrollos normativos de la universidad colombiana. Se destacan los principales debates relacionados con las orientaciones curriculares, los contenidos, la investigación científica y tecnológica, la democracia y la autonomía de las instituciones educativas, redimensionando la problemática de la educación colombiana y el papel que históricamente se le ha venido asignando respecto a los retos que tiene frente a la prosperidad económica y la vigencia de los derechos de los ciudadanos. Desde un enfoque crítico social del proceso histórico de la universidad, la política pública educativa y la regulación normativa de la educación superior, recurriendo a los métodos histórico y lógico, se adelantaron las indagaciones pertinentes.

Palabras clave

Educación, política pública, universidad, pedagogía, ciencia, desarrollo, democracia.

Abstract

It is described an analysis from a critical perspective on policy and normative developments in respect of Colombian university. This article highlights the key discussions related to curriculum guidelines, contents, scientific and technological research, democracy and autonomy of educational institutions, resizing the problems of education in Colombia and the role which historically has been giving to challenges regarding economic prosperity and validity of citizen rights. From an historical social focus of university historical process, educational public policy and normative regulation of high education, resorting to logical and historical method, inquiries were undertaken.

Key words

Education, public policy, university, pedagogy, science, development, democracy.

Fecha de recepción del artículo: 1 de abril de 2011.

Fecha de aprobación del artículo: 16 de mayo de 2011.

* Artículo producto de la investigación desarrollada dentro de la línea Derecho, Ciencias Sociales y Educación, del Grupo de Investigaciones Socio Jurídicas del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Libre, Sede Principal, reconocido por COLCIENCIAS como Grupo Colombiano de Investigación Científica, Tecnológica e Innovación, categoría B.

** Abogado de la Universidad Libre. Licenciado en Ciencias Sociales, de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Magíster en Administración Pública, ESAP. Doctorante en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas, Universidad Externado de Colombia. Docente investigador de media jornada de la Universidad Libre.

Problema de investigación

¿Qué dinámicas y aspectos caracterizaron la política pública y los desarrollos legales en el campo de la educación universitaria colombiana durante el siglo XX?

Estrategia metodológica

El estudio en esta fase es de carácter descriptivo y explicativo. Es un trabajo de síntesis, elaborado principalmente a partir de fuentes secundarias. Desde un enfoque crítico social e interdisciplinario, recurriendo a los métodos analítico, histórico y lógico, se avanzó en el examen del caso con el propósito de darle respuesta al problema de investigación planteado.

Introducción

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010–2014) ha presentado en el marco del Plan Sectorial *Educación de Calidad, el Camino para la Prosperidad*, un proyecto de ley por la cual se organiza el Sistema Nacional de Educación Superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior¹, encaminado a reformar la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación superior”². El “ánimo de lucro” que podrían

tener las instituciones de educación superior, como forma de atraer la inversión privada al sector dadas sus dificultades financieras, según los expuestos argumentos del gobierno nacional; la posibilidad de que actores económicos privados inviertan recursos en la universidad pública; en general, los montos y el esquema propuestos de financiación de la educación superior, con los posibles efectos en la autonomía y gobierno universitario que introduce, entre otros asuntos, han generado una controversia en la cual, dado el alcance de la propuesta legal y los intereses que afecta, se han visto involucrados todos los actores del escenario universitario: directivos, cuerpos profesoraes, representantes y organizaciones estudiantiles de instituciones privadas y oficiales; controversia donde existe la tendencia a que estos actores desentonen con la propuesta de reforma legal que el gobierno nacional agencia a través de su ministra de educación María Cristina Campo. Problemas estructurales, según lo reconoce el propio gobierno, afectan las posibilidades de la educación superior y la universidad colombiana respecto a las necesidades del desarrollo material e intelectual de la sociedad³. Los estudiantes se constituyen en los principales opositores a los propósitos reformistas del gobierno nacional; en un ambiente de paro nacional universitario liderado por varias represen-

¹ COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Proyecto de Ley por la cual se organiza el Sistema Nacional de Educación Superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior. (Consulta 30 de septiembre de 2011). Disponible: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-284552_archivo_pdf_articulado.pdf

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 30 de 1992. *Por la cual se organiza el servicio público de la Educación superior* (diciembre 28) Diario Oficial No. 40.700, 29 de diciembre de 1992.

³ COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Proyecto de Ley por la cual se organiza el Sistema Nacional de Educación Superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior. (Consulta 30 de septiembre de 2011). Disponible: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-284555_archivo_pdf_exposiciondemotivos.pdf

taciones y organizaciones estudiantiles, especialmente de instituciones públicas, se adelantarán, desde el segundo semestre de 2011, los debates parlamentarios en la línea de reorganizar el Sistema de Educación Superior en el país.

El rezago del sistema educativo colombiano, como los problemas de orden social (pobreza, altos niveles de subempleo, delincuencia y vulneración de derechos a niños, niñas y adolescentes, por ejemplo) tiene que verse en el marco de las limitaciones propias de un capitalismo periférico, inducido y dependiente, vigente desde los años 20 del anterior siglo, y desde el cual se ha erigido un Estado precario respecto al impulso del progreso económico y democrático, con unas políticas educativas igualmente restringidas y precarias en razón de las concretas y circunstanciales necesidades económicas y sociales del país en esta materia.

Varias reformas legales y episodios de naturaleza política han afectado el desenvolvimiento de la universidad colombiana, especialmente durante el siglo XX. El objetivo de este trabajo estará orientado a presentar los hitos que han marcado la dinámica legal y social de la universidad colombiana y de lo que a partir de la década de 1980 comenzó a denominarse en el lenguaje académico colombiano *la educación superior*. Se trata de escudriñar sobre los antecedentes del *statu quo* de la educación superior y la universidad colombianas, el cual la iniciativa gubernamental pretende socavar con la aludida propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992.

Sobre el diagnóstico y la novedad que representa las propuestas de reforma legal a la educación superior que hace el gobierno

del presidente Juan Manuel Santos y el alcance del ímpetu reformista para transformar asuntos medulares del sistema de educación superior a la luz de las experiencias de las naciones desarrolladas y contribuciones anheladas, conviene estructurar otro texto o artículo que dé cuenta de los hallazgos y conclusiones en relación a este crucial tema. En el presente artículo, sin más, se contextualizarán los antecedentes legales más relevantes; un historial que en últimas, permitió dar forma al actual estado de cosas en el campo de la educación superior.

La educación en general y el desarrollo científico y tecnológico constituyen asuntos de una gran importancia para las naciones en el período actual, y especialmente debería serlo para los países pobres y atrasados. El desarrollo económico exige una mínima infraestructura educativa y científica que contribuya con el mejoramiento de los procesos productivos a partir de una adecuada formación del recurso humano y por los rápidos avances del conocimiento científico y tecnológico que actualmente se experimentan.

Como hipótesis de trabajo sintetizamos el siguiente enunciado:

Las sucesivas reformas que se han dado en el país, especialmente durante el siglo XX, no han permitido resolver los problemas estructurales de la educación superior, en aspectos como el ejercicio de la democracia y la autonomía universitarios, calidad, pertinencia del servicio respecto a los requerimientos del desarrollo nacional.

El artículo está organizado de la siguiente forma:

La primera parte comprende aspectos de orden teórico e histórico de la relación

educación, universidad, economía y poder. En la segunda parte, se analiza el contexto histórico, normativo y político de la universidad y la educación superior colombianas; culminamos con la síntesis de los hallazgos contenidos en el ítem de conclusiones finales.

Resultados

1. El origen de la universidad y los problemas enfrentados

Un acuerdo existe hoy sobre el papel que la educación y la investigación científica tienen sobre las posibilidades de desarrollo económico y bienestar social de las naciones. Con el surgimiento del capitalismo se puso de presente la urgente necesidad de organizar estructuras educativas que contribuyeran a superar los problemas relacionados con la expansión del mercado interno, la calificación de la mano de obra y el mejoramiento de los niveles de productividad. Una educación soportada en los adelantos de la ciencia, podría responder a los retos del desarrollo capitalista. Por el contrario, una educación basada en el dogma religioso o en la especulación filosófica constituía un obstáculo para su avance y consolidación.

La relación entre la universidad, la economía y la política se manifiesta con claridad desde los inicios de la institución en los siglos XII y XIII. “La universidad es un centro de enseñanza típicamente medieval. Así lo indican las fechas de fundación de las más importantes de Europa. Boloña (1158), Oxford (siglo XI) París (1181), Heidelberg (1385), Nápoles (1224)”⁴ La universidad

aparece en el marco de la crisis del régimen feudal y de las transformaciones ocurridas con el auge de la actividad comercial, el surgimiento de las ciudades y el avance del capitalismo con todo lo que este sistema de producción traía en las relaciones sociales, la organización y especialización del trabajo, la estructura política y la cultura⁵. La universidad constituye una expresión concentrada y práctica de la sociedad para promover y reproducir el conocimiento que se requiere para afrontar los retos planteados por el avance del mercado y la producción industrial. La universidad es una expresión en el ámbito de la cultura de la economía de la época.

El rey de España Carlos III, en el siglo XVIII, con influencia de la Ilustración francesa, impulsó la llegada de la ciencia moderna a España a través de la Academia Militar de Ingenieros de Barcelona y la Academia de Guardiamarinas de Cádiz. Las fuerzas oscurantistas desconocedoras de la posibilidad de los seres humanos de hacer ciencia, ancladas en las instituciones universitarias españolas, aún en el siglo XVIII, no podían oponerse al desarrollo de la gran marina de guerra que el rey planeaba para mantener y expandir su imperio, y con él, su comercio. La necesidad de médicos para esta misma flota llevó al rey a impulsar en España las teorías médicas del momento. “*La formación de un ejército fuerte y moderno dependía en lo esencial de la introducción de las ciencias útiles... No es exagerado decir que la enseñanza de las ciencias modernas penetró en España a través de la Armada, y que Cádiz, como plaza marítima y fuerte militar de primer orden, fue uno de los*

⁴ JARAMILLO URIBE, Jaime. *Historia de la Pedagogía como Historia de la Cultura*, Editorial Fondo Nacional del Magisterio, Bogotá, 1990.

⁵ SOTO POSADA, Gonzalo. *Diez aproximaciones al Medioevo*, Editorial Pontificia Universidad Bolivariana, Medellín, 2000, pp. 71-74.

*principales centro de su difusión*⁶. De igual puntal para el progreso sirvió la Escuela de Moscú de Navegación y Matemáticas, en la Rusia de los zares, desde la cual se irradió la creación del sistema educativo ruso.

En el territorio que posteriormente sería la República de Colombia, especialmente en su capital, Santafé de Bogotá, se fundaron y establecieron en el período colonial las primeras universidades: el Colegio de San Bartolomé, fundado por los franciscanos en 1605; el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, fundado en 1653, previa autorización del rey Felipe IV, por el arzobispo de Santa Fe en el Nuevo Reino de Granada, Fray Cristóbal de Torres, para enseñar filosofía, teología, jurisprudencia y medicina; la Universidad Javeriana, fundada por la Compañía de Jesús en 1623 y la Universidad Tomística establecida por la Orden de los Dominicos en 1636. En otras capitales de provincia como Popayán, Tunja y Cartagena también se constituyeron los Colegios Seminarios, especie de “instituciones de educación superior” responsables de la formación de sacerdotes católicos y abogados entre jóvenes provenientes del rancio abolengo criollo. El devenir de la universidad colombiana ha estado signado y condicionado por los conflictos de naturaleza política que ha afrontado el país en el curso de su vida republicana; los límites que impone una estructura productiva rezagada respecto a los desarrollos contemporáneos de las fuerzas productivas; los recurrentes problemas fiscales soportados tanto en el orden nacional como por los entes territoriales y las dificultades ideológico-políticas de los sectores dominantes por estructurar un proyecto de nación desde el cual se

democratice el acceso a la cultura y se generen beneficios colectivos.

1.1 El problema de la autonomía universitaria

En una propuesta de reforma legal a la universidad, o en una acepción más amplia, al sistema de educación superior que se pretenda desarrollar en un país, la autonomía es un asunto que deberá ser tratado y regulado con sumo cuidado. La historia entrega importantes enseñanzas. A los pocos años de constituida la Universidad de París, en momentos de gran convulsión interna, el papa Gregorio IX, el 13 de abril de 1231, envió los estatutos de la institución, la *Charta Magna*. Participaba así en un profundo conflicto que cerró durante dos años esta institución. Era un enfrentamiento de poderes por el control de la universidad: entre el gremio universitario, el poder real, el poder papal, el poder episcopal. La intervención papal con los estatutos sustrae a la universidad de la jurisdicción de las ciudades, de los obispos y reyes. Pero el papa no excluye su influencia sobre la universidad. Detrás de esta lucha por el poder está el problema decisivo, el cultural. Se quiere controlar los contenidos de la enseñanza. En ese momento se desgarraba el oscurantismo medieval, que consideraba que el hombre no era capaz de crear conocimiento por sí mismo. Estaba en discusión el “naturalismo” de Aristóteles. La novedad era la obra íntegra del pensador que había dicho: “*No hay nada en la razón que no haya pasado antes por los sentidos*”.

El papado se fue lanza en ristre contra esas ideas que desvirtuaban su mundo estático medieval. “*Enseñad la pureza teológica sin el fermento de la ciencia mundana y sin adulterar la Palabra de Dios con las fábulas de los filósofos, rezaba la carta papal de*

⁶ ESPAÑA, Gonzalo. *Mutis y la expedición Botánica*, Editorial Panamericana, Bogotá, 1999, p. 21.

*Gregorio IX del 7 de julio de 1228*⁷. Era una directa referencia a Aristóteles. La persecución a las ideas del pensador griego llegaría a su cima con la condena del 7 de marzo de 1277, promulgada por el obispo de París, Esteban Tempier, que reúne a 16 filósofos que estudiada la obra aristotélica llegan a la conclusión de que tiene 179 errores filosóficos y 40 errores teológicos.

La Iglesia católica, que llegó a poseer más de un tercio de las tierras en el Medioevo, celosamente defendía este *statu quo*, con el total predominio sobre el conocimiento humano de la Biblia. Aún, siglos después, condenaría a Galileo Galilei por enseñar la concepción de Copérnico, de que la Tierra gira alrededor del Sol, por contradecir el pasaje bíblico en que Josué para el Sol para poder prolongar y ganar una batalla a la luz del día.

Las concepciones de Aristóteles se abrieron campo en contra del veto religioso. La Iglesia, a través de Santo Tomás de Aquino, terminaría conciliando este pensamiento con la concepción católica. Este es un ejemplo histórico de cómo la universidad ha expresado las contradicciones sociales, políticas e ideológicas, y de cómo el control de la institución fue clave en el objetivo de imponer un determinado ideario político. La universidad moderna enfrenta similar conflicto.

2. El trasegar de la revolución democrática en Colombia y las controversias sobre el rumbo de la educación

Las políticas educativas no tienen un carácter neutro respecto de los intereses que confrontan en una sociedad. Expresan

⁷ SOTO. Op. cit., p. 75.

siempre una postura ideológica, una concepción de la sociedad, la economía y el poder. El análisis de la educación, independientemente del nivel o la modalidad de que se trate, tendrá que considerar la política y la economía como puntos de referencia, a partir de los cuales se pueda contextualizar su evolución normativa y desarrollos concretos. En Colombia la discusión sobre el carácter científico y democrático de la educación es de vieja data. Sectores progresistas, en períodos distintos de nuestra historia, plantearon iniciativas que buscaban una articulación de la educación con los requerimientos del desarrollo material de la sociedad, *“la lucha por transformar la cultura y la educación y ponerla a tono con lo más avanzado no es un fenómeno nuevo”*⁸.

Colombia cuenta con antecedentes importantes relacionados con hechos y movilizaciones sociales orientadas en la búsqueda de reformas que permitieran definir una política pública que diera rumbo a la educación superior y permitiera consolidarla como bastión del progreso y los valores democráticos. La lucha política y los conflictos bélicos internos acaecidos durante el siglo XIX y parte del XX tuvieron motivaciones relacionadas con el control del Estado y las orientaciones en materia de política económica; pero los lineamientos en materia de educación constituyeron un importante acicate ideológico en las controversias político – partidistas.

Destacar como corresponde la importancia de la Expedición Botánica y el papel de José Celestino Mutis en cuanto antecedente

⁸ POSADA ÁLVAREZ, Rodolfo. “El plan educativo de Moreno y Escandón (1774)”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Investigaciones Docentes - CEID, No. 24, octubre de 1991.

destacable en la configuración de un ideario cultural democrático que contribuyó a delinear el proyecto político que en su momento guió la revolución de independencia y la constitución de un Estado soberano.

Mutis desgarró entre nosotros el velo de las tinieblas que envolvían la noche colonial. Al cobijo de su actividad educadora y científica se formaron personajes como Félix de Restrepo, Francisco Antonio Zea, Jorge Tadeo Lozano, Francisco José de Caldas y muchos otros más que pueden considerarse la Generación de la Independencia. Se descubre así que el paso de colonia a nación libre no fue el resultado de una simple coyuntura histórica, sino también el producto de una profunda transformación cultural llevada a cabo en muy poco tiempo, y alentada en lo fundamental por este perseverante y augusto sabio gaditano.⁹

Mutis influyó en las universidades. Suya fue la primera cátedra de matemáticas que se dictó en la Nueva Granada. La fecha histórica fue el 13 de marzo de 1762, en el Colegio Mayor del Rosario de Santa Fe de Bogotá. En ese momento los educadores dominicos eran influenciados por las universidades españolas, *“entonces un baluarte del oscurantismo, la ignorancia, y la oposición a las ideas modernas. En muchas de ellas las simples figuras geométricas se consideraban todavía símbolos de hechicería y los estudiantes de álgebra eran tenidos por nigromantes y endiablados”*¹⁰. Mutis libró una lucha por la apertura a los nuevos campos del saber y del conocimiento mundial. Entre otros avances, logró que se conociera la teoría de Copérnico.

La generación de la independencia, encabezada por Francisco de Paula Santander,

bebió en las fuentes de las nuevas ideas expresadas en las instituciones universitarias. Esta es otra de las realidades decisivas para entender que en las instituciones educativas se expresan las nuevas ideas, y ellas influyen en los cambios de las sociedades. En otro contexto resulta ser un ejemplo histórico meritorio para comprender este planteamiento: la Universidad de Wittenberg, en Alemania, marcó el comienzo de la Reforma protestante iniciada por Lutero. Reforma que tanto influyó en los cambios económicos, políticos y sociales en la historia desde 1537.

Durante el siglo XIX en Colombia, lo que estuvo en juego fue el futuro de la revolución democrática que se inicia con la independencia; las principales luchas de orden político y militar que tienen lugar en el país durante ese siglo surgen con motivo de las divergencias en razón de los objetivos fundamentales de esa revolución, en un contexto universal marcado por el ascenso del capitalismo¹¹. En ese proceso emergían una política y unos actores cuyo propósito estaba orientado a desmontar las instituciones económicas coloniales, por secularizar la educación, quitarla del control de la Iglesia y reorientarla desde un enfoque científico y más democrático. En esa línea están naturalmente el plan educativo de Moreno y Escandón de 1774 y la reforma que impulsó Santander en 1826, que además marcan el origen de nuestra legislación educativa. La primera de estas iniciativas estuvo relacionada con la revolución cultural que en el plano internacional

⁹ ESPAÑA, Gonzalo. Op. cit., pp. 8 y 9.

¹⁰ Ibid., p. 13.

¹¹ OCAMPO, José Fernando. Colombia Siglo XX, *Estudio histórico y antología política 1886-1930*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1982, pp. 41, 43 y 49.

significó la Ilustración, que tocó incluso a la retrasada España, a sus dominios coloniales y que en la Nueva Granada se expresó en la empresa científica que lideró Mutis. El Plan contribuye a socavar los fundamentos de la educación colonial.

Por su parte, el plan de estudios decretado en 1826 por la administración de Santander tuvo como objetivo básico integrar la educación a las necesidades del desarrollo económico. Una vez triunfó la revolución de independencia, la organización de un sistema de educación pública fue una de las prioridades que defendieron las autoridades de la nueva república. Desde 1820 se dictaron las primeras medidas, tendientes a organizar escuelas de primeras letras¹². El objetivo del Plan fue estimular el nivel académico y el conocimiento científico. Pero pese a la relativa flexibilidad que contemplaba el proyecto, a su interés de crear un núcleo de académicos y científicos, fueron evidentes las concesiones hechas al clero y a los sectores conservadores, en lo relacionado con la autonomía y la libertad de cátedra¹³.

La agudización del conflicto político durante 1827 y 1828, la posición de sectores progresistas contra la reforma constitucional basada en la Constitución Boliviana de 1826 y el advenimiento de la dictadura de Bolívar, llevaron a la caída de este Plan. De todos modos, el país comenzó a organizar un sistema de educación pública y a realizar

lentos progresos en esa dirección¹⁴. Durante la administración de Santander, antes de disolverse la Gran Colombia, se creó la Dirección de Instrucción Pública y comisiones para los diferentes niveles educativos: primaria, secundaria y universidades.

2.1 Las reformas educativas entre 1840 – 1887

Dos episodios de trascendencia histórica y política permiten enmarcar este período: la culminación de la guerra civil conocida históricamente como De los Supremos (1839-1841) y la promulgación de la Constitución Nacional de 1886, la firma del Concordato entre Colombia y la Santa Sede, hechos con los cuales se consuma el triunfo del proyecto antiliberal de la Regeneración. El lapso aludido tuvo varias iniciativas de orden gubernamental que intentaron darle forma a la organización y a los planes de estudio en los diferentes niveles educativos.

En el gobierno del presidente Pedro Alcántara Herrán (1841-1845) se desarrolla una reforma educativa cuyo principal promotor fue el entonces ministro del interior Mariano Ospina Rodríguez. Mediante la Ley 21 de 1842 se reformó el régimen de la universidad y a través de un decreto del 2 de mayo de ese mismo año, se reglamentó la educación primaria y normalista. Aunque el plan de estudios de Ospina Rodríguez acentuaba la importancia de las “ciencias útiles”, sí fue claro un propósito de fortalecer la enseñanza religiosa y moral y de restaurar el control de la Iglesia sobre la educación. El regreso de los jesuitas y los notables progresos de la educación privada, se dieron en esta coyuntura. A nivel de la universidad la reforma llegó más lejos. La filosofía y los

¹² JARAMILLO U. Op. cit., p. 255.

¹³ PARDO ROMERO, Miguel Ángel. “Hacer de la educación una fuerza social productiva”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Investigaciones Docentes - CEID, No. 26, abril de 1992, p. 34.

¹⁴ JARAMILLO U. Op. cit., p. 257.

textos de autores como Bentham y Tracy fueron proscritos de las aulas y remplazados por obras de Balmes y el derecho romano de Henecio, respectivamente. Tres aspectos se destacan del plan aprobado para las universidades:

La primera, sujetar los alumnos a severa disciplina, así en sus costumbres y moralidad, como en sus estudios y adquisición de grados profesionales; la segunda, introducir el elemento religioso en la dirección universitaria, complementando la instrucción con la educación; la tercera, reorganizar las enseñanzas de acuerdo que en ellas se introduzca elementos conservadores (como el estudio del derecho romano) y algunos de literatura y humanidades que habían sido descuidados, y que al mismo tiempo se prohibiesen ciertas materias calificadas de peligrosas por el gobierno, tales como la ciencia de la legislación, ciencia constitucional y táctica de las asambleas¹⁵.

La lucha por la democracia planteaba la necesidad de confrontar el poder económico de la Iglesia y su dominio ideológico sobre la población. Algunas de las medidas que desarrollaron los gobiernos liberales radicales tuvieron ese propósito y contaron con la educación para quebrar la influencia favorable a los conservadores que ejercía el clero¹⁶. El gobierno de José Hilario López (1849–1853) decretó la libertad de enseñanza, la eliminación del requisito de título académico para el ejercicio de profesiones liberales¹⁷, transformó las universidades en colegios nacionales, desarrolló una descentralización administrativa y fiscal que significó una disminución de erogaciones

del Estado central, no compensada por los gastos de los estados federales, situación que tuvo como consecuencia un deterioro general de la educación.

Después de 1865 los gobiernos radicales optaron por una política educativa más acorde con los requerimientos del desarrollo del país. En una coyuntura favorable económicamente¹⁸, de impulso a las obras públicas, se pretendió reorganizar las finanzas públicas hacia la educación. Entre 1870 y 1872, durante la administración de Eustorgio Salgar, la reforma educativa alcanzó una dimensión nacional. Por primera vez en la historia del país una norma definió la obligatoriedad de la educación, estableciéndola como una de las funciones del Estado. Se organizó una estructura educativa centralizada y unificada. Esta reforma consideró los diferentes niveles educativos. Buscó crear los cimientos de una escuela gratuita, obligatoria y religiosamente neutra. En esta iniciativa se consideraron aspectos de orden financiero, administrativo, docente y pedagógico.

Desde el punto de vista del legado institucional educativo del período de gobiernos de los liberales radicales en Colombia, está la fundación de la Universidad Nacional. José María Samper presentó un proyecto de ley en 1864, que sirvió como base para la Ley Orgánica de la Universidad. El 22 de septiembre de 1867, el Congreso Nacional sancionó la Ley 66 “*con el objeto de organizar una Universidad Pública de la Capital de la República, la que llevará el nombre de*

¹⁵ Ibid., p. 307.

¹⁶ HELG, Aline. *La educación en Colombia*, 1918-1957, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1987, p. 23.

¹⁷ JARAMILLO U. Op. cit., pp. 308, 309.

¹⁸ OSPINA VÁSQUEZ, Luis. *Industria y protección en Colombia 1910-1930*, Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales FAES, Medellín, 1987, pp. 263-271.

Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia”.

Tanto los problemas financieros como los conflictos políticos suscitados por la reacción conservadora y clerical contra el proyecto político de los radicales obstaculizaron, en general, el desarrollo de la reforma educativa. La Guerra Civil de 1876 que se hizo a nombre de la religión, “*como protesta contra la tiranía docente del Estado*”¹⁹, interrumpió la reforma y contribuyó a un retroceso de la educación en su conjunto. Finalizada la contienda, el general Julián Trujillo como presidente (1878-1880) impulsa una contrarreforma que favorecía los ideales conservadores y a la Iglesia²⁰. Esta política de “rectificaciones” fue seguida por Rafael Núñez tan pronto como inicia su primer gobierno (1880-1882).

Con el decreto 167 de 1881 la universidad quedó definida como “*Una institución de educación creada por la ley y sostenida con fondos nacionales para dar pública y gratuitamente enseñanza secundaria y profesional*”. Con el advenimiento del movimiento regenerador durante la segunda administración de Núñez (1884–1886) con el sometimiento del Estado a la Iglesia ratificado con la firma del Concordato (1887), la educación comenzará a jugar un papel más ideológico-religioso, distante de cualquier aspiración de convertirla en un soporte de la producción, la formación técnica y científica de la población. Al establecerse que la “*educación será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica*” y que la “*instrucción será*

gratuita y no obligatoria” (artículo 41 de la Constitución política de 1886), se cerró en este período toda posibilidad de crear un sistema educativo que significara un punto de apoyo al desarrollo económico del país.

En consonancia con ese ideario la autonomía universitaria se vio restringida. La reflexión que planteó Ricardo Becerra, entonces secretario de Instrucción Pública, ilustra al respecto:

Si los que piden la forma autonómica para la universidad creen que esto le daría un mejor carácter y más firme estabilidad, cumple decirles francamente que es bueno su propósito, pero que no es deseable. La universidad no podrá obtener otra vida que la que le da el gobierno, y por lo mismo, lejos de hacer de éste un simple patrono, como en el caso del proyecto, debería circunstanciarse más y más con él. La descentralización en asuntos de enseñanza es contraproducente, pues tiende a la desorganización y a la ruina. Debería pensarse más en una completa regularización del ramo de la instrucción pública bajo el cuidado de un secretario de Estado y no en simples dependencias efímeras²¹.

El Plan Zerda, promulgado en 1894 por medio de la Ley 89 y su decreto reglamentario 349, sintetiza los propósitos fundamentales de la reforma a la educación desarrollada por la Regeneración: financiación distribuida entre la nación, los departamentos y municipios, obligatoriedad de la educación religiosa, control de la Iglesia sobre los profesores, textos y contenidos. Anteriormente, mediante la Ley 61 de 1888, el presidente había quedado dotado de amplias facultades para

¹⁹ JARAMILLO U. *Op. cit.*, p. 275.

²⁰ Sobre el gobierno de Julián Trujillo y su incidencia política, ver TORRES GIRALDO, Ignacio. *Los Inconformes*, Editorial Latina, tomo 2, 1978, pp. 396-406.

²¹ ORTÍZ PALACIOS, Iván. “La autonomía universitaria”. En FIGUEREDO, Pedro (compilador) *Universidad, actualidad y siglo XX*, Editado Sinprofuac, Bogotá, 1998, p. 72.

ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre las asociaciones científicas e institutos docentes. Esta ley establece que el primer mandatario de la nación *“queda autorizado para suspender por el tiempo que juzgue conveniente, toda sociedad o establecimiento que bajo pretexto científico o doctrinal sea foco de propaganda revolucionaria o de enseñanzas subversivas”*²².

Los efectos del proyecto regenerador en materia de educación, ciencia y desarrollo no se quedaron en el marco de una lejana época de la historia nacional. En los albores del siglo XXI, en el tercer milenio, cuando la modernidad se pretende superada y los teóricos de la posmodernidad nos anuncian grandes rupturas, las consecuencias culturales de la Regeneración y la Constitución de 1886 no han podido ser superadas del todo: todavía la iglesia católica y otro tipo de confesiones religiosas mantienen un relativo control sobre numerosas instituciones educativas e imparten una formación estrechamente ligadas a sus preceptos e intereses ideológicos; la libertad de cátedra no pasa de ser un enunciado sin posibilidades reales, y los valores y prácticas que pueden contribuir al desarrollo de una cultura científica encuentran serias talanqueras en la superchería y la religiosidad que predominan en el ambiente cultural colombiano.

3. Modernización y educación en las primeras décadas del siglo XX

Durante las dos primeras décadas del siglo anterior, los principios y estructura educa-

cionales legados por la Regeneración van a ser conservados en lo esencial. El crecimiento de la educación privada, junto a la precariedad de los establecimientos públicos representa una de las características más notorias del período.

En el marco de las nuevas necesidades surgidas con la profundización del modelo de “prosperidad a debe” y el despeque industrial, se puso a la orden del día, durante la década de 1920, la discusión sobre el carácter de la educación y el sentido que debería tener una posible reforma. El gobierno de Pedro Nel Ospina, orientado por una nueva Misión Alemana, propuso una reforma que no fue aprobada por el Congreso de la República. De todos modos, este período fue importante por la introducción de métodos de enseñanza modernos y por la creación de algunas instituciones como el Gimnasio Moderno y la Universidad Libre, que impulsaron propuestas innovadoras en materia de contenidos y pedagogía. Procesos, que es de anotar, se hicieron por fuera de la influencia del Estado. En general, podemos señalar que al finalizar la década el estado de la educación era bastante deplorable. Había una desarticulación institucional, mala calidad y baja cobertura. La falta de claridad respecto al papel que debería cumplir la educación como soporte del desarrollo material de la sociedad, el peso político que todavía tenían la Iglesia y los sectores políticos vinculados al latifundio, fueron obstáculo para el logro de una reforma educativa que diera respuesta al proceso modernizador que se imponía.

La llegada de los liberales al poder en 1930 no significa una ruptura con el establecimiento. La política de modernización por endeudamiento externo e incorporación

²² Citado por MOLINA, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia*, Tercer Mundo Editores, tomo 1, Bogotá, 1988, p. 157.

de Colombia a la órbita de Estados Unidos tuvo en las administraciones liberales de Olaya Herrera, López Pumarejo y Eduardo Santos, fieles intérpretes²³.

La crisis que afectó la economía capitalista mundial al despuntar la década de 1930 impulsó una mayor intervención del Estado en la sociedad. En Colombia, al igual que en otras latitudes, la crisis favoreció un cierto fortalecimiento de los instrumentos de intervención social y económica del Estado. Esto explica algunas de las medidas que en el campo laboral y fiscal desarrolla el gobierno de Olaya Herrera y que profundizó López Pumarejo durante su primer gobierno. Las reformas desarrolladas durante la “Revolución en Marcha” permitieron consolidar las bases fiscales y legales del Estado intervencionista²⁴.

En el plano educativo la “Revolución en Marcha” y en general la República Liberal no atacaron de fondo las causas de su atraso, aunque representó cambios importantes. Un elemento importante estaba en el artículo 14 de la reforma constitucional de 1936, que otorgó al Estado el derecho de “*intervenir en la marcha de la educación pública y privada, a fin de garantizar los fines sociales de la cultura y la mejor preparación intelectual, moral y física de los educandos*”. Todo ello, sin atacar a fondo los intereses ideológicos y culturales defendidos por la Iglesia católica en el campo de la educación.

²³ Un trabajo que nos hace claridad al respecto es el de STEPHEN J. RANDALL, *La diplomacia de la modernización: relaciones colombo-norteamericanas 1920-1940*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1989.

²⁴ TOVAR ZAMBRANO, Bernardo. *La intervención del Estado en Colombia*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1984, pp. 222-225.

La reforma buscaba limitar el poder de la Iglesia y de los sectores vinculados políticamente al conservatismo, fortalecer la educación pública en sus diferentes niveles y elevar el nivel pedagógico y científico de los contenidos. Igualmente esta reforma permitió la configuración de una universidad más vinculada con los requerimientos de la modernización, es decir, con los avances de la industrialización, el despegue de la agricultura comercial, el tránsito hacia una sociedad más urbana y las transformaciones que en el campo de la cultura y la ideológica desde allí comenzaron a generarse.

El movimiento estudiantil universitario había luchado desde la década anterior por una reforma que democratizara la universidad, garantizara la autonomía y contribuyera a crear las condiciones para una educación de mejor calidad.

3.1 La Ley 68 de 1935 o Ley Orgánica de la Universidad Nacional

Esta norma permitió la integración de las dispersas escuelas, ordenó la construcción de la Ciudad Universitaria y le concedió autonomía administrativa y académica. Esta reforma no se detuvo en modificaciones de carácter jurídico formal. Se introdujeron cambios académicos y pedagógicos, se crearon nuevas facultades y programas, como los de arquitectura, veterinaria, agronomía, química, filosofía, economía y administración. Se favoreció el nivel científico de la enseñanza, se propició una mayor participación de los educandos en los procesos pedagógicos y se hicieron esfuerzos por superar la educación axiológica, libresco y verbalista. Se introdujo las nociones de extensión universitaria y bienestar estudiantil; se creó el docente de carrera y dedicación exclusiva, estable-

ciendo el sistema de mérito y concurso para proveer los cargos docentes y un esquema de admisiones para los estudiantes²⁵.

Las medidas aprobadas durante el primer gobierno del presidente López Pumarejo orientaron el sistema educativo hasta 1948, cuando a raíz de la violencia y el conflicto político que el país experimento se operaron cambios en el ámbito de las orientaciones académicas, del personal docente y directivo por razones de carácter político.

4. La reforma universitaria en el contexto de la Violencia Política: 1948 -1958

Las repercusiones de La Violencia sobre la estructura social colombiana han sido analizadas desde distintas perspectivas. Tradicionalmente se hace referencia a La Violencia como un período histórico caracterizado por el recurrente uso de la agresión como forma eficaz de dirimir los litigios políticos²⁶. De otra parte están quienes, sin desconocer este hecho, entienden La Violencia como una estrategia de dominación en el contexto de las necesidades del desarrollo capitalista, que el país experimenta desde los años cuarenta²⁷.

La crisis social y política generada por La Violencia afectó naturalmente la universidad

pública. Entre 1948 y 1957 fue intervenida por el gobierno y suspendido casi en su totalidad el Estatuto Orgánico aprobado en 1935. Durante los gobiernos de Ospina Pérez y Laureano Gómez “se legisló con base en el artículo 120 de la Constitución, mediante los decretos 3708 de 1950, 364 bis, 0518 y 2051 de 1951, se hizo con la universidad (Nacional) lo que se había hecho con las Cortes, con el Congreso y con todas las instituciones democráticas del país: quitarle su dinámica, recortarle sus principales funciones, ponerla bajo tutela del ejecutivo”²⁸. Se cambió la integración del Consejo Directivo, disminuyendo el número de representantes de los profesores y estudiantes, se autorizó la remoción del profesorado “cuando las circunstancias lo exijan”, con el artículo 5° del decreto 3708 de 1950; se dispuso que los rectores y decanos de las universidades departamentales fueran nombrados directamente por los gobernadores (artículo 1° del decreto 364 bis de 1951). Para completar el artículo 2° del decreto 063 de 1953 dispuso:

Son atribuciones del rector la creación de los empleos administrativos y docentes de la universidad, la fijación de sueldos, el nombramiento de los respectivos empleados, incluidos los secretarios de las facultades y de las escuelas, y la remoción del personal por razones de mala conducta, incompetencia, falta de asistencia y cuando las circunstancias especiales lo exijan²⁹.

El 30 de abril de 1958 mediante Decreto Legislativo No. 136 se dictó el Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional. Al igual que las normas anteriores, ésta compaginaba con la política de “pacificación”

²⁵ JARAMILLO U., Op. cit., pp. 333 y 334.

²⁶ Conocido es el trabajo que desde la facultad de sociología de la Universidad Nacional de Colombia se inició para reconocer sociológicamente La Violencia. GUZMÁN CAMPOS, Germán y otros, *La violencia en Colombia*, Editorial Círculo de Lectores, Bogotá, 1988.

²⁷ VEGA CANTOR, Renán y RODRÍGUEZ RUIZ, Eduardo. *Economía y Violencia*, Fondo Editorial Universidad Francisco José de Caldas, Bogotá, 1990.

²⁸ SUESCÚN MONROY, Eduardo. *Universidad, proceso histórico y jurídico*, Editorial Grijalbo, Bogotá, 1994, pp. 71-79.

²⁹ Citado, *Ibid.*, pp. 166 y 167.

en que estaba comprometido el gobierno. Mantenía, como podía esperarse, restricciones al ejercicio de la democracia y la autonomía universitarias. Puntos interesantes y de utilidad, para este análisis, se destacan de este nuevo estatuto:

La Universidad Nacional de Colombia es una entidad autónoma, con personería jurídica, **esencialmente apolítica**, que tiene por objeto alcanzar los altos fines de la cultura mediante el estímulo y **la exaltación de los valores en que se basa la civilización cristiana** y lograr la investigación científica, la difusión de la ciencia, la técnica, las artes, las letras y la formación profesional, con la colaboración del Estado y de las personas o entidades que se vinculen a su misión, **respetando el espíritu católico del pueblo** y de acuerdo con las normas que más adelante se establecen". (Las negrillas son nuestras).

En concordancia con las orientaciones normativas antes señaladas y en el marco del acuerdo frentenacionalista, el gobierno del presidente Guillermo León Valencia expide más tarde la Ley 65 de 1963.

5. La política universitaria y las protestas estudiantiles en 1971

En las postrimerías del gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, el movimiento estudiantil se había puesto del lado del "Frente Civil", en su lucha contra la "dictadura". Última vez, por lo menos hasta la fecha, que los partidos tradicionales tuvieron bajo su égida dicho movimiento. Durante la década de 1920 los estudiantes habían sido un sector importante en la movilización, principalmente en Bogotá, contra el régimen conservador³⁰.

³⁰ TORRES GIRALDO, Ignacio. Los inconformes, Editorial Latina, tomo 3, Bogotá, 1978, p. 751. Ver también: GÓMEZ MARTÍNEZ, Alberto. "Movimientos estudiantiles en Colombia", en

Para los años sesenta y comienzos de los setenta, en el marco de una coyuntura internacional y nacional favorable, el movimiento estudiantil nuevamente entra en escena. Entre 1968 y 1972 se puso a la orden del día la más importante y significativa lucha del estudiantado colombiano, tanto de establecimientos públicos como privados. Los objetivos de este movimiento estaban orientados al logro de una reforma que asegurase al país una educación pública, científica, democrática y nacional. Metas contrarias al modelo de privatización y aplicación de los modelos norteamericanos para la educación superior³¹. En 1968 las movilizaciones estudiantiles en Francia, las jornadas de protesta del *mayo francés* representaron con todo su impacto social y simbolismo un acicate que hizo su aporte en el despertar rebelde de los jóvenes en América Latina y Colombia. De todos modos esta región tuvo tempraneras agitaciones estudiantiles; al despuntar el siglo XX América Latina experimenta importantes movilizaciones del estudiantado universitario. El Movimiento de Córdoba (Argentina) de 1918 marcó un hito en el contexto de los movimientos sociales en la región y fue preámbulo de otras movilizaciones estudiantiles acaecidas a lo largo del siglo en varios países³².

Historia de Colombia, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1986.

³¹ SÁNCHEZ, Ricardo. "Documento – testimonio sobre el Movimiento Universitario 1968-1972", en Politeia, revista *Facultad de Derecho*, Universidad Nacional de Colombia, No. 10, Bogotá, 1992, pp. 109 y ss.

³² MOLINA H., María Mercedes. Introducción al estudio de la universidad en Latinoamérica. En: latinoam.estud.educ. Manizales (Colombia), 4 (1): 129 – 142, enero - junio de 2008. P. 135. (Consulta: 20 de marzo de 2011). <http://>

En términos más concretos, la movilización estudiantil además de las connotaciones de carácter social y político, tenía como punto de referencia de lucha contra la propuesta de reforma universitaria planteada dentro del PLAN BÁSICO, diseñado por la Asociación Colombiana de Universidades, el Fondo Universitario Nacional y la Misión de la Universidad de California³³, cuya base estaba en el Informe Atcon. Propuesta de reforma hecha y promovida desde Estados Unidos, como se denunció en la época.

El Programa Mínimo de los estudiantes presentado al segundo Encuentro Nacional Universitario expresa el sentido y posible alcance de las revueltas estudiantiles; constituyó su norte ideológico y contribuyó a materializar reformas democráticas en las principales universidades del país³⁴. El

ministro de educación Luis Carlos Galán en 1971 enfrentó la crisis, planteando una reforma universitaria, que a la postre no fue convertida en ley³⁵. Sobre esta crisis, en la parte introductoria de la obra publicada por la Fundación Luis Carlos Galán sobre el período 1970-1972 se lee:

La agitación y la intolerancia de grupos estudiantiles sumados a la alteración del orden público convirtieron la discusión sobre la reforma de la universidad en una cuestión de policía. La crisis que comenzó en la Universidad del Valle con una huelga estudiantil a principios de 1971, se convirtió en pocas semanas en un conflicto que se generalizó a casi todas las universidades del país. A pesar de todos los acontecimientos ocurridos durante este período, el gobierno insistió en la necesidad de reestructurar la universidad y todo el sistema educativo. Por

latinoamericana.ucaldas.edu.co/downloads/Latinoamericana4(1)_9.pdf

³³ El Plan Básico para la educación superior fue descrito en la época de la siguiente manera: “Se le ha calificado con el nombre de Plan Básico, porque pretende como finalidad primordial proponer a las autoridades competentes y a los gestores de la educación superior una serie de medidas fundamentales para lograr un avance significativo en la prestación de este servicio, avance que debe traducirse en una mejor educación universitaria para un mejor número de colombianos”. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES – FONDO UNIVERSITARIO NACIONAL, División de Planeación. *Plan Básico para la Educación Superior en Colombia*, documentos, volumen I, Bogotá, Imprenta Nacional, 1968, p. 6.

³⁴ El programa en mención contemplaba como principales puntos:

- Abolición de los consejos superiores universitarios, creando organismos de gobierno provisional.
- Conformación de una comisión para estudiar un proyecto de ley orgánica de las universi-

dades del país con mayoría de estudiantes y profesores.

- Establecimiento de un sistema democrático para elección de autoridades en establecimientos públicos y privados.
- Cumplimiento de la asignación mínima del 15% del presupuesto de educación para la Universidad Nacional y cubrir el déficit cuantioso que tenían el resto de universidades del país.
- Eliminación del ICFES (este organismo había sido creado con la reforma administrativa de 1968, reemplazó a la ASCUN en el control de universidades.
- Investigación científica financiada enteramente por la nación y planificada por investigadores nacionales.
- Revisión de todos los contratos y convenios celebrados con entidades extranjeras por parte de todas las universidades, facultades y publicación de los mismos.
- Derecho de organización de los estudiantes en todos los establecimientos de educación media y superior, tanto privados como públicos.

³⁵ FUNDACIÓN LUIS CARLOS GALÁN – Ministerio de Educación Nacional, *La crisis de la educación 1970-1972*, Bogotá, 1993.

estas razones, los años de 1971 y 1972, son recordados menos por la crisis estructural del sistema y las propuestas gubernamentales de participación y autonomía que por sus repercusiones violentas³⁶.

En reportaje en el periódico *El Tiempo* el 5 de abril de 1971, el ministro Galán Sarmiento, a la pregunta: ¿Usted considera absurdos los movimientos universitarios?, respondía:

Por el contrario, creo que tienen aspectos muy positivos. Representan energías renovadoras aunque se presenten en forma no convencional. Me parece positivo, por ejemplo que los profesores de la Universidad Nacional propongan como cambios de la Universidad una visión conjunta del sistema educativo: esa tesis la he sostenido desde mi ingreso al ministerio... También es positiva la defensa de la educación pública como instrumento indispensable en una verdadera democratización de la enseñanza. Igualmente es importante que profesores y estudiantes pidan absoluta claridad en los convenios de crédito internacional para la educación superior. Asimismo, es legítimo que se pidan modificaciones en las relaciones entre universidades y organismos como la FES que originan discriminaciones entre el profesorado y desequilibrios en el desarrollo de programas académicos y de investigación. Además, es muy positivo que profesores y estudiantes apoyen la idea de calcular el 10% del presupuesto nacional incluidos los presupuestos de institutos descentralizados y cuerpos estatales... Encuentro muy razonables y justos los criterios que proponen los profesores de la Universidad Nacional sobre la condiciones para aceptar donaciones e intercambios con organismos externos a la universidad. Igualmente comparto las principales tesis de los profesores sobre libertad de investigación. Asimismo creo que los estudiantes tienen razón al proponer

sistemas más democráticos para la elección de autoridades universitarias³⁷.

Lo paradójico de la situación es que a pesar de las “coincidencias” que esta intervención permite suponer, sólo la fuerza de los hechos llevó a la administración a establecer temporalmente el cogobierno en las universidades Nacional y Antioquia, es decir, un órgano de dirección universitaria integrado mayoritariamente por estudiantes y profesores.

El proyecto de ley reformativo de la educación superior de Luis Carlos Galán fue negado en el Congreso de la República. Este proyecto de ley tenía aspectos más avanzados que las normas que se aprobaron en 1980 y 1992. El proyecto de ley “*por el cual se dicta el estatuto de la educación superior*” del 29 de julio de 1971, garantizaba un mejor ejercicio de la autonomía y la democracia universitarias. Esto se reflejaba en la composición que definía para los Consejos Nacional y Regionales Universitarios y los Consejos Superiores de las universidades.

En cuanto a la financiación, correspondía al Consejo Nacional Universitario “*elaborar el anteproyecto de presupuesto general para la educación superior en colaboración con los Consejos Regionales, y verificar su ejecución*” (artículo 15). En el artículo 31 establecía que la nación proveería a la educación de los recursos necesarios para el logro de las metas de los planes generales de desarrollo, y que las partidas presupuestales serían giradas directamente a las universidades³⁸.

³⁶ Ibid., p. XV.

³⁷ Ibid., p. 24.

³⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Proyecto de Ley por el cual se dicta el estatuto de la educación superior y exposición de motivos*, Bogotá, julio de 1971.

Los paros y las movilizaciones universitarias de 1971 en Colombia, cuando los universitarios colombianos exigieron el establecimiento en las universidades de Consejos Directivos con participación decisiva de estudiantes y profesores, ilustran este conflicto. El ideario estudiantil que orientó estas gestas, pese a la heterogeneidad de fuerzas, corrientes o tendencias políticas, centraba la atención en la necesidad de ampliar los espacios de participación democrática de los estamentos en el rumbo académico de las instituciones, garantizar la autonomía, el ejercicio pleno de la libertad de cátedra y una política que sin injerencia foránea articulara la universidad a los requerimientos del país, considerando los avances del conocimiento científico que naturalmente deberían ser incorporados a los planes de estudio. Es decir, un conjunto de iniciativas que no iban más allá de procurar restituir en el plano de la organización de una sociedad como la colombiana el papel de la educación superior como soporte del desarrollo³⁹. En alguna medida unas propuestas de orden reformista pese a la beligerancia y radicalidad de importantes núcleos estudiantiles que participaron activamente en estas movilizaciones.

6. La política de Educación superior y las reformas legales y reglamentarias: 1980 - 2010

Con los decretos 80, 81, 82, 83 y 84, dictados por el ejecutivo en 1980, en el marco de las facultades legislativas que el Congreso de la República le otorgó para desarrollar reformas en el campo de la educación superior y el régimen de los docentes de

los diferentes niveles de la educación, se incorporaron cambios sustanciales en nuestro ordenamiento legal en materia de educación superior, se aseguraron las bases normativas de una política cuyo rumbo se mantendrá sin sobresaltos incluso ya en vigencia la Constitución Política de 1991.

Estos decretos definen y asignan funciones, organizan y delimitan modalidades del nivel postsecundario. Esta reforma limitó los niveles de autonomía y democracia de las universidades públicas. Al no garantizar mecanismos eficaces de financiación por parte del Estado, tuvo, a mediano y a largo plazos, consecuencias negativas sobre la calidad del servicio y sobre el desarrollo académico y científico de los establecimientos de educación superior, especialmente los de carácter estatal⁴⁰.

Durante las décadas de 1970 y 1980 la política pública universitaria estaba definida en el Informe Atcon. Este informe proponía: planeación educativa, reforma académica estructural, “*eliminación de las prerrogativas de la cátedra*”, reforma administrativa que prescindiera de los estudiantes en el gobierno universitario y autonomía financiera de las instituciones⁴¹. El informe debe su nombre a Rudolph P. Atcon, asesor norteamericano, quien en los años sesenta (siglo XX) estudió la realidad de la universidad latinoamericana; y en su informe detalló su gestión, funcionamiento y problemas, proponiendo un conjunto de

³⁹ *La crisis universitaria Colombiana 1971*. Itinerarios y documentos, Ediciones El Tigre de Papel, Bogotá, agosto de 1971, pp. 115, 120.

⁴⁰ TIMANÁ VELÁSQUEZ, Queipo. “La reforma que no reformó la universidad”, en *Educación y Cultura*, N° 12, Revista del Centro de Investigaciones Docentes – CEID, Bogotá, junio de 1987, p. 50.

⁴¹ *Ibid.*, p. 49.

reformas al tenor de la experiencia de Estados Unidos⁴².

La expresión concreta de dicho Informe en Colombia es el Plan Básico, cuyos aspectos más importantes son:

1. Restricciones al ejercicio de la autonomía universitaria.
2. Mayor control de las universidades públicas, mediante los organismos creados para este fin.
3. Legalización de la presencia de representantes de la universidad privada dentro de los organismos que definen la política del sector.
4. Administración con criterios empresariales para las universidades⁴³.

La reforma de 1980 incorpora en su articulado las directrices definidas en el Plan Básico⁴⁴. Destacamos de ella los siguientes puntos:

1. Desde el punto de vista financiero la reforma impulsa la política de privatización de la educación superior; permite que los Consejos Superiores Universitarios aumenten progresivamente el costo de las matrículas; promueve la autofinanciación de las universidades públicas permitiéndoles la venta de servicios y la participación en empresas.
2. Frente a los organismos de gobierno universitarios, esta reforma pretendió

*“conseguir un mayor control político e ideológico de los estamentos básicos del aparato educativo: estudiantes, profesores y trabajadores, mediante una rígida estructura de poder y la reafirmación de un orden autoritario”*⁴⁵. En materia de participación democrática de la comunidad educativa en la dirección de la Universidad Nacional, el Decreto 80 de 1980 registra un retroceso con relación a la Ley 65 de 1963, orgánica de la Universidad, al reducir, de dos representantes estudiantiles en el Consejo Superior Universitario, a uno. De los ocho miembros de este organismo, cinco eran nombrados en forma directa por el gobierno nacional, incluido el rector, siendo quórum sólo cuatro miembros. Cosa similar estableció para las demás universidades oficiales. Mientras tanto a las universidades privadas se les dejó en entera libertad para que por sí mismas definieran la estructura administrativa y la composición de sus órganos de gobierno y dirección académica.

3. El ICFES fue dotado de amplias facultades para intervenir en la dirección académica de las universidades: otorgamiento de licencias, formulación y evaluación de planes y programas, autorización de costo de matrículas y cupos. Intereses privados cooptaron este tipo de instituciones en la lógica de lograr prebendas o beneficios en el momento del ejercicio de dichas facultades.
4. Se estableció la obligatoriedad de los Exámenes de Estado para el ingreso a la Educación Superior, para lo cual se creó el Servicio Nacional de Pruebas como

⁴² MOLINA H. María Mercedes. Op. cit., pp. 133–134.

⁴³ TIMANÁ VELÁSQUEZ. Op. cit., p. 49.

⁴⁴ FRANCO ARBELÁEZ, Augusto. “Transformación académica de la universidad colombiana”, en *Educación y Cultura*, No 15, Revista del Centro de Investigaciones Docentes – CEID, julio de 1988, pp. 22-28.

⁴⁵ TIMANÁ, V. Op. cit., p. 50.

dependencia del ICFES. También se creó el Sistema de Información de la Educación Superior (SIDES), cuyo desarrollo le correspondió al ICFES.

5. La reforma estableció cuatro niveles o modalidades educativas: formación intermedia profesional, formación tecnológica, formación universitaria y formación avanzada o de postgrado. La educación tecnológica y la educación de postgrado se venían desarrollando en el país al margen de cualquier normatividad y regulación. El Decreto 80 de 1980 en términos relativamente formales da asidero legal a estos niveles educativos.

Naturalmente estas regulaciones introducidas por vía legal afectaron la dinámica de las instituciones, especialmente las de naturaleza pública, en la medida en que introdujeron una serie de limitaciones en sus desarrollos académicos y dificultaron el ejercicio de la democracia y la autonomía.

El desmejoramiento general en la calidad de la educación superior en Colombia está acompañado de un significativo aumento de la oferta educativa privada⁴⁶. A la universidad pública, por su parte, le ha correspondido soportar un crónico déficit

⁴⁶ En 1973, de un total de 46.388 estudiantes matriculados en primer semestre, 25.481 lo hicieron en instituciones privadas (ICFES, *La educación superior en Colombia 1966-1977*) superando por primera vez el número de matriculados en instituciones estatales. Para 1980, de un total de 303.056 estudiantes, el 75% estaba matriculado en instituciones privadas (DANE, *Colombia estadística*, septiembre de 1981). Entre 1970 y 1980 se abrieron 14 universidades estatales y 33 privadas. En 1980 había 145 instituciones de educación superior privadas y 56 oficiales, lo que representaba un 72% de las

presupuestal, que se ha pretendido resolver mediante procesos de autofinanciación, racionalización del gasto y modernización de sus mecanismos de gestión, vía la adopción de esquemas de gerencia privada⁴⁷. Una evidente mercantilización de la educación superior y el predominio de un modelo profesionalizante, sin ningún tipo de proyección investigativa, que responde a requerimientos inmediatos. En el período actual, ni la Constitución de 1991 ni la Ley 30 de 1992 han contribuido a resolver el problema. Pese a las opiniones optimistas de ayer y de hoy sobre la Constitución de 1991, analizaremos sus implicaciones, ale-

primeras sobre las segundas (TIMANÁ, V. Op. cit., pp. 49 y 50).

Durante el transcurso de los años ochentas y noventas la tendencia se va a mantener. El crecimiento de la oferta educativa privada en educación superior va a ser una constante. El deterioro de la calidad de la educación no reside en que la mayor parte de las universidades que se han abierto en estas últimas décadas sean privadas, sino principalmente en que se ha permitido que funcionen universidades, programas y hasta especializaciones sin el mínimo de condiciones.

⁴⁷ En esta línea es conveniente consultar: JOHNSTONE, Bruce. *Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo*, Universidad del Estado de Nueva York en Búfalo – Banco Mundial, octubre de 1998. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, Documento: *Hacia una agenda de transformación de la educación superior: planteamientos y recomendaciones*, Bogotá, noviembre de 1996. MISIÓN NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA, “Informe final”, en “Política y gestión educativa”, Revista *Universidad del Valle*, No. 19, marzo de 1995.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - ICFES. *Bases para una política de Estado en materia de educación superior*, Bogotá, marzo 17 de 2001.

jados de aquellas perspectivas que no tienen sino el propósito de “*magnificar una obra y esconder su verdadera significación*”⁴⁸.

La indagación bibliográfica nos permitió encontrar obras, que desde lo jurídico, destacan el talante democrático y renovador de la Carta de 1991⁴⁹. Frente a estas versiones aparecen trabajos que desde una perspectiva crítica e interdisciplinaria establecen los nexos causales entre el modelo neoliberal (con todas sus consecuencias regresivas en materia social) y el proceso que llevó a la adopción de una nueva Carta política

en 1991⁵⁰. A este respecto destacamos el siguiente análisis:

La reforma política y constitucional de 1991, impulsada en los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria, constituyen el instrumento más importante de la adecuación de las instituciones político-jurídicas y socio-económicas al modelo neoliberal. La Constitución Política resultante de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, incorpora el modelo aperturista y privatizador, sin importar que en forma ambigua y contradictoria, acompañe su articulación con las teorías del Estado Social de Derecho, del intervencionismo de Estado, de la función social de la propiedad, traídas de la vieja Constitución, que desprestigiaron y violaron, para dar paso a la actual⁵¹.

Una continuidad en las políticas económicas y sociales se percibe en los gobiernos nacionales desde 1990. Las necesarias transformaciones institucionales y los pertinentes desarrollos normativos han tenido en los principios neoclásicos y las políticas neoliberales fundamentos de orden teórico y práctico para su avance.

El marco legal de la educación que se establece a partir de la Constitución Política de 1991 está dado básicamente por: la Ley 30 de 1992 que regula lo correspondiente a la educación superior; la Ley 115 de 1994, para los niveles de educación preescolar, básica y media; la Ley 119 de 1994, que estableció las directrices de la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, norma modificada por los Decretos 248, 249 y 250 de enero del 2004, expedidos en

⁴⁸ MONCAYO, Víctor Manuel. “Las reformas de López: una reorganización de la dominación de clase”, en *Politeia*, revista Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, vol. 1, No. 1, 1987, p. 83. Frases que resaltamos utilizadas por el ex rector de la Universidad Nacional en el análisis que adelanta sobre la “Revolución en Marcha” de López Pumarejo, su engañosa denominación, su sentido y alcance como proyecto de reorganización de la dominación de clase y no como una revolución democrática, como tradicionalmente se ha presentado por la vieja y la nueva historia. No sólo por los aportes en la comprensión de un proceso histórico sino como perspectiva de análisis consideramos valioso el opúsculo del profesor Moncayo.

⁴⁹ Para citar solamente algunos casos, tenemos: YOUNES MORENO, Diego. *Las reformas del Estado y de la administración pública*, Editorial Temis, Bogotá, 1992. TAFUR GALVIS, Álvaro. *La Constitución de 1991 y la modernización del Estado colombiano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

GONZÁLEZ CUERVO, Mauricio. “Informe de Coyuntura: Labor de la Sociedad civil por la Justicia”, en revista *Justicia y Desarrollo: Debates*, No. 17, septiembre de 2001. Ver también, TARAZONA NAVAS, Julio Alberto, *El Estado Social de Derecho y la Rama Judicial*, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2002.

⁵⁰ MATÍAS, Sergio. BOCANEGRA, Henry y otros. *Neoliberalismo y Constitución Política de 1991*, Universidad Libre, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio-jurídicas, Bogotá, 2001.

⁵¹ *Ibid.*, p. 33.

el marco de las atribuciones otorgadas al ejecutivo por la Ley 489 de 1998⁵². El énfasis que se le dio a la institución en los últimos dos cuatrienios presidenciales (2002–2006 y 2006–2010) bajo el mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez, estuvo centrado en aumento de la cobertura por encima del tiempo de formación de los educandos y claro, sacrificando calidad en razón de un número mayor de estudiantes atendidos.

Al sector educativo colombiano le ha correspondido soportar los rigores de la modernización neoliberal. Las políticas educativas, culturales, de ciencia y tecnología actuales, de la misma manera que las desarrolladas en otros sectores de la economía y el Estado, responden a los postulados ideológicos del neoliberalismo y a las necesidades del proceso de globalización. Un proceso que se debe analizar tomando en cuenta la lógica misma de la expansión capitalista, dejando de lado la dogmática de la inevitabilidad del modelo neoliberal y de la globalización⁵³, para ser entendido como

lo que es: una estrategia de acumulación, dominación de clase y “explotación sin límites”⁵⁴.

Desde la expedición de la Carta Política de 1991, los planes y programas educativos han mostrado continuidad y articulación efectiva con las políticas de ajuste y modernización neoliberal⁵⁵. La reforma educativa, desarrollada durante estos tres últimos lustros, ha pretendido incorporar las reglas del mercado a la organización y financiación del sistema público educativo. Para ello ha establecido los subsidios a la oferta, la capitación, la “racionalización” de las plantas de personal y fusión de establecimientos; la flexibilización laboral para los docentes oficiales; la reducción del monto de las transferencias de recursos de la nación a las entidades territoriales en el nivel de básica y media; la autofinanciación de la universidad pública; la política de créditos para estudiantes y la consiguiente eliminación de la gratuidad; la laxitud que consagró la Ley 30 de 1992 para la apertura de programas sin mínimos de calidad. Medidas que han contribuido al progresivo deterioro de la educación, una vulneración de ésta en cuanto derecho⁵⁶, no superadas con las pos-

⁵² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. “Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial* No. 43.464 del 30 de diciembre de 1998.

⁵³ PETRAS, James. *Imperialismo y barbarie global*, Ediciones Pensamiento Crítico, Bogotá, 2001, p. 37. Para profundizar en el análisis de los aspectos económicos, políticos y culturales de la globalización se pueden considerar los siguientes trabajos: STIGLITZ, Joseph E. *El malestar en la globalización*, Editora Taurus Alfaguara S.A., Bogotá, 2003. LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. *Globalización: incertidumbres y posibilidades*,

política, comunicación, cultura, Tercer Mundo Editores - IEPRI (UN), Bogotá, 1999. FAZIO VENGOA, Hugo. *La globalización en su historia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.

⁵⁴ BOURDIEU, Pierre. “El neoliberalismo: la utopía de una explotación sin límites”, *Revista Nueva Gaceta*, No. 2, Bogotá, abril de 2001, pp. 1-13.

⁵⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 812 de 2003 (26 de junio). “Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2003-2006. La Revolución Educativa”, *Diario Oficial* 45231, 27 de junio de 2003.

⁵⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *El derecho a la educación: la educación*

teriores medidas que el gobierno toma en el marco de un discurso y unas propuestas de calidad.

En 2001, al igual que se hizo en los niveles de la educación preescolar, básica y media, el gobierno expide los decretos de estándares mínimos de calidad para la educación universitaria. Es de mencionar a manera de ejemplo, el caso de los Decretos 2802 del 20 de diciembre de 2001, por el cual se establece estándares de calidad para programas profesionales de pregrado en Derecho, y el 808 del 25 de abril de 2002, posteriormente reformado por el Decreto 2566 de 2003, que establece el sistema de créditos académicos, como tiempo de trabajo estudiantil y mecanismo de evaluación de la calidad en consonancia con los estándares. El sistema de créditos académicos, según el gobierno, facilitará la transferencia de estudiantes y la cooperación interinstitucional nacional e internacional. Adicionalmente, mediante otras normas, se reglamentan los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior, ECAES, de los estudiantes de los programas de pregrado.

Posteriormente con la Ley 1188 de 2008 de abril 25 del 2008 “*se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones*”⁵⁷. El proceso de reglamentación de esta norma

se desarrolla con el Decreto 1295 de 2010⁵⁸. Con estas disposiciones se remplazaron normas que regulaban los requisitos para el funcionamiento de programas académicos del nivel universitario: el Decreto 1665 de agosto 2 de 2002 “*Por el cual se establecen los estándares de calidad de los programas de Especializaciones Médicas y Quirúrgicas en Medicina*”; otras de carácter más general como el Decreto 2566 de 2003 “*Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones*”, y el Decreto 1001 de 2006 del 3 abril 2006 “*Por el cual se organiza la oferta de programas de posgrado y se dictan otras disposiciones*”. Estas reglamentaciones se expiden con fundamento en las normas constitucionales que a juicio del ejecutivo lo faculta para expedirlas y conforme a la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002, que posteriormente la Corte Constitucional declaró parcialmente inexecutable.

El Consejo de Estado declaró la nulidad del Decreto 2566 de 2003, “*por medio del cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de Educación Superior y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el gobierno nacional, y la directiva ministerial 18 del 18 de diciembre de 2006 emitida por el Ministerio de Educación Nacional para la educación superior tecnológica. Con

en la perspectiva de los derechos humanos, Bogotá: Procuraduría General de la Nación y USAID, 2006.

⁵⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. “Ley 1188 DE 2008/(abril 25) por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* No. 46.971, 25 de abril de 2008.

⁵⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. “Decreto 1295 de 2010 (20 DE ABRIL) DE 2010 Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior”, *Diario oficial*, No. 47687, 21 de abril de 2010.

estas normas el gobierno nacional pretendía regular la calidad del servicio público educativo en el nivel superior, situación que según la jurisprudencia traspasaba los límites permitidos. En la respectiva sentencia señaló este alto tribunal de lo contencioso administrativo que:

La Corte Constitucional en las sentencias C-852 de 2005 y C-782 de 2007, declaró parcialmente inexecutable el artículo octavo de la ley 749 del 2002, que también se cita como sustento del decreto acusado, que facultaba al Gobierno nacional para reglamentar el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior, pues dicha reglamentación no podría ser delegada en el Gobierno, por ser materia de la ley, por tratarse la educación de un servicio público y requerirse por lo mismo de la fijación de criterios y parámetros legales mínimos y esenciales definidos previamente por el Legislador... No obstante que cuando se dictó el decreto acusado aún no se habían proferido las referidas sentencias dictadas por la Corte Constitucional, lo cierto es que las normas legales en que aquél se fundamentó no contenían los parámetros y criterios mínimos básicos para que pudieran ser desarrolladas mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, de ahí que las súplicas de la demanda tengan vocación de prosperidad, pues en esas condiciones el Ejecutivo se arrogó competencia del legislador⁵⁹.

⁵⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. "Acción de nulidad. Se declara la nulidad del Decreto 2566 de 2003 y la Directiva 18 de 2006. Exp. 11001-03-24-000-2007-00386-00", M.P. María Elizabeth García. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. "Sentencia C-852", diecisiete (17) de agosto de dos mil cinco (2005). M.P. Rodrigo Escobar Gil. "Sentencia C-782" de septiembre veintiséis (26) de dos mil siete (2007). M.P. Jaime Araújo Rentería.

Una preocupación natural de las instituciones educativas públicas y privadas por cumplir las reglamentaciones establecidas por la autoridad competente. Desde la promulgación de la Ley 30 de 1992 ha sido escaso el debate académico y político, el análisis crítico sobre los alcances e incidencias que puedan tener este desarrollo legal en la financiación adecuada, la democracia, la autonomía universitaria y los necesarios controles que sobre este servicio deben existir dada la existencia de un amplio mercado de oferentes. Después de casi de dos décadas de vigencia del modelo consagrado por la Ley 30 de 1992, solamente la iniciativa legislativa que presenta el gobierno en marzo de 2011, tuvo la capacidad, dado su sentido y alcance, de generar una amplia movilización social, discusión política y académica acerca del rumbo que deberá seguir la educación superior.

Los Estándares de Calidad como instrumentos de una lógica evaluativa del sistema educativo tienden a establecer una perspectiva homogenizante⁶⁰. A esa misma lógica responde los ECAES - Pruebas SABER PRO vigentes y el aprobado esquema de créditos académicos, que desconoce las experiencias de carácter individual, cultural, socio-económicas y curriculares que existen (y que deben existir) en el entorno educativo. Pero además, la pretendida unificación curricular, vía estándares, logros, indicadores y competencias, termina siendo contraria a la libertad de cátedra, a la autonomía curricular y académica que deben tener las

⁶⁰ COLECTIVO SOCIEDAD COLOMBIANA DE PEDAGOGÍA. "Los estándares curriculares: trivialización del acontecimiento pedagógico", en *Educación y Cultura*, Revista del Centro de Investigaciones Docentes - CEID, No. 61, Bogotá, septiembre de 2002, p. 39.

instituciones educativas. Se afecta especialmente la posibilidad de que las instituciones desarrollen proyectos de investigación e innovación pedagógica y curricular.

Al igual que varias de las teorías y políticas que orientan la educación colombiana, el modelo de estándares y el de competencias no constituyen formulaciones o decisiones autónomas de las autoridades educativas del país, ni son iniciativas provenientes de la comunidad académica nacional o de expertos colombianos. En 1998 se conoció el Informe de la Comisión Internacional Sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica: *El futuro está en Juego*. El estudio que precedió este informe estuvo financiado por el Banco Mundial. En él se establecen directrices en materia de políticas de estandarización para la educación latinoamericana:

Los gobiernos deben establecer estándares educacionales claros, introducir pruebas a nivel nacional y utilizar los resultados para corregir los programas y reasignar los recursos. Las naciones de América Latina y el Caribe deben hacer que sus estudiantes participen en pruebas a nivel internacional para poder comparar la calidad de sus escuelas con la de otros países⁶¹.

Desde los años setentas los énfasis en la educación han pasado de los objetivos y contenidos a los logros e indicadores de logro en los años noventas, luego a las competencias y posteriormente, en los ini-

cios del nuevo milenio, a los estándares. La intención, según se deduce de documentos nacionales e internacionales, es lograr niveles de uniformidad en materia curricular de los países de la región, en un período histórico en donde los requerimientos de un mercado global en todas las actividades y asuntos humanos plantean este tipo de exigencias. Es decir, los estándares y las competencias se constituyen en un instrumento que desde la acción pedagógica se pretende adecuar y homogenizar el sector educativo de América Latina en la perspectiva de un mercado global.

Además de procurarse un relativo control administrativo sobre las entidades educativas, los estándares y las medidas complementarias (ECAES, créditos académicos, evaluación por competencias) permitirán un efectivo control de carácter ideológico por parte del Estado sobre los contenidos curriculares. En esta materia, el discurso oficial pone el énfasis no en los fundamentos y alcances del conocimiento científico por parte del educando, sino en la búsqueda de una competencia, en la obtención de una habilidad y en la *“formación en valores”*. Perspectiva instrumental y axiológica que niega la experiencia histórica universal, que ha hecho de la ciencia y del método científico ejes de los procesos pedagógicos y curriculares de la educación formal.

Sobre el carácter y propósito de los ECAES-SABER PRO el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, señala:

El Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior, SABER PRO, es un instrumento estandarizado para la evaluación externa de la calidad de la educación superior. Forma parte, con otros procesos y

⁶¹ FERRER, Guillermo. Aspectos del currículo intencional en América Latina: revisión de tendencias contemporáneas en currículo, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos. Grupo de Trabajo Estándares y evaluación, Programa para la Promoción de la Reforma educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) octubre de 1999, p. 3.

acciones, de un conjunto de instrumentos que el Gobierno nacional dispone para evaluar la calidad del servicio público educativo y ejercer su inspección y vigilancia.

Según lo establecido en el Decreto 3963 de 2009, el proceso de diseño de los nuevos exámenes SABER PRO está en etapa de transición mientras se definen los diseños de prueba definitivos que tendrán una vigencia de por lo menos doce (12) años (Ley 1324 de 2009). Se espera empezar a aplicar los diseños definitivos a partir de noviembre de 2012.

Con el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se definieron los lineamientos para el diseño de los nuevos exámenes, de acuerdo con la política de formación por competencias, tanto en nivel universitario como tecnológico y técnico profesional. Estos módulos se desarrollaron con la participación permanente de las comunidades académicas, asociaciones de facultades y programas.

Los módulos de evaluación son instrumentos que evalúan competencias consideradas fundamentales para los futuros egresados de programas de formación. Algunos módulos evalúan competencias genéricas, es decir, competencias que deben desarrollar los estudiantes de cualquier programa de educación superior. Otros módulos evalúan competencias específicas, comunes a grupos de programas, ya sean de la misma o de distintas áreas de formación; es decir, no se pretende que todos los programas de una misma área tomen los mismos módulos.⁶²

Estas políticas tienen como soporte ideológico y teórico al constructivismo que, dicho sea de paso, constituye en el plano de la epistemología y la pedagogía un discurso

casado con el neoliberalismo y el posmodernismo. El constructivismo se nos presenta como una alternativa a “*las formas de enseñanza predominantes*”⁶³, de objetivos y contenidos. Plantea la necesidad de superar el modelo de transmisión verbal, repetitivo y memorístico, por un modelo que permita “adoptar decisiones fundamentadas para dirigir la construcción de significados, progresivamente más complejos y adecuados, de los alumnos”⁶⁴. De ahí el desprecio olímpico por los contenidos de todas las áreas del conocimiento⁶⁵.

Corresponde mirar desde una perspectiva crítica la validez de los enfoques de carácter pedagógico que se han orientado desde el Ministerio de Educación Nacional, pero a su vez retomar para la discusión asuntos vitales para el avance de la universidad respecto a los requerimientos sociales del país: las condiciones socio-laborales y de contratación de los docentes tanto en el sector público como en el privado, la cantidad y disposición real de recursos para la investigación científica y la innovación, la pertinencia y calidad de los programas de bienestar universitario, el costo de las matrículas y los sistemas de crédito con los que se pretende garantizar el acceso y la permanencia. Se trata de evaluar el estado de cosas actual, no a la luz de los enfoques neoliberal o neoinstitucional que han servido de exclusivos referentes para diag-

⁶² COLOMBIA. Instituto Colombiano para la Calidad de la Educación – ICFES. Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior SABER PRO (2011-2). 17 de febrero de 2011. Disponible: http://www.icfes.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=626&Itemid=1104

⁶³ PORLÁN, Rafael. *Constructivismo y Escuela*, Díada Editores, Sevilla (España) 1993, p. 143.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 162.

⁶⁵ OCAMPO TRUJILLO, José Fernando. “El constructivismo en decadencia. De como fracasa su práctica pedagógica en Colombia”, en revista *Educación y Cultura*, Centro de Investigaciones Docentes, CEID, No. 59, Bogotá, enero de 2002, p. 23.

nosticar y avanzar en propuestas de reforma legal en diversos campos y sectores, entre ellos naturalmente, la educación superior. Corresponde, asimilando la experiencia universal, salvaguardando la autonomía, la democracia, la libertad de cátedra y el carácter científico que debe primar en las instituciones educativas, redefinir el rumbo de la educación superior, asegurar una regulación legal que se constituya en un acicate para la excelencia académica y no para la libre empresa; que asegure la gratuidad de la educación pública, como fase inicial para ir asegurando el ejercicio de la educación, en todos sus niveles, como un derecho y una condición para el progreso. Situaciones no resueltas pese a las numerosas reformas legales realizadas.

Conclusiones

El análisis de la política y la legislación educativa en Colombia durante los dos siglos precedentes parte de considerar como marco de referencia histórico tres procesos: el que culmina en 1902 con la derrota de la revolución democrática iniciada con la independencia; el desarrollo del capitalismo nacional; la modernización inducida por endeudamiento externo que arranca en el país desde la década de 1920.

La educación entendida como una actividad social que contribuye al desarrollo económico de las naciones, en el caso concreto de Colombia, ha tenido y tiene en las actuales circunstancias históricas un significativo rezago frente a las necesidades del desarrollo material e intelectual de la sociedad.

Las sucesivas reformas que se han dado en el país, especialmente durante las dos últimas décadas, no han permitido resolver los

problemas estructurales de la educación, en aspectos como el ejercicio de la democracia y la autonomía universitaria, cobertura, calidad y pertinencia del servicio respecto a los requerimientos del desarrollo económico. La Constitución Política de 1991 y la Ley 30 de 1992 “*que reorganiza el servicio público de educación superior*”, profundizan las directrices básicas planteadas desde el Decreto-Ley 80 de 1980: autofinanciación de las universidades estatales, privilegio a la educación privada, cercenamiento a la democracia y a la autonomía universitaria. Con la Ley 30 de 1992 se introducen las reglas del mercado en la regulación de programas, situación que ha contribuido al progresivo deterioro en la calidad de la educación superior en su conjunto.

El establecimiento de estándares, la adopción del sistema de créditos académicos y de los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior, para estudiantes de pregrado, que en apariencia buscan garantizar niveles mínimos de calidad dentro de la educación superior, responden a un propósito: lograr niveles de uniformidad en materia curricular, adecuar y homogenizar el sector educativo de América Latina en la perspectiva de un mercado global. El proceso de estandarización de la educación superior, como condición necesaria de la globalización y el neoliberalismo, pretende asegurar mecanismos de control administrativo sobre los establecimientos de educación superior y control ideológico sobre los contenidos curriculares.

Referencias

AHUMADA, Consuelo. *El modelo neoliberal y su impacto en Colombia*, El Ancora Editores, Bogotá, 1990.

DE ZUBIRÍA SAMPER, Julián. *Tratado de pedagogía conceptual – 4 Los modelos Pedagógicos*, Fundación Alberto Merani: Fondo de Publicaciones Bernardo Herrera Merino, Bogotá, abril de 2001.

BOURDIEU, Pierre. “El neoliberalismo: la utopía de una explotación sin límites”, revista *Nueva Gaceta*, No 2, Bogotá, abril de 2001.

COLECTIVO SOCIEDAD COLOMBIANA DE PEDAGOGIA. “Los estándares curriculares: trivialización del acontecimiento pedagógico”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Investigaciones Docentes, CEID, No. 61, Bogotá, septiembre de 2002.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, *Documento hacia una agenda de transformación de la educación superior: planteamientos y recomendaciones*, Bogotá, noviembre de 1996.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan Básico para la Educación Superior en Colombia*, documentos, vol. I, Bogotá, Imprenta Nacional, 1968.

EDUCACIÓN Y CULTURA, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes,

CEID, No. 61, Bogotá, D.C., septiembre de 2002.

ESPAÑA, Gonzalo. *Mutis y la expedición Botánica*. Editorial Panamericana, Bogotá, 1999.

FRANCO ARBELÁEZ, Augusto. “Transformación académica de la universidad colombiana”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Investigaciones Docentes, CEID, No. 15, julio de 1988.

FERRER, Guillermo. *Aspectos del currículo intencional en América Latina: revisión de tendencias contemporáneas en currículo, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos*, Grupo de Trabajo Estándares y evaluación, Programa para la Promoción de la Reforma educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), octubre de 1999.

FUNDACIÓN LUIS CARLOS GALÁN – Ministerio de Educación Nacional, *La Crisis de la Educación 1970-1972*, Bogotá, 1993.

GÓMEZ MARTÍNEZ, Alberto. “Aportes de la historiografía de los movimientos estudiantiles en Colombia”, en *Opciones Pedagógicas*, revista del Departamento de Pedagogía, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, No. 8, segundo semestre, 1992.

HELG, Aline. *La educación en Colombia, 1918- 1957*, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1987.

KALMANOVITZ, Salomón. *Economía y Nación*, Siglo Veintiuno Editores – CINEP – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988.

LEAL BUITRAGO, Francisco. *Juventud y política en Colombia*, FESCOL, SER, Bogotá, 1984.

LUCIO A., Ricardo. “Enfoque constructivista en educación”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Investigaciones Docentes, CEID, No. 34, Bogotá, junio de 1994.

JARAMILLO URIBE, Jaime. “El proceso de la educación del virreinato a la época contemporánea”, en *Manual de Historia de Colombia, tomo III*, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1980.

JOHNSTONE, Bruce. *Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo*, Universidad del Estado de Nueva York en Búfalo – Banco Mundial, octubre de 1998.

MATÍAS, Sergio y otros. *Neoliberalismo y Constitución Política de 1991*, Universidad Libre, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Bogotá, 2001.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Proyecto de Ley por el cual se dicta el estatuto de la educación superior y exposición de motivos, Bogotá, julio de 1971.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL – ICFES. “Bases para una política de Estado en materia de Educación Superior”, Bogotá, Colombia, 2001.

MISIÓN NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA UNIVERSIDAD

PÚBLICA, “Informe final, en Política y gestión educativa”, *Revista Universidad del Valle*, No. 19, marzo de 1995.

MONCAYO, Víctor Manuel. “Las reformas de López: una reorganización de la dominación de clase”, en *Politeia*, revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, vol. 1, No. 1, 1987.

MOLINA, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia*, Tercer Mundo Editores, tomo 1, Bogotá, 1988.

OCAMPO, José Fernando. *Colombia Siglo XX, Estudio histórico y antología política 1886-1930*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1982.

OSPINA VÁSQUEZ, Luis. *Industria y protección en Colombia 1910-1930*, Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales, FAES, Medellín, 1987.

PARDO ROMERO, Miguel Ángel. “Hacer de la educación una fuerza social Productiva”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Investigaciones Docentes, CEID, No. 26, abril de 1992.

PETRAS, James. *Imperialismo y barbarie global*, Ediciones Pensamiento Crítico, Bogotá, 2001.

PORLÁN, Rafael. *Constructivismo y Escuela*, Díada Editores, Sevilla (España), 1993.

POSADA ÁLVAREZ, Rodolfo. “El plan educativo de Moreno y Escandón (1774)”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Investigaciones Docentes, CEID, No. 24, octubre de 1991.

RANDALL, STEPHEN J. *La diplomacia de la modernización: relaciones colombo-norteamericanas 1920-1940*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1989.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-ICFES. *Bases para una política de Estado en materia de educación superior*, Bogotá, marzo 17 de 2001.

REPÚBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. *El Abogado en el Tiempo de la Gente: Realidad y prospectiva de la Enseñanza del Derecho*, serie documentos, 13, Bogotá, septiembre de 1995.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. “Plan Nacional de desarrollo Hacia un Estado Comunitario”, *Diario Oficial*, No. 45.231, Bogotá, junio 27 de 2003.

STIGLITZ, Joseph E. *El malestar en la globalización*, Editora Taurus Alfaguara S.A., Bogotá, 2003.

SÁNCHEZ, Ricardo. “Documento – testimonio sobre el Movimiento Universitario 1968-1972”, en *Politeia*, revista de la Facultad de derecho, Universidad Nacional de Colombia, No. 10, Bogotá, 1992.

SOTO POSADA, Gonzalo. *Diez aproximaciones al Medioevo*, Editorial Pontificia Universidad Bolivariana, Medellín, 2000.

SUESCÚN MONROY, Eduardo. *Universidad, proceso histórico y jurídico*, Editorial Grijalbo, Bogotá, 1994.

TAFUR GALVIS, Álvaro. *La Constitución de 1991 y la modernización del Estado colombiano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

TIMANÁ VELÁSQUEZ, Queipo. “La reforma que no reformó la universidad”, en *Educación y Cultura*, Revista del Centro de Investigaciones Docentes, CEID, Bogotá, 1987.

TOVAR ZAMBRANO, Bernardo. *La intervención del Estado en Colombia*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1984.

TORRES GIRALDO, Ignacio. *Los Inconformes*, Editorial Latina, vol. 2, 1978.

URREGO, Miguel Ángel. *Intelectuales, Estado y Nación en Colombia: de la guerra de los Mil Días a la Constitución de 1991*, Siglo del Hombre Editores, Universidad Central – DIUC, Bogotá, 2002.

VEGA CANTOR, Renán y RODRÍGUEZ RUIZ, Eduardo. *Economía y Violencia*, Fondo Editorial Universidad Francisco José de Caldas, Bogotá, 1990.