

Proyecto VISION 2034

Carlos Miñana Blasco
Elizabeth Bernal Gamboa
Editores



Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo
de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034

VOLUMEN 1



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ESTADÍSTICA

Rector

Ignacio Mantilla Prada

Director Nacional de Planeación y Estadística

Carlos Alberto Garzón

Editores

Carlos Miñana Blasco

Elizabeth Bernal Gamboa

Director del proyecto

Carlos Miñana Blasco

Gerente del proyecto

Elizabeth Bernal Gamboa

Apoyo administrativo

Adriana Merizalde

Autores

Andrés Felipe Mora, *Universidad Nacional de Colombia*

Axel Didriksson, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Carlos Alberto Garzón, *Universidad Nacional de Colombia*

Carlos Miñana Blasco, *Universidad Nacional de Colombia*

Claudio Suasnábar, *Universidad Nacional de La Plata*

Elizabeth Bernal Gamboa, *Universidad Nacional de Colombia*

Javier Orlando Lozano, *Universidad Nacional de Colombia*

Leopoldo Múnica Ruiz, *Universidad Nacional de Colombia*

Raúl Atria, *Universidad de Chile*

Roberto Rodríguez, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Santiago Gómez Obando, *Universidad Nacional de Colombia*



Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo
de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ESTADÍSTICA

© 2014 Universidad Nacional de Colombia.
Dirección Nacional de Planeación y Estadística.

Página web

Leonardo A. Sarmiento

www.vision2034.unal.edu.co

Estudiantes de pregrado:

Jeisson Julián Ayala Ramírez, *Ingeniería Eléctrica*

Laura Liliana Espinosa M, *Ciencia Política*

Paula Catalina Luna, *Química*

Astrid Paola Molano Martínez, *Estudios Literarios*

Yesenya Mojica Bravo, *Sociología*

Stephanie Paola Rico, *Ciencia Política*

John Édison Sabogal Venegas, *Antropología*

Marcela Salazar Vargas, *Administración de Empresas*

David Sánchez Corredor, *Geología*

Estudiantes de posgrado:

Camilo Andrés Melo, *Especialización en Análisis de Políticas Públicas*

Leonardo A. Sarmiento, *Maestría en Estudios Políticos*

Iván Hernando Zabaleta, *Maestría en Políticas Públicas*

Corrección de estilo: Verónica Barreto Riveros

Diseño y diagramación:

Unimedios - Oficina de Proyectos Estratégicos

Impresión: Alen LTDA

ISBN de la obra completa: 978-958-775-376-9

ISBN del volumen 1: 978-958-775-377-6

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Visión 2034: aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034. Volumen 1 -- Carlos Miñana Blasco, Elizabeth Bernal Gamboa, editores. -- Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Dirección Nacional de Planeación y Estadística, 2015

190 páginas: ilustraciones

Incluye referencias bibliográficas

ISBN : 978-958-775-376-9 (obra completa) -- ISBN: 978-958-775-377-6 (v. 1)

1. Universidad Nacional de Colombia - Planeación 2. Planificación educativa - Colombia 3. Educación superior - Colombia 4. Universidades 5. Política de educación superior 6. Política educativa - Colombia I. Miñana Blasco, Carlos, 1955-, editor II. Bernal Gamboa, Elizabeth, 1980-, editor

CDD-21 378.861 / 2015

Carlos Miñana Blasco
Elizabeth Bernal Gamboa
Editores



Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo
de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034

VOLUMEN 1

Contenido

Introducción

Presentación

ELIZABETH BERNAL Y CARLOS MIÑANA BLASCO, EDITORES

Proyecto Visión 2034: Construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia a 2034 **15**

CARLOS ALBERTO GARZÓN GAITÁN, CARLOS MIÑANA BLASCO Y ELIZABETH BERNAL GAMBOA

Tendencias en educación superior

Tendencias alternativas en las universidades latinoamericanas y su influencia en la Universidad Nacional de Colombia **33**

JAVIER ORLANDO LOZANO ESCOBAR

La nueva agenda de transformación de la educación superior **51**

AXEL DIDRIKSSON

Desarrollo, crisis y problemas de la educación superior en América Latina **60**

RAÚL ATRIA

Contexto del desarrollo de la educación superior en América Latina **75**

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ-GUERRA

Reformas en América Latina y en el mundo: academia, Estado y organismos internacionales **89**

CLAUDIO SUASNÁBAR

Reflexión urgente sobre tendencias en Colombia: la publicación "Acuerdo por lo Superior" del CESU (2014)

Dilemas y bifurcaciones a propósito del "Acuerdo por lo superior" CESU 2014 **103**

CARLOS ALBERTO GARZÓN GAITÁN

Complejo de superioridad (la política pública para la educación terciaria) **126**

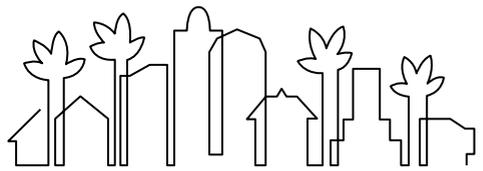
LEOPOLDO MÚNERA RUIZ, ANDRÉS FELIPE MORA

El sistema de acceso a la formación profesional como espejo del país o hacia una crítica de la igualdad formal en el acceso a la educación universitaria **144**

SANTIAGO GÓMEZ OBANDO

Acuerdo por lo superior CESU y Visión 2034 UN **156**

SEMINARIO ESTUDIANTES PROYECTO VISIÓN 2034



Introducción

Presentación

Este es el primer volumen de una serie de documentos que pretenden contribuir a la reflexión y al debate en torno al pasado, al presente y al futuro de la Universidad Nacional de Colombia en el marco de una iniciativa de la Dirección Nacional de Planeación y Estadística de la institución, denominada Visión 2034.

El proyecto Visión 2034 —descrito en detalle en sus intenciones, presupuestos, metodología y fases en el primer capítulo de este primer volumen—, pretende promover un ejercicio académico, participativo, político y técnico de la comunidad universitaria y del país en torno al papel que ha jugado, juega y debería jugar la Universidad Nacional de Colombia en los contextos locales, nacionales e internacionales, en relación con un sistema de educación superior.

Son muchos los ejemplos con fracasos de planeaciones ambiciosas, porque el futuro sigue siendo incierto e impredecible, superando las más rigurosas intenciones por controlarlo. Con este panorama parece poco útil emprender procesos de planeación de largo aliento, y mucho más si se sigue pensando la planeación como un ejercicio técnico cuyo único fin es construir un texto (o una cantidad de tablas difíciles de descifrar) en el que se trazan acciones y metas inmodificables, para cumplir unos objetivos que un grupo reducido de personas planteó para que otras personas los sigan al pie de la letra.

El proyecto **Construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional a 2034** plantea una visión alternativa a esta planeación tradicional, acepta la incertidumbre del futuro y construye y analiza escenarios posibles, más que predicciones certeras. Este proyecto nace por iniciativa de la Dirección Nacional de Planeación y Estadística como parte del actual Plan Global de Desarrollo, cuenta con la participación de la comunidad universitaria de las diferentes facultades y sedes a nivel nacional, y con la asesoría de expertos y expertas en educación superior. El proyecto Visión 2034 cubrirá tres fases que se desarrollarán entre los años 2014 y 2017 e incluirá: documentos con prospectivas construidos por personas expertas invitadas, diversas metodologías de participación con la comunidad universitaria y con algunos grupos externos, y construcción de un plan con diversas opciones de acciones viables, de acuerdo con diferentes escenarios posibles.

Este proceso buscará ser fundamentalmente un espacio de formación y participación, a partir del cual se consiga:

- Que la Universidad Nacional de Colombia asuma un papel de iniciativa y liderazgo frente a los cambios que afectan a la educación superior en Colombia y en el mundo.
- Superar la planeación pensada solo en el término de tres años y generar en cambio los mecanismos permanentes para proyectar la UN a largo plazo, que permita consolidar procesos y objetivos que no es posible alcanzar en un periodo rectoral.
- Establecer acciones que aprovechen escenarios favorables, enfrenten circunstancias difíciles y generen las condiciones para que se presenten a futuro los espacios necesarios para el fortalecimiento de la Universidad y el cumplimiento de sus funciones misionales, con la excelencia que siempre la ha caracterizado.

- Fortalecer la autonomía universitaria y promover desarrollos institucionales reflexionados, discutidos y consensuados.

Los documentos incluidos en este volumen, además de muchos otros materiales que se han producido en la Universidad y se seguirán produciendo, están disponibles en el sitio web www.vision2034.unal.edu.co. Estos no pretenden ser documentos “oficiales”, sino aportes de distinta índole a la reflexión y al debate.

Los editores hemos buscado que los textos reflejen en la medida de lo posible la diversidad y riqueza de nuestra universidad. Por ello, en esta fase inicial del proyecto Visión 2034 convocamos a más de un centenar de especialistas en temas educativos para que aportaran sus documentos. Realizamos dos reuniones nacionales con ellos y ellas estableciendo criterios y temáticas básicas, sin pretender unificar ni llegar a ningún tipo de consenso. Fruto de ello presentamos este primer volumen; el segundo y el tercero están en proceso de edición.

Hemos organizado los volúmenes en torno a los ejes temáticos definidos en el proyecto y hemos respetado al máximo los puntos de vista, los estilos de escritura y de argumentación de cada uno de los autores y autoras. Los textos no necesariamente están redactados al uso de las revistas académicas, pues se ha querido respetar el pluralismo también en la forma de escritura. Tampoco se ha realizado un estricto arbitraje de pares, más allá de los dos encuentros nacionales en que se presentaron los avances y de algunas sugerencias por parte de los editores y de un grupo de lectores estudiantes de posgrado y pregrado (a manera de seminario) que los autores y autoras normalmente tuvieron a bien considerar.

En una primera parte se presenta el proyecto Visión 2034, documento a cargo de sus líderes, los profesores Carlos Alberto Garzón Gaitán, director Nacional de Planeación y Estadística, Carlos Miñana Blasco, coordinador del Programa Interdisciplinario en Política Educativa PIPE-UN, y la egresada y magíster Elizabeth Bernal, gerente del proyecto. Esta es apenas una propuesta inicial, una ruta que se propone a la comunidad universitaria para que sea complementada, enriquecida y controvertida, y a la que invitamos a sumarse a todos los interesados e interesadas (estudiantes, egresados, docentes, administrativos, directivos, familias, país en general) en pensar la UN en su pasado, en su presente y en su futuro, y en proponer nuevos caminos para la educación superior en Colombia.

La segunda parte de este primer volumen se organiza en torno a una serie de textos que pretenden caracterizar las macrotendencias de la educación superior en América Latina y Colombia. Abre esta sección un trabajo del profesor Javier Lozano, de la Sede Manizales, donde cuestiona el concepto de macrotendencia y explora microtendencias alternativas que tal vez puedan ser más pertinentes en nuestro contexto. Siguen cuatro textos que fueron solicitados por la UN a prestigiosos académicos de México (Axel Didriksson, Roberto Rodríguez Gómez-Guerra), Chile (Raúl Atria) y Argentina (Claudio Suasnábar) cuando asistieron como invitados a la Cátedra Manuel Ancizar de la UN denominada “Educación superior: Debates y desafíos” (<http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/ancizar/2012-I/index.htm>). Agradecemos la labor editorial y académica del profesor José Gregorio Rodríguez, coordinador de la cátedra. Dichos textos, inéditos, son un excelente marco para pensar las transformaciones de las universidades en el contexto latinoamericano.

En la tercera parte, el análisis de macro tendencias se sitúa en Colombia. Nada mejor para ello que retomar críticamente desde la Universidad Nacional la propuesta de política y de escenarios desarrollados en el Consejo de Educación Superior (CESU) como resultado del denominado Gran Diálogo Nacional por la Educación Superior, y que se concretó en el documento “Acuerdo por lo Superior 2034”, publicado en agosto de 2014 (www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf). Esta publicación se presentó como un análisis de escenarios en el marco colombiano y se constituye en un referente obligado para la prospectiva educativa en Colombia. Casualmente, el CESU optó por una ventana de veinte años (2014-2034) para el diseño de sus escenarios, la misma ventana del proyecto UN Visión 2034¹. Los documentos en esta sección contribuyen no solo a una valoración crítica del documento del CESU, sino que presentan nuevos escenarios y propuestas de política. En primer lugar, encontramos el trabajo del profesor Carlos Alberto Garzón, “Dilemas y bifurcaciones”, una lectura integral del “Acuerdo por lo Superior” que ha sido presentada en varias ocasiones a la comunidad universitaria, incluido el Consejo Superior de la UN. Este trabajo resulta especialmente significativo, pues el profesor Garzón participó activamente en las sesiones del CESU y conoce desde adentro los debates y planteamientos en juego en dicho órgano asesor del Ministerio de Educación Nacional. En segundo lugar aparece el texto de los profesores Leopoldo Múnera y Andrés Felipe Mora, “Complejo de superioridad”, centrado especialmente en mostrar qué tanto apunta la política a su objetivo principal de “una educación superior de calidad para todos los colombianos” y plantea otras propuestas para llegar a dicho objetivo. En la misma línea se mueve el trabajo del estudiante de doctorado Santiago Gómez Obando, “El sistema de acceso a la formación profesional como espejo del país o hacia una crítica de la igualdad formal en el acceso a la educación universitaria”. El proyecto UN Visión 2034 cuenta desde inicios del 2014 con la participación de un grupo de estudiantes de maestría y de pregrado de diferentes facultades, el cual tomó el documento “Acuerdo por lo Superior” y realizó una lectura en clave de la Universidad Nacional, con la intención de responder a dos preguntas: qué papel se asigna a la UN en el marco de una política para la educación superior propuesto por el CESU y cómo se abordan las dimensiones del proyecto Visión 2034 en dicho documento.

Los otros dos volúmenes, en proceso editorial, abordarán las dimensiones ambientales y territoriales de la educación superior, los aspectos misionales de la UN como la formación y la extensión, el gobierno y la participación, y el bienestar universitario. Contará con textos de los profesores Germán Márquez, Tomás León Sicard, Ana Patricia Noguera, Jaime Alberto Pineda, Germán A. Palacio, Carolina Jiménez, Édgar Novoa, Luis Carlos Agudelo, Carlos Augusto Hernández, Fernando Zalamea, Víctor Manuel Gómez, Fabio Jurado, Claudia Ordóñez, José Gregorio Rodríguez, Julio César Cañón, Orlando Acosta, Jorge Celis, Luz Teresa Gómez, Jaime Salazar, Carlos Alberto Garzón, entre otros. Se recogerán en estos volúmenes varios ejercicios prospectivos realizados recientemente por diferentes sedes y por la Dirección Nacional de Bienestar. También incluirá dos textos elaborados por estudiantes en el marco del seminario del proyecto Visión 2034.

1. El proyecto Visión 2034 es anterior al documento del CESU, pues fue aprobado como meta por el CSU al aprobar el Plan Global de Desarrollo en diciembre de 2012. Se formuló en septiembre de 2013 e inició formalmente su ejecución en febrero de 2014.

En cuanto a la investigación, desde hace algunos años se ha venido adelantando un trabajo prospectivo en torno a las agendas de conocimiento que ha retomado la actual Vicerrectoría de Investigación y cuyos resultados serán un importante insumo para el ejercicio prospectivo y participativo que se propone (<http://www.investigacion.unal.edu.co/index.php/menuagendas/1588-agendas-de-conocimiento>).

El proyecto Visión 2034 UN incluye también una movilización de la comunidad universitaria para pensar, reconstruir y vivenciar su pasado a fin de proyectarlo prospectivamente, que hemos denominado “Legados de la Universidad Nacional de Colombia”. Un amplio grupo de profesores, pensionados, estudiantes, egresados y administrativos se han comprometido en esta tarea, de la que resultarán sin lugar a dudas numerosas publicaciones en las diferentes sedes y facultades, y todo tipo de eventos como exposiciones, talleres de la memoria, tertulias y actividades académicas. En www.vision2034.unal.edu.co está disponible un primer listado que recoge la producción historiográfica sobre la Universidad Nacional.

Agradecemos a todas las personas que han hecho posible este proyecto y la publicación de estos aportes y contribuciones a pensar nuestra universidad. Invitamos a todos los interesados e interesadas en participar o en tener acceso a los numerosos documentos, estadísticas y materiales que se están recopilando y produciendo, a visitar la página web: www.vision2034.unal.edu.co.

ELIZABETH BERNAL Y CARLOS MIÑANA BLASCO, EDITORES

Proyecto Visión 2034: Construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia a 2034

CARLOS ALBERTO GARZÓN GAITÁN, CARLOS MIÑANA BLASCO Y ELIZABETH BERNAL GAMBOA¹

“Debido a la tremenda presión que soportan las instituciones de educación superior para afrontar el incremento de estudiantes y las demandas del mercado en un contexto de recursos inadecuados, las universidades se han convertido en instituciones principalmente reactivas que afrontan nuevas responsabilidades lo mejor que pueden (...). En un momento de cambio rápido, uno de los principales desafíos para las universidades consiste en anticipar las demandas de la sociedad. Las instituciones de educación superior podrían contribuir a crear el futuro anticipándose a los acontecimientos y dándoles sentido. Así, podrían dirigir sus análisis críticos a los escenarios futuros y a la formulación de propuestas alternativas (...). Esta consideración aporta nuevas perspectivas respecto a las funciones básicas de las instituciones de educación superior y su rol en la sociedad a plazo medio” (GUNI, 2009: 7)

Los sistemas de educación superior en el mundo están siendo sometidos a profundos cambios por la expansión, diversificación y complejidad creciente de estos sistemas, la presencia de nuevos actores públicos y privados, los roles que vienen asumiendo las nuevas tecnologías en los procesos de formación, las funciones que han privilegiado los Estados en sus relaciones con las instituciones de educación superior - IES (evaluación, financiamiento, intermediación de la industria y el mercado, etc.) y la transformación de las universidades públicas (legitimidad, autonomía, etc.), entre otros.

La Universidad Nacional de Colombia no ha permanecido al margen de este contexto de transformación de los sistemas de educación superior; sin embargo, es necesario reflexionar y tomar una posición activa frente a los cambios sociales, económicos, culturales y políticos que la sociedad le exige. Es importante que las transformaciones que se plantee la Universidad superen la mera adaptación superficial a demandas externas y se construyan diversas visiones de futuros posibles y deseables, que definan proyectos de Nación y cómo ha de relacionarse la Universidad Nacional con las regiones y territorios de Colombia. Esto es especialmente necesario en un posible escenario de posconflicto en el país y con la inminente formulación de una nueva política pública para la educación superior².

1. Carlos Alberto Garzón Gaitán, profesor y Director Nacional de Planeación y Estadística de la Universidad Nacional de Colombia; Carlos Miñana Blasco, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, coordinador del Programa Interdisciplinario en Política Educativa PIPE-UN y director del proyecto Visión 2034; Elizabeth Bernal Gamboa, magíster egresada de la UN y gerente del proyecto Visión 2034.

2. El Ministerio de Educación Nacional ha presentado algunas propuestas que buscan modificar la reglamentación y la política pública en educación superior en Colombia. Inicialmente hubo una reforma fallida a la Ley 30, presentada y retirada en el año 2011, y más recientemente se confirmó el apoyo a la propuesta presentada por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) “Acuerdo por lo superior” (2014).

Actualmente, la Universidad Nacional de Colombia tiene estructurado un sistema de planeación cuyos componentes responden a un ciclo general de tres años. Como parte de este sistema cuenta con un Plan Global de Desarrollo (PGD), el cual es un instrumento de planeación formulado de manera colectiva a partir de la propuesta de gobierno presentada por el Rector, quien es designado por el Consejo Superior Universitario (CSU) para un periodo de tres años. El componente estratégico de dicho plan se despliega posteriormente en las sedes y facultades. Sin embargo, en diferentes espacios de discusión de la comunidad universitaria y de sus directivas se ha identificado la necesidad de contar con metodologías y ejercicios permanentes y dialógicos de planificación para la construcción de un marco general estratégico y complejo que oriente el desarrollo institucional en el largo plazo, establezca el derrotero de desarrollo de las diferentes administraciones y permita consolidar los grandes procesos y objetivos que no es posible alcanzar en un periodo rectoral.

Lograr una visión a largo plazo y establecer unos lineamientos de planeación estratégica será una de las maneras efectivas de generar las condiciones para que se presenten a futuro los escenarios necesarios para el fortalecimiento de la Universidad y el cumplimiento de sus funciones misionales con la más alta excelencia; permitirá, además, el ejercicio de la autonomía universitaria y dará lugar a desarrollos institucionales reflexionados, discutidos y consensuados, en contraste con el crecimiento espontáneo que ha caracterizado en las últimas décadas a la Universidad; así, se podrá mejorar la forma como se toman las decisiones, evitando aquellas que descuiden o ignoren las capacidades de la organización y la situación financiera de la Universidad para sostener su crecimiento con la calidad debida.

Este ejercicio de planificación estará acompañado por la formulación y documentación de los legados de la Universidad Nacional de Colombia y lo que esta ha significado para la construcción de la Nación colombiana, a propósito de los 150 años de su fundación, que cumplirá el 22 de septiembre de 2017.

Finalmente, desde el año 2009 se ha planteado en el Gobierno Nacional la necesidad de reformar la Ley 30 y transformar algunas de las políticas públicas relacionadas con educación superior en el país para el mejoramiento del sistema. Con este objetivo, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) lanzaron una primera publicación con los lineamientos para la formulación de una política pública con horizonte al año 2034. Este es un escenario fundamental a considerar en el proyecto que nos ocupa porque inevitablemente se constituirá en un referente importante para la planeación a largo plazo de la Universidad³ e implica una oportunidad para que esta Universidad asuma la iniciativa en su posicionamiento y en la consolidación de rasgos diferenciales que la ubiquen en un lugar de liderazgo en el sistema de educación superior.

Referente institucional del proyecto Visión 2034

En la vigencia del año 2013, la Dirección Nacional de Planeación y Estadística (DNPE) dio inicio a la formulación del proyecto de inversión “Construcción del Plan Estratégico

3. En este primer volumen de “Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034” se recogen algunas de las respuestas al documento del CESU denominado “Acuerdo por lo superior” (CESU, 2014) en el capítulo 3.

co Institucional 2034”, una de las grandes apuestas del Plan Global de Desarrollo (PGD) 2013-2015, cuyo objetivo es construir un acuerdo en la comunidad académica sobre los asuntos fundamentales expresados en una visión de largo plazo de la Universidad Nacional de Colombia y en la definición de lineamientos de planeación estratégica que orienten los planes globales de desarrollo para los próximos 20 años.

Se preparó un primer documento con los objetivos del proyecto, la metodología general, la descripción de las etapas en las que se llevaría a cabo, las dimensiones temáticas para la elaboración de los estudios técnicos contemplados en su primera fase (que agruparan aspectos claves de la Universidad), los lineamientos operativos y los resultados esperados. Este proyecto se socializó al finalizar el año 2013 con las vicerrectorías nacionales, direcciones de sede y jefaturas de planeación, cuyas observaciones fueron incorporadas para las correcciones pertinentes en su diseño. Adicionalmente, se inició un trabajo de construcción de consensos con grupos líderes de la Universidad, dado que se requiere un acuerdo detallado sobre los alcances del ejercicio, las metodologías de participación y el presupuesto del proyecto.

Metodología general

El desarrollo del proyecto Visión 2034 se llevará a cabo por etapas. La primera etapa inició en abril de 2014 y las etapas sucesivas se realizarán hasta diciembre de 2017, cuando se conmemoran 150 años de fundación de la Universidad. Como primera fase del proyecto macro se realizó la conceptualización del enfoque y del procedimiento para construir la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034, e incluyó la consolidación del equipo de trabajo (grupo de expertos y expertas en educación superior, con docentes de la Universidad Nacional y externos, estudiantes de pregrado y posgrado y equipo ejecutivo).

La primera etapa contempló, además, la realización de dos encuentros para el diálogo de expertos y expertas invitadas y se construyó una base de datos documental de 298 publicaciones como apoyo a la construcción de documentos técnicos y 18 informes descriptivos que apoyaron la reflexión desde ocho dimensiones (megatendencias; lo nacional y lo público; educación y formación; investigación, creación y extensión; territorios y territorialidades; dimensión ambiental; bienestar y calidad de vida, y democracia y gobierno). Adicionalmente, se redactaron tres documentos que fueron fruto del trabajo adelantado en los seminarios con estudiantes de pregrado y posgrado vinculados al proyecto. Uno de esos documentos se presenta en esta primera publicación y dos más aparecerán en el segundo volumen⁴.

De otra parte, se ha venido implementando paulatinamente una estrategia de comunicación, que inició con la creación del correo vision2034_nal@unal.edu.co, el diseño de la página web www.vision2034.unal.edu.co y la imagen del proyecto por parte de Unimedios, que incluirá diversos mecanismos para la comunicación permanente con la comunidad universitaria durante el desarrollo del proyecto.

En esta publicación se presentan los primeros documentos entregados por parte del grupo de expertos y expertas en educación superior (docentes y estudiantes de la

4. Todos estos materiales, incluyendo las relatorías y registros de los eventos, pueden ser consultados en la página web www.vision2034.unal.edu.co.

Universidad Nacional y externos) sobre aspectos centrales y propuestas para la Universidad Nacional de Colombia en sus próximos 20 años.

Este ejercicio técnico-académico y político continuará en 2015, cuando inicie la segunda etapa del proyecto con la construcción colectiva y participativa de propuestas específicas y escenarios posibles a 20 años. La tercera y última etapa se realizará en los años 2016 y 2017, con la formulación de apuestas estratégicas y planes modulares para afrontar los escenarios posibles y generar los futuros deseados para la Universidad Nacional de Colombia en las próximas décadas. Se espera que este ejercicio supere la carencia de diálogo y discusión minuciosa sobre los asuntos y procesos esenciales de la Universidad; que sea un proceso serio, riguroso y de permanente aprendizaje, construido desde diversas perspectivas y posiciones, con la voz de todos los estamentos, y que trascienda la administración actual para asegurar la viabilidad política del proyecto.

Simultáneamente al trabajo de los expertos, la DNPE elaboró un documento oficial con la línea de base de estadísticas de la Universidad Nacional de Colombia y del contexto de la educación superior a 2013, que servirá de insumo para los equipos de trabajo y para evaluar los avances y logros de la Universidad al año 2034. Esto constituirá una edición especial de la revista *Estadísticas e Indicadores* No. 19, que podrá ser consultada en la página web <http://www.onp.unal.edu.co/>, en la pestaña de Publicaciones.

Marco conceptual y de procedimiento Planeación y estrategia

La planificación, como casi todas las tecnologías, proviene del ámbito de la guerra. La madre de la planificación es la estrategia y la herramienta de la planificación es el plan. De la guerra pasará a diferentes ámbitos de intervención del Estado, entre ellos la educación (Miñana, 2006: 217).

La estrategia es un término cuyo origen suele asociarse al ámbito militar, entendida como la ciencia de la planificación y dirección de las operaciones militares a gran escala, que organiza las fuerzas de maniobra en la posición más ventajosa previa al enfrentamiento real (Guralnic, 1986, en Lerner, 1999). De esta manera se asocian los términos plan y estrategia, especialmente en el enfrentamiento con el enemigo y en la búsqueda de una posición provechosa frente a otro amenazante. Se ubica, además, en un campo con una organización altamente jerarquizada. Esta acepción de los términos es lejana a la misión y el sentido de la educación superior y las instituciones encargadas de ofrecerla.

En el ámbito de la gestión, los primeros modelos de planeación estratégica formal aplicados a las empresas reflejaban los valores de organizaciones tradicionales con jerarquías verticales y, aunque se transformó parcialmente este concepto, se mantuvo la finalidad de conseguir una ventaja competitiva. Esta planeación era emprendida por el cuerpo directivo, que con un tiempo delimitado analizaba la realidad de la empresa y decidía un curso de acción. El resultado era un documento formal y la implementación se iniciaba después de tener el documento de planeación, considerado un proceso separado y discreto (Wall & Wall, 1995).

La planeación estratégica en las organizaciones se originó en la década de 1950 y fue muy popular entre los años 60 y 80 (especialmente con la “cadena de valor” de Michael Porter - 1985, que permitió pensar en forma separada las actividades estratégicas —*management*— de las misionales —*operational*— y de las de apoyo —*support*—).

Gouillart (1995) presenta un breve recuento de los modelos de análisis dominantes en la planeación estratégica en las organizaciones durante esos años:

“The 1960s brought qualitative and quantitative models of strategy. During the early 1980s, the shareholder value model and the Porter model became the standard. The rest of the 1980s was dictated by strategic intent and core competencies, and market-focused organizations. Finally, business transformation became *de rigueur* in the 1990s” (Gouillart, 1995 en Lerner, 1999: 5).

En los años 90 se percibió una mirada más realista desde donde se consideraba a la planeación estratégica como un proceso con beneficios particulares en contextos particulares (Mintzberg, 1994).

Modelos posteriores y más recientes de planificación estratégica se han concentrado en la capacidad de las organizaciones para la adaptación al cambio, la flexibilidad y la importancia del pensamiento estratégico y el aprendizaje organizacional. La agilidad de respuesta estratégica es cada vez más importante que la estrategia misma, porque es la capacidad de la organización para tener éxito.

“... has more to do with its ability to transform itself, continuously, than whether it has the right strategy. Being strategically agile enables organizations to transform their strategy depending on the changes in their environment” (Gouillart, 1995 en Lerner, 1999: 3).

El traslado de la visión empresarial al sector público y al ámbito educativo ha traído algunas dificultades, en tanto los problemas de la empresa privada solo tienen algunos aspectos en común con los organismos que ofrecen servicios públicos (salud, educación, etc.), y son más las diferencias encontradas que las semejanzas.

Para solventar algunas de las dificultades de utilizar la planeación estratégica en sectores diferentes al empresarial, es necesario reconocer que existen diferentes tipos de planificación, los cuales son presentados en la figura 1. En términos generales, se establece que para el sector educativo es más adecuado el uso de planeaciones estratégicas situacionales, dinámicas y cooperativas (aun cuando estas advierten sutiles diferencias), que aquellas más cercanas a la planificación tradicional o normativa, dadas sus principales características diferenciales, como son las presentadas en la tabla 1.

Como elementos transversales a las planeaciones estratégicas, situacionales, dinámicas y cooperativas se tiene:

- Análisis situacional, en el que se reconocen diferentes perspectivas, intereses y conflictos para explicar una misma realidad, y en el que se identifican tendencias de diferente nivel e incidencia.
- Construcción de propuestas específicas en relación con las tendencias y las realidades advertidas (propuestas para seguir una tendencia, para enfrentarla y disminuirla o para construir tendencias alternativas).

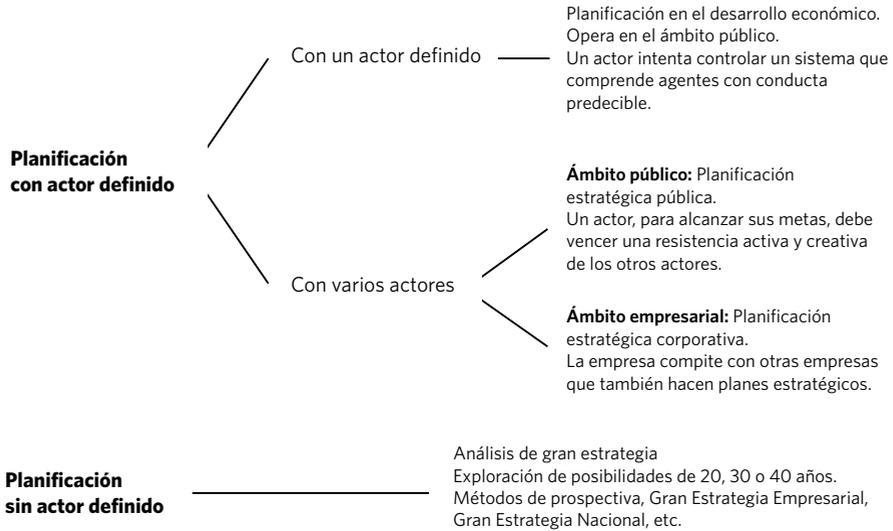


Figura 1. Tipos de planificación. *Fuente: Matus, 1996.*

- Prospección con caracterización de diferentes escenarios posibles (tanto desfavorables a las propuestas, como deseables).
- Priorización y jerarquización de propuestas.
- Asignación de recursos y presupuesto.
- Estrategias de seguimiento, evaluación y transformación de acciones.

Planeación y política educativa en Colombia

La historia del gobierno de la educación en América Latina y en Colombia cubre un importante trayecto que inicia incluso desde la época de la colonia:

“Durante la colonia primó una perspectiva jurídica en la forma como se abordaba el gobierno de la educación por parte de las autoridades: deductiva, ‘normativa y vinculada estrechamente a la tradición del derecho administrativo romano, interpretado [posteriormente] de acuerdo al Código Napoleónico’ (Sander, 1996: 13) (...) En países grandes como Brasil, México y Argentina, el positivismo francés orientó posteriormente a los gobiernos con su énfasis en orden, equilibrio, armonía y progreso en la organización y manejo de las instituciones sociales y políticas a través de modelos normativos y racionales. También circularon en el continente los modelos benthamistas y monitoriales animados por esta racionalidad durante el XIX. El paradigma positivista sería reforzado en las primeras décadas del XX con las perspectivas tecnocráticas (Weber, Fayol y Tylor) y, posteriormente, con las perspectivas funcionalistas y comportamentales de la escuela psicosocial norteamericana (la Escuela de relaciones humanas)” (Miñana, 2006: 217).

Planificación tradicional, normativa	Planeación estratégica situacional PES, planeamiento dinámico
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se concentra en el ámbito económico-social. ▪ Asume un carácter técnico-neutral en apariencia carente de una ideología y de una fundamentación teórica. ▪ Supone la construcción de un diagnóstico objetivo, científico y riguroso que permite descubrir la verdad y el plan único y válido para todos. ▪ Visión de futuro con tendencia a la predicción, con una visión de estabilidad y certidumbre. ▪ Construcción de planes en los que se supone una armonía de intereses. ▪ Parte de la idea de la existencia de equilibrios en la organización. ▪ Visión lineal tanto del conocimiento como de la acción. ▪ Cálculo unidireccional (directivas hacia otros). ▪ Solución única y homogénea. ▪ Separación del sujeto/objeto de planificación. ▪ Busca orientar las conductas con planes y acciones (el planificador dice qué y cómo debe hacerse). ▪ Plan como libro. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integra todas las dimensiones (se interesa por la articulación entre la dimensión política de la planeación y la técnica). ▪ Privilegia un análisis situacional en el que incluye fundamentos explicativos de diferentes actores y lectura situada de datos, más que información apilada. ▪ Plantea diversos escenarios posibles, en los que incluye estrategias de proyección, previsión, prospectiva. ▪ Identificación e inclusión de la inestabilidad, la incertidumbre, la turbulencia y las sorpresas. ▪ Planes como concertación de intereses contrapuestos. ▪ Asume la necesidad de compensar desigualdades. ▪ Visión circular y recurrente del conocimiento y de la acción. ▪ Cálculo interactivo entre diferentes agentes intervinientes en el plan. ▪ Soluciones diversas y selectivas. ▪ Integración del sujeto/objeto de planificación. Se planifica en una realidad de la que se es parte ▪ El planificador es un actor más que permite la creación de condiciones para que el cambio sea posible. ▪ Plan como matriz de problemas y con una estructura modular, en donde se incluye un <i>archivo plan</i> (como una obra cerrada), pero que también contiene una reserva de módulos preprocesados.

Tabla 1. Principales diferencias entre la planificación tradicional o normativa y la estratégica situacional, dinámica o cooperativa.

Sin embargo, es en los años 40 cuando aparecen con fuerza en América Latina los términos “planificación” y planeación educativa. Aunque ya en los años 20 la URSS había incluido la planificación genética y tecnológica como un elemento crucial para “identificar los objetivos que por fuerza tenían que satisfacerse” (Taibo, 1999: 91), este proceso en el continente americano estuvo más relacionado con las lógicas económicas del European Recovery Program (ERP), conocido como el Plan Marshall para la reconstrucción de los países europeos afectados por la Segunda Guerra Mundial. Específicamente, en América Latina tuvo una relación directa con el programa Alianza para el Progreso. Desde esta perspectiva, se propició un leve desplazamiento de la eficiencia y la eficacia hacia la efectividad (*responsiveness*) y hacia la rendición de cuentas (*accountability*), conceptos retomados de la escuela clásica de la administración y que eran aplicados al ámbito de la empresa privada.

Para el caso específico de Colombia, a comienzos de la década de 1950:

“... bajo la inspiración de su Ministro de Educación Dr. Gabriel Betancur Mejía, se inició una experiencia de planificación en el área de educación (con un equipo integrado, entre otros, por el español Ricardo Díez Hochleitner y el colombiano Simón Romero Lozano)” (Jallade, Chang y Álvarez, 2006: 46).

Esta experiencia, que dio como resultado la formulación del primer plan integral para la educación en Colombia, fue llevada en 1956 a la Conferencia de Ministros de Educación de América Latina, realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización de Estados Americanos (OEA), y ha sido considerada como el acta fundacional de la planificación educativa en la región.

En esta época, Colombia y los otros países de América Latina se adhirieron al optimismo en planificación como solución a todos los problemas, se consideró al Estado como protagonista principal del desarrollo de los países, se crearon oficinas de planeación⁵ encargadas principalmente de brindar información y ofrecer diagnósticos, se realizaron los primeros intentos por articular la planificación económica a la educación y se consolidó la formulación de los planes de desarrollo.

En las décadas de 1970 y 1980, sin embargo, con las evidentes diferencias entre los pocos beneficios obtenidos por América Latina con la Alianza para el Progreso en comparación con los alcanzados por los países europeos involucrados en el Plan Marshall⁶, con los desarrollos en la Sociología (como la teoría de la dependencia) y el enfoque propuesto desde la Comisión Económica para América Latina (Cepal), así como con la influencia de reconocidos intelectuales como Paulo Freire y el fortalecimiento de diversos movimientos sociales, aparecieron fuertes críticas a la planeación que se había desarrollado hasta el momento, entre las que se encuentran:

- Se construyeron planes libro, y no se identificó la diferencia necesaria ni se brindó la misma importancia a los planes que a la planificación. Fueron documentos con alto nivel técnico pero desarticulados de los diferentes estamentos sociales (el principal crítico del plan libro es el arquitecto uruguayo Carlos Antonio de Mattos).
- La técnica de proyecciones económicas de consejeros internacionales distantes sustituyó, sin éxito, a la planificación de actores que inevitablemente participan en juegos políticos (aspecto criticado especialmente por el economista chileno Carlos Matus).
- Se adscribió a un modelo normativo, con planeamientos reactivos y planes programáticos con una sola opción de alternativa de mejora (punto especialmente criticado por Norberto Fernández Lamarra).

5. En 1950 se creó en Colombia el Comité de Desarrollo Económico, que se convertiría después en la Oficina de Planeación de la Presidencia de la República y se establecieron acciones de planeación educativa después de conocer las recomendaciones de algunas misiones técnicas extranjeras de formular objetivos claros, “programas de largo alcance y planes de trabajo y métodos específicos” para solucionar los problemas que aquejaban al sector educativo (Misión del Banco Mundial, Lauchlin Currie. *Bases para un programa de fomento para Colombia*, cap. 12, Banco de la República, 1951).

6. Aunque aún se debate si fue realmente el Plan Marshall la causa, o, por lo menos, la causa más importante del resurgimiento de los países europeos.

- Existió una evidente desarticulación del planeamiento con otras dimensiones importantes, como la política y la administrativa.
- Los planes de educación fueron esencialmente diagnósticos, con metas muy ambiciosas sin análisis de viabilidad, y que muchas veces no coincidían con los problemas vistos en los diagnósticos.
- No fue clara la articulación de las oficinas de planeamiento con las actividades educativas.
- Hubo escasa o nula participación de los grupos destinatarios de los planes.
- Se presentó muy poca investigación e innovación.
- Se ofreció un tratamiento muy global y homogéneo a la educación (privilegiando solo la macroplanificación).
- Se dio escaso énfasis en aspectos cualitativos y sobredimensionamiento de los cuantitativos.

Se vivió entonces una disminución de planificación en la década de 1990. Esto en parte por el fortalecimiento de modelos neoliberales con la consecuente retirada del Estado planificador y su rol más de subsidiario y agente de control (Estado evaluador). En este contexto, la planificación fue dejada de lado o solo asumida formalmente. Existió, además, una menor influencia de la Unesco en políticas educativas y esta fue reemplazada por organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Finalmente, la planificación apareció vinculada a proyectos con financiamiento internacional en los que se vivió un énfasis excesivo y casi exclusivo en los objetivos de los proyectos, más que en metas o políticas macro.

A finales de los 90 y en el siglo XXI se comienza a establecer una mayor relación entre la planificación y la gobernabilidad. Se vive también un mayor interés por asegurar la calidad de la educación (aunque con evaluaciones de escasa articulación con procesos de planeamiento y que privilegian una mirada desde los resultados, más que una perspectiva de relación circular).

A pesar de la larga historia de la planeación en América Latina y su correspondencia con la formulación de políticas educativas, en términos generales, se cuenta con pocas experiencias reales de planeamiento estratégico (Fernández, 2006). En las primeras décadas del siglo XXI, la Unesco vuelve a poner de relieve la necesidad de recuperar la mirada estratégica de conjunto del sector educativo, con amplia participación de sus comunidades educativas y diferentes sectores relacionados con esta, y con aumentar la planificación y el pensamiento estratégico en las Instituciones de Educación Superior.

Planeación estratégica en las universidades

Desde la década de 1980 apareció en Francia una planeación para los centros educativos, que se extendió rápidamente al ámbito internacional y que buscaba fortalecer la autonomía institucional en un sistema altamente centralizado, y la pertinencia de la educación en sus contextos locales, a través de la construcción de proyectos acordes con las necesidades del entorno y de los estudiantes. En 1984, un grupo de educadores y profesionales de la DIE-CEP de Bogotá retomó esta idea y lideró la construcción de proyectos institucionales con 127 colegios oficiales de secundaria en Bogotá desde la

planeación prospectiva. En 1994, la Ley General de Educación adoptó esta estrategia como una obligación y el Decreto 1860 del mismo año reglamentó en detalle cómo debían ser estos proyectos (Miñana, 2006).

La planificación estratégica en educación superior tuvo una aparición más tardía. Aunque la planeación emigró a la educación superior desde el mundo de la empresa desde hace 40 años (Fain, 2007), su uso generalizado se ha incorporado realmente solo en los últimos 20 años (Dooris, 2003; Fain, 2007) y aún no es una práctica realizada por todas las instituciones de educación superior.

La planificación estratégica en las universidades ha tenido únicamente un éxito moderado, ya que solo unas pocas instituciones se han transformado después de realizar estos ejercicios, muchas de ellas han tropezado y otras se han disuelto en polémicas (Rowley, Lujan y Dolence, 1997). Además, esta planeación ha tenido como un reto permanente el tipo de organización de las universidades, en las que se identifican aspectos como: una fuerte descentralización, federaciones de facultades o unidades que tienen una compleja articulación entre ellas (en algunos casos con poca articulación) y una gran diversidad de disciplinas, profesiones y docentes. Estas condiciones son necesarias para la formación integral y la construcción de conocimiento, y exigen un tratamiento diferencial al que puede realizarse en empresas u otras organizaciones con jerarquías verticales y ambientes homogéneos. Aunque varios autores han tratado de explicar los éxitos y los fracasos de la planificación estratégica en la educación superior, los estudiosos difieren en sus opiniones. Como resultado, no existe un consenso (o claridad) sobre los principales factores determinantes del éxito de la planificación estratégica en las universidades.

Se ha planteado especialmente el riesgo de asumir una perspectiva de mercado para la planeación de las IES, teniendo en cuenta que:

“El mercado es de vista corta, no resuelve bien los problemas de mediano y largo plazo; es ciego al costo ecológico de los procesos económicos, es sordo a las necesidades de los individuos y solo reconoce las demandas respaldadas con dinero, el hambre sin ingresos no vale, es deficiente para dar cuenta de las llamadas economías externas, es decir, cuando hay costos o beneficios indirectos es incapaz de lograr el equilibrio macroeconómico, opera torpemente cuando en el sistema dominan los monopolios, se cierra la entrada a nuevos competidores y las economías de escala son discontinuas, no puede lidiar contra la falta de patriotismo, la corrupción y la deshonestidad, distribuye mal el ingreso nacional y puede hacer más ricos a los ricos a costa de los pobres, etc. Son numerosos los campos en los que el mercado es ineficiente” (Matus, 1991).

Se ha establecido además el riesgo de pensar las universidades como empresas y la educación como producción, en tanto precariza la calidad de la enseñanza y el aprendizaje y reproduce dinámicas indeseables para las sociedades actuales como: acelerado aumento de estratos administrativos y burocráticos, promoción de la deuda estudiantil, ausencia de vínculos profundos, desconfianza en la democracia como mecanismo a través del cual se determina la naturaleza de la universidad y su funcionamiento, entre otros.

Planeación estratégica en la Universidad Nacional de Colombia

En 1964 se creó la Oficina de Planeación (Acuerdo 38 del Consejo Superior), destacando entre sus funciones las de elaborar los planes de desarrollo, recopilar información estadística y levantar la planeación financiera y de infraestructura. El Acuerdo 37 de 1970 reorganiza dicha oficina, no tanto en sus funciones sino en su estructura organizativa, estableciendo una planta de personal. Posteriormente sufre varias modificaciones: en 1975 (Acuerdo 91), el Estatuto de 1986 (Acuerdo 44) le da rango de asesora de la Rectoría, se le asignan nuevas funciones en posteriores resoluciones (418 del 2000, 1 de 2001, 334 de 2007, 309 del 2009), hasta el Acuerdo 139 del 2014, cuando nuevamente se reorganiza y cambia su nombre a Dirección Nacional de Planeación y Estadística. Desde su configuración con una planta de personal, la Oficina de Planeación —y más recientemente la Dirección Nacional— ha cumplido varias funciones, entre ellas proveer políticas, planes de desarrollo y proyectos en los aspectos académicos, físicos y financieros, y realizar recomendaciones sobre la organización, utilización de la planta física, dotación de equipos e instalaciones y asesoría a las dependencias de la Universidad y a otras instituciones públicas y privadas.

Durante la elaboración del Plan de Desarrollo 1995-1998 se creó el Sistema Integrado para la Gestión y la Planeación, un sistema de información integrado con indicadores que pretendía evaluar el desempeño de la institución, definir la política y lineamientos generales que inciden en la gestión académica y administrativa, en la rendición de cuentas a la sociedad y el uso racional de los recursos en función de los objetivos misionales de la Universidad.

A partir del Decreto 111 de 1996, la Oficina de Planeación —siguiendo las directrices de Planeación Nacional que exigía la gestión por proyectos— ha estructurado el Banco de Proyectos de Gestión y Soporte Institucional, avanzando en la consolidación de la planeación bajo el esquema de proyectos y fortaleciendo las actividades académicas de la Universidad en cada una de las sedes y en el nivel nacional.

Durante el proceso de construcción del Plan de Desarrollo 1999-2003, la Oficina logró vincular a la comunidad académica, generando capacidades en el tema de la Planeación a diferentes grupos y niveles de la organización.

La ONP ha avanzado en la recopilación de los datos históricos y en la definición de un sistema de información para la gestión y la planeación, como base para el desarrollo de un modelo de indicadores de gestión. La *Revista de Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia* ha publicado las cifras básicas y los resultados del modelo de indicadores de gestión de la Universidad, junto a espacios de reflexión y opinión acerca del quehacer universitario y las principales problemáticas universitarias. La construcción de metodologías y aplicación de herramientas estadísticas a la educación y al sistema universitario se consideran quizá el aporte más importante que ha realizado la Oficina y han sido el soporte técnico de los trabajos realizados tanto en la Universidad como en los demás sistemas de indicadores propuestos posteriormente.

A través de la Oficina Nacional de Planeación, la Universidad ha participado desde 1999 en la Subcomisión Técnica del Sistema Universitario Estatal (SUE), en la definición de un modelo de indicadores de gestión para las universidades públicas, ligada a la formulación y desarrollo de políticas del sector educativo, en las cuales la Universidad ha tenido una amplia credibilidad y poder de convocatoria.

Mediante Resolución de Rectoría 383 de 2014 se estableció la nueva estructura interna de la Dirección Nacional de Planeación y Estadística y se determinaron sus funciones y el papel de gestión, coordinación, retroalimentación de las estrategias, políticas, objetivos y proyectos relacionados con el Plan Global de Desarrollo y el Plan de Acción Institucional, la gestión del Banco de Proyectos de la Universidad, las Oficinas de Planeación de Sedes y la Oficina Nacional de Estadística, entre otros.

La nueva DNPE se encuentra empeñada en que la Universidad Nacional de Colombia desarrolle procesos de planeación de largo plazo que permitan asegurar un crecimiento sostenible de la universidad y orientar estratégicamente a las diversas administraciones en su toma de decisiones y en la gestión de los cambios estructurales que se requieren.

La prospección y la planeación en la Universidad Nacional no es entonces una novedad sin precedentes, sino que muestra una trayectoria de al menos 50 años. Ha seguido en estos años las tendencias de la época, con el cambio a gestión por proyectos a finales de los 90. Principalmente, se ha concentrado en la elaboración de los planes de desarrollo de cada rectoría y en la elaboración de indicadores y estadísticas. No obstante, en las épocas de reformas ha debido asumir una visión más de largo plazo y realizar estudios de tipo más prospectivo y complejo. No es gratuito que la creación de la Oficina se realizara en el marco de la Reforma Patiño (1965) y esta ha estado presente en todas las reformas y otros ejercicios en los que la Universidad se ha proyectado y ha conseguido transformaciones importantes⁷.

La planificación puede ser beneficiosa para la Universidad Nacional en tanto que:

- Permite un marco para la dirección de la Universidad desde el análisis riguroso de diversos futuros posibles y deseables.
- Promueve el diálogo entre la comunidad universitaria y una construcción colectiva de su visión a largo plazo, incrementando así la apropiación y pertenencia institucional.
- Establece objetivos a largo plazo para la relación de la Universidad con su entorno y con otros campos.
- Permite la identificación y el establecimiento de prioridades.
- Promueve la iniciativa institucional en el posicionamiento y la construcción de rasgos diferenciales de la Universidad Nacional de Colombia en el sistema de educación superior.
- Puede servir para fortalecer su autonomía.

En esta primera etapa del proyecto Visión 2034 se propone un modelo que tienda a la construcción de prospectivas exploratorias y normativas. A diferencia de la proyección (entendida como la prolongación en futuro de una evolución lineal) y de la previsión (apreciación cifrada a partir de los datos del pasado y bajo ciertas hipótesis),

7. No se aborda aquí la reseña histórica de la planeación en las diferentes sedes, que también cuentan con oficinas de planeación. Esto será objeto de la línea histórica de Legados. Sin embargo, hay que señalar que las sedes y algunas facultades, unidades académicas y oficinas han venido haciendo ejercicios prospectivos de diferentes alcances, algunos de los cuales publicaremos en próximos volúmenes o difundiremos a través de la web. Por ejemplo, la Sede Medellín hizo un análisis prospectivo en 2011 con horizonte a 2032; las Sedes de Presencia Nacional realizaron un taller prospectivo denominado Visión 2009-2030, y así mismo lo hicieron oficinas como la Dirección Nacional de Bienestar en 2012 y facultades como Ingeniería de la Sede Bogotá. El proyecto Visión 2034 pretende también recoger estos aportes y aprender de las experiencias.

para este proyecto se propone la construcción de un panorama con diversos futuros posibles, en los que se incluyan escenarios desfavorables (o escenarios piso), escenarios altamente favorables (escenarios techo) y sus diversas combinaciones posibles, que permitan la pre-actividad de la Universidad Nacional frente a un futuro complejo e impredecible y además la ideación de un futuro deseado, así como los medios reales para llegar a él en términos de pro-actividad. Este modelo podrá fortalecer un pensamiento estratégico institucional en donde desde la Universidad Nacional se forme en capacidad para adaptación al cambio, flexibilidad, aprendizaje organizacional y relación estratégica con la incertidumbre.

Desde el proyecto se propone inicialmente abordar el ejercicio prospectivo a partir de los siguientes enfoques, aunque sin lugar a dudas estos serán enriquecidos en el proceso por la comunidad universitaria:

1. Planeación basada en datos (Bresciani, 2010):

- Promueve consenso sobre información-base para evitar insuficiencia de información o inexactitud de los datos.
- Reconoce información ya conocida y manejada por el grupo de expertos.
- Incluye información que ya se ha construido sobre la temática desde expertos o ejercicios participativos previos.

2. Planeamiento estratégico situacional (Matus, 1996):

- Conocimiento de la realidad y formulación de un modelo explicativo desde perspectivas particulares (momento explicativo).
- Jerarquización o priorización de aspectos para la construcción de objetivos a largo plazo (momento normativo - “deber ser”).
- Identificación de medios necesarios y suficientes para alcanzar los objetivos planteados.
- Referencia tanto al gobierno formal como a la red de gobiernos relacionados.
- Análisis de viabilidad: establecimiento de conjunto de oportunidades, así como identificación de evitables y enfrentables desde un determinado ámbito de acción (restricciones y resistencias; articulación del “debe ser” con el “puede ser”, etc.).
- Reconocimiento explícito de incertidumbre, baja gobernabilidad o gobernabilidad descentralizada, y la existencia de múltiples actores con explicaciones e intereses sobre una misma realidad, que influyen en el logro de los objetivos (eficacia política).

3. Reflexión y estrategia prospectiva (Godet, 1993):

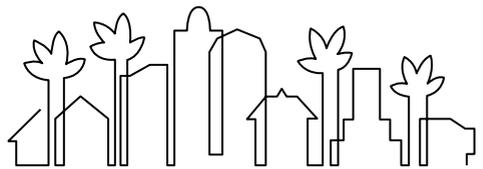
- Diferencia entre proyección (prolongación en futuro de evolución pasada), previsión (apreciación cifrada a partir de los datos del pasado y bajo ciertas hipótesis), prospectiva exploratoria (panorama de futuros posibles) y prospectiva normativa (idear un futuro deseado, así como los medios reales para llegar a él).
- Prospectiva como una reflexión que se prepara para la acción estratégica.
- Abanico de futuros posibles y cambiantes.
- Dos modalidades de estrategia prospectiva (basada en la preactividad y la proactividad). Evita estrategias pasivas o reactivas frente a las tendencias identificadas.
- Importancia de la capacidad de respuesta a las variaciones del entorno.

4. Construcción de escenarios (Godet, 1993):

- Un escenario no es la realidad futura, sino un medio de representación de esta realidad destinado a iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles y deseables.
- Conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de la situación origen a la situación futura.
- Escenarios realizables y deseables (referenciados, tendenciales, contrastados o normativos).
- Estrategias como actitudes frente a los escenarios posibles.
- Condiciones necesarias de los escenarios: pertinencia, coherencia, verosimilitud, transparencia.

Bibliografía

- Alvariño, Celia, Sergio Arzola, José Joaquín Brunner, María Olivia Recart y Ruby Vizcarra. "Gestión escolar: un estado del arte de la literatura". *Revista Paideia* 29 (2000): 15-43.
- Baldrige, J. Victor. "Building a political model" en *Managing education: theory and practice*, editado por Tony Bush, 51-65. Milton Keynes: Open University Press, 1989.
- Barnett, Ronald. *Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- Betancur Mejía, Gabriel. *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 1984.
- Bresciani, Marilee J. "Data-driven planning: Using assessment in strategic planning". *New Directions for Student Services* 132 (2010): 39-50.
- Bush, Tony. "The nature of theory in educational management" en *Managing education: theory and practice*, editado por Tony Bush, 1-10. Milton Keynes: Open University Press, 1989.
- Derouet, Jean-Louis. "Una science de l'administration scolaire est-elle possible? Réflexions autour de la circulation des savoirs entre recherche, politique et administration". *Revue Française de Pédagogie* 130 (2000): 5-14.
- Dooris, Michael J. "Two Decades of Strategic Planning". *Planning for higher education* 31 (2): 26-32, 2002-2003.
- Dubet, François; Olivier Cousin y Jean-Philippe Guillemet. "Mobilisation des établissements et performances scolaires. Le cas des collèges". *Revue Française de Sociologie* (1989) XXX: 235-256.
- Dutercq, Yves. "Administration de l'éducation: nouveau contexte, nouvelles perspectives". *Revue Française de Pédagogie* 130 (2000): 143-170.
- Fain, Paul. "Vision for excellence". *The Chronicle of Higher Education* 54 (6): A26-A29, 2007.
- Fernández, Norberto. *Política, planeamiento y gestión de la educación*. Buenos Aires: Edutref, 2006.
- Gewirtz, Sharon; Stephen J. Ball y Richard Bowe. *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press, 1995.
- Godet, Michael. *De la anticipación a la acción. Manual de Prospectiva y Estrategia*. Barcelona: Marcombo, 1993.
- Francis Gouillart. "Planning Theory: The Day the Music Died". *Journal of Business Strategy* 16 (3): 14-19, 1995.
- Huertas, Franco. *El método PES. Entrevista con Matus*. Caracas: Fondo Editorial Altadir, 1996.
- GUNI - Global University Network for Innovation. *La educación superior en tiempos de cambio. Nuevas dinámicas para la responsabilidad social*. Madrid-Barcelona-México: Mundi-Prensa - UNESCO, 2009.
- Guralnik, David (ed.). "Webster's New World Dictionary" (segunda edición) en *Strategic Planning Essays. Unpublished manuscript*, editado por Alexandra Lerner. Cleveland: Prentice Hall Press, 1999.
- Johnson, Gerry, y Kevan Scholes. *Dirección Estratégica*. Madrid: Pearson, 2007.
- Lerner, Alexandra. *Strategic Planning Essays*. Northridge: California State University, 1999.
- March, James. *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- Matus, Carlos. *Método Altadir de Planificación Popular*. Buenos Aires: Lugar, 2007.
- Matus, Carlos. *El método PES. Planificación Estratégica Situacional* (segunda edición). La Paz: Cereb, 1996.
- Mintzberg, Henry. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press, 1994.
- Miñana Blasco, Carlos. *Entre el Estado y el mercado* (Tesis doctoral). Barcelona: Universitat de Barcelona, 2006.
- Rowley, Daniel James; Herman D. Lujan and Michael G. Dolence. *Strategic Change in Colleges and Universities*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1997.
- Sander, Benno. "Gestión educativa y calidad de vida" *La educación* 118 (1994): 237-264.
- Sander, Benno. *Educational management in Latin America: construction and reconstruction of knowledge*. Washington: OEA-OAS, 1996.
- Taibo, Carlos. *La Unión Soviética. El espacio ruso-soviético en el siglo XX*. Madrid: Síntesis, 1999.
- Weick, Karl E. "Education organizations as loosely coupled systems". *Administrative Science Quarterly* 21 (1976): 1-19.
- Wall, S.J. y Wall, S.R. *The new strategists*. New York: Free Press, 1995.



**Tendencias en
educación superior**

Tendencias alternativas en las universidades latinoamericanas y su influencia en la Universidad Nacional de Colombia

JAVIER ORLANDO LOZANO ESCOBAR¹

Crítica de la noción de megatendencia

Debo admitir que me siento incómodo con el uso de la palabra “megatendencia”. Acepté participar en un grupo de profesores-investigadores sobre las “Megatendencias de la Educación Superior” por la sensación de que lo que se dirá aquí es algo muy importante, pero preferiría que dijéramos simplemente “tendencias”. En un principio, esta incomodidad ha sido una reacción intuitiva ante un lenguaje frecuente en el campo de la administración, que construye conceptos con implícita valoración positiva como si se tratara de realidades sociológicas, viciando por ello cualquier posibilidad de rigor explicativo y convirtiéndose en formas publicitarias más que en nociones útiles para comprender el mundo, la sociedad y las organizaciones en los que estamos insertos. Esto sucede, por ejemplo, con la noción de “cultura organizacional”, un concepto que podría describir un sistema de signos en una empresa, surgidos al calor de las prácticas cotidianas laborales y extralaborales, pero que es operativizado para referirse a las iniciativas de la gerencia de una organización destinadas a motivar y alinear a los trabajadores conforme a los objetivos de la dirección. La cultura organizacional de una organización acaba por aparecer en un simposio, foro o evento académico, anunciando los logros obtenidos y dando así un espaldarazo al agente externo o empleado que trabajó en diseñar estas acciones y publicitando a la organización misma como una entidad que funciona de manera consecuente con sus principios, con una cierta filosofía emanada del líder visionario, pero generando sospechas sobre la objetividad de los resultados presentados. ¿Se trata de un informe riguroso o de simple publicidad de la organización?²

Lo mismo que acontece con los avances en “cultura organizacional” acontece en parte con la noción de “megatendencias”. Su construcción etimológica es aún más simple, pues los prefijos griegos que se refieren a tamaños o cantidades han sido hace tiempo ya adoptados por el sistema métrico decimal, lo cual les confirió un aura de ciencia y modernidad difícil de remover o cuestionar. Particularmente, los que hacen

1. Profesor asociado en dedicación cátedra 0,7 del Departamento de Ciencias Humanas, Facultad de Administración, Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales. Agradecimientos a los profesores y estudiantes auxiliares que participaron en los debates del grupo sobre “Megatendencias en la educación superior”, aportando ideas y trabajo. Entre ellos: Gabriel Misas, Carlos Garzón, Rodrigo Uprimny, José Fernando Isaza, Galo Burbano y John Édison Sabogal. Las ideas expresadas en este artículo están influenciadas por los diálogos y debates en este grupo; sin embargo, son de mi absoluta responsabilidad.

2. Esta es la sensación que tuve hace varios años cuando por primera vez me fue asignado un curso para estudiantes de administración, en el que debía seguir un libro titulado precisamente “Cultura Organizacional” (Abravanel, 1980), en el que algunos capítulos, a pesar de ser muy interesantes y presentar un lado aplicado de la antropología, parecían elaborados por algún departamento de publicidad de la empresa.

referencia a las mayores dimensiones son empleados por locutores de medios de comunicación en sus ejercicios expresivos hiperbólicos: todo lo macro, lo mega, es tan grande que nos desborda. En este sentido, lo mega ha sucedido a lo macro, que posiblemente en algún momento fue meramente descriptivo (como en los niveles de la acción social: lo micro, lo meso y lo macro). Si se quita este elemento sensacionalista del concepto que nos ocupa, quedamos en que se trata simplemente de tendencias, grandes en todo caso. Me atrevo a decir, entonces, que el uso de la expresión “megatendencias” es sensacionalista y, en adelante, me referiré más a “tendencias”.

Para dar una puntada más en esta crítica de la noción de megatendencia, me permito remitirme al texto que influyó de manera determinante en la adopción de este término en buena parte de la comunidad académica mundial. Se trata de la obra *Megatendencias 2000*, del autor norteamericano John Naisbitt y Patricia Aburdene (1994). Hace parte de un campo de estudios de prestigio ascendente desde finales del siglo pasado, que se benefició de las expectativas generales sobre la llegada del nuevo milenio, llamado unas veces futurología y otras, estudios de prospectiva. A decir verdad, la producción bibliográfica de este estilo fue señalada por sociólogos y antropólogos de ser superficial y arriesgada, puesto que, en tanto que descripción de la realidad social, no seguía un método riguroso de observación. En lugar de la observación prolongada e intensiva de los antropólogos, el procedimiento a seguir era reunir investigadores “expertos” de diferentes procedencias con sus aportes e intentar absorber todo lo que fuera posible de ellos para producir textos sintéticos. Desde la perspectiva de las ciencias sociales, intentar decir algo sobre el futuro, más que arriesgado, sobrepasa el método científico, entrando en el terreno de la especulación. En ello hubo un cierto desafío a la sociología, pero permitió a muchos inversionistas tomar sus decisiones más importantes.

Sin embargo, la crítica que me interesa aquí no es la crítica positivista de la futurología —es decir, no me interesa cuestionar si lo que digamos del futuro tiene un nivel de verdad o no—, sino más bien una crítica desde el lugar en que escribo³. Este lugar, en mi caso, está en la vida cotidiana o, como llaman los fenomenólogos, el mundo de la vida. Necesito encontrar la conexión —no respecto de la verdad, sino respecto del sentido— entre esta reflexión y escenarios de nivel micro en los que he vivido. Un sentido, anclado en mi experiencia de vida, precisa ser reflexionado, y espero que las experiencias de otras personas y comunidades, vinculadas a universidades —especialmente públicas— de América Latina, precisen de hallazgos similares y que las conecten con los conceptos o referentes conceptuales para comprender las transformaciones necesarias para el mejoramiento de las condiciones de vida en nuestros países. Así pues, trataré de virar hacia enfoques más desde el nivel de lo microsocioal.

El análisis de tendencias tiene una versión que al parecer podría acomodarse más a mi perspectiva. Hay tendencias en grupos poblacionales más pequeños. Existe

3. Soy un profesor universitario de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, una ciudad pequeña de la zona cafetera colombiana, región centro-occidental andina. Pesan en mi historia los Andes Orientales colombianos y una conciencia temprana sobre las desigualdades sociales que conocí a partir de mi familia extensa. Influyeron en mí profesores vinculados con la teología de la liberación y también mis amigos de barrios populares de Bogotá, donde viví buscándome a mí mismo, mientras estudiaba Antropología en los años 90. Estuve en marchas contra la privatización de la universidad, pero mis inquietudes sociales se materializaron en proyectos culturales en la localidad Quinta, donde vivía, al sur de la ciudad. He vivido en España y Namibia y algunos meses en Brasil, donde aprendí intensamente de las culturas locales.

otro libro que también ha alcanzado alto reconocimiento en el terreno de las aplicaciones de las ciencias sociales. La expresión acuñada en este caso es la de “microtendencias”, y es de Mark Penn (2009). El investigador célebre en este caso es reconocido por haber descubierto sectores de la población de entre 3 y 5 millones de habitantes, con características distintivas que permiten marcarlos como diferenciados del resto de la población, con más o menos conciencia de su diferencia, que puede ser aprovechada en el diseño de campañas políticas, publicitarias o también en la búsqueda de oportunidades de negocio. Este enfoque es claramente aún más estadístico que el de Naisbitt, quien se concentra en señalar cambios recientes que vinculan varias dimensiones de la vida de las personas y que podrían continuar o desarrollarse en un horizonte de diez años. Visto así aparece una debilidad en el planteamiento de Naisbitt. Esta es, en la orientación de su trabajo de mostrar oportunidades de negocio a los inversores, no teniendo sentido en su perspectiva cargar a los Estados de responsabilidades, sino más bien aliviarlos; no aparece una intención explícita de influir en unas políticas diferentes de las reglas del mercado.

Aun con estas diferencias, el terreno en el cual los estudios de megatendencias y microtendencias han encontrado aplicación es de tipo práctico, por lo que se trata de estudios muy citados en la administración y la política. Pero este campo tiene antecedentes que todavía no he mencionado. Hay dos tradiciones en las cuales se inscriben los análisis de tendencias. Estas dos tradiciones se remontan ambas hasta las décadas de 1960 y 1970, y aparecen con importantes diferencias entre sí. La primera de ellas es la que se reconoce como estudios de prospectiva, invocando sus inicios en los trabajos de los franceses G. Berger (1967) y B. de Jouvenel. En esta tradición se han desarrollado metodologías para trabajar al interior de una organización la construcción de visiones de futuro que permitan fortalecer el compromiso con la práctica compartida. La segunda de estas tradiciones se ha denominado “estudios sobre futuros” (*Futures Studies*, en determinado momento “futurología”, término que llegó a tener connotación peyorativa y le asignó un carácter esotérico, poco científico. A veces este campo se denomina también “macrohistoria”). La figura visible de esta segunda tradición es el filósofo noruego Johan Galtung, fundador (en 1967) y luego presidente de la Federación Mundial de Estudios sobre Futuros, reconocido como uno de los precursores de las investigaciones sobre la paz, construcción de paz o cultura de paz. Recientemente publicó en la página del Transcend Media Service un editorial titulado “*Humankind 2050: Making Peace with our Futures*”, donde hace una retrospectiva de sus años en dicha federación, mostrando algunas diferencias con el abordaje de Naisbitt. Fue leído en el aniversario 40 de la Federación en Bucarest (Rumania) en 2013. Una comparación con las megatendencias de Naisbitt resulta interesante, puesto que revela una confrontación ideológica. Mientras que en la presentación de Naisbitt aparece con emoción la presencia de oportunidades de negocio⁴ —y esto es transversal a todos los principios que menciona—, en el discurso de

4. Al coincidir el texto de Naisbitt con la época del fin de la URSS, la caída del muro de Berlín, no es de extrañar que el libro esté salpicado de estas expresiones más que optimistas, como el mismo autor se presenta, triunfalistas en favor de la democracia de libre mercado. Por ejemplo, en subtítulos de capítulo como “Aumento de la democracia y expansión de la libertad de empresa” (p. 10), “Nuevos negocios en las artes (p. 61), “El alto costo del estado benefactor y las intenciones socialistas” (p. 77) o “El negocio internacional de trapos” (p. 113).

Galtung se nota una encendida denuncia de la desigualdad y un rechazo tajante a la tecnocracia y al fascismo⁵.

Este cuestionamiento del concepto de megatendencia no sería completo si no mencionamos también que la propuesta de Naisbitt no está dirigida a nosotros, profesores —y ciudadanos— de una universidad estatal de un país latinoamericano. Sus observaciones tuvieron en cuenta fuentes de Norteamérica, Europa y las potencias emergentes asiáticas en su momento, pero especialmente EE. UU., pues como él dice, “es el país que mejor conocemos” (1994). Pasa lo mismo si nos referimos a Mark Penn, pues su propuesta de análisis de microtendencias está orientada explícitamente al estudio cuidadoso de realidades de Estados Unidos, donde se hizo experto en interpretación de estadísticas para la campaña presidencial que llevó a Bill Clinton a la presidencia en la década de 1990. En cambio, Johan Galtung, desde una perspectiva sociológica, interpretativa y multidisciplinar, se arriesga en las décadas de 1970 y 1980 a diagnósticos con visión de futuro. Desde los años 50, él se había orientado ya hacia la construcción de un campo de estudios sobre la paz, que parece más abierta e incluyente a nivel global. Como personalidad pública, ha sido protagonista en muchos foros sobre ciudadanía internacional y la construcción de este tipo de ciudadano es central en sus argumentos, así como en los de muchos investigadores que han sido influenciados por él. Sin embargo, la página de la organización Trascend, que constituye su iniciativa más importante de la última década, está casi toda en inglés. Su alcance en países de habla no inglesa es evidente, por ejemplo, en el diagrama circular que presenta la composición por países de origen de los socios de Trascend, en los que menos del 10% son de Estados Unidos. Y la suma entre los primeros cuatro países (Estados Unidos, Italia, Noruega y Alemania) está alrededor del 25%⁶. Colombia aparece combinado con Austria entre los miembros de dicha organización con una representación cercana al 1%. Esto parece más equitativo que la distribución de la riqueza en el mundo, así como la distribución de la financiación para investigación, presencia en revistas científicas, etc.⁷, o incluso la distribución del índice de desarrollo humano. Sin embargo, no es suficiente para configurar un lugar válido para decir algo, en particular, desde la región donde vivo. Sirve más bien para reforzar la legitimidad de una postura universalista sobre la dignidad y los derechos humanos.

Para decir algo desde mi ubicación actual, no solamente la de Manizales, sino la mía, producto de mi trayectoria individual en el mundo que he podido conocer, y de donde surgen mis convicciones, compromisos y contradicciones, necesito tomar distancia de los referentes que hasta aquí he mencionado. He dedicado tiempo a explicar las bases de sus argumentos, pues soy consciente de que su lenguaje es el

5. “¿Así que cuál es la perspectiva para los próximos 40 años? Hay puntos positivos y negativos a ser hechos, buenas y malas noticias, como siempre. Económicamente, el fin del socialismo seguido del fin del capitalismo, que mata 140.000 personas diariamente por la intolerable inequidad, conduciendo hacia más revueltas y violencia en muchos países, o pero, apatía...” (traducción mía). Galtung (2013) continúa en detalle con esta descripción de la perspectiva en lo militar, político y cultural. Se puede resumir su argumento en que EE. UU. está disminuyendo su influencia, emergen nacionalidades subalternas (esto también lo dice Naisbitt), la corrupción y el control político está subordinado al poder de los bancos y hay reducción de la cultura secular-cristiana en Occidente.

6. Observar este gráfico en <https://www.trascend.org>.

7. Manuela Picq (2014) mencionó hace poco algunos datos relacionados con estas desigualdades en el sistema de producción de conocimiento mundial. Por ejemplo, comenta que en el Social Science Index, el 60% de los autores son de EE. UU., el 25% son europeos occidentales, a América Latina le corresponde un 1%, y África, menos del 1%.

que me conecta con los profesores de otras disciplinas y campos del conocimiento y, paradójicamente, estos discursos son dominantes en las universidades y sistemas educativos latinoamericanos donde nos movemos. Es curioso, sin embargo, que fueron elaborados pensando en las necesidades de los países poderosos, especialmente de Estados Unidos. La herramienta por excelencia de la que se valen los diagnosticadores y pronosticadores en el campo de estudios sobre los futuros y la prospectiva es la estadística, específicamente los *rankings* mundiales, así como también de manera más reciente el sistema de indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Conocemos la manera típica en que se presenta un investigador-funcionario o representante gubernamental de alguna de las entidades públicas encargadas de promover la investigación: 1) exhibe su trayectoria académica y su posición en el sistema nacional de ciencia y tecnología, o bien en el campo científico-académico. 2) Presenta estadísticas, predominantemente los *rankings* internacionales, y también estadísticas internas del país, para mostrar que su auditorio no se encuentra en los primeros lugares. 3) Plantea alguna política de desarrollo que ha sido formulada ya a nivel institucional en la entidad de la que proviene; ocasionalmente, la política es participativa y a continuación genera algún mecanismo de consulta a su auditorio. 4) Si se trata de participar, invita a la dinámica diseñada para el efecto, si se trata de comunicar una política, urge al auditorio a esforzarse para cumplir con la política planteada, pues se trata de medidas para podernos poner a tono con las megatendencias.

Una megatendencia es como un mamut (no en vano se lo considera megafauna): no puede pasar inadvertida. Pero el tamaño demasiado grande de algo puede precisamente hacer que no nos percatemos de que está ahí, pues nos confundimos en ello, como una hormiga en un elefante, una rémora en una ballena, o un ser humano en la superficie del planeta Tierra. Es posible que llegue a notar que gira con una inmensa masa esférica alrededor del sol, pero no lo puede impedir, así que se mueve con él. Esta metáfora es, pues, inmovilizante y peligrosa desde la perspectiva del desarrollo de nuestras potencialidades como comunidades específicas, en un lugar específico del planeta. Sin embargo, nuestra sociedad está más a nuestro alcance. Nuestra razón moderna nos dice que podemos organizarnos conforme a lo que seamos capaces de consensuar. Democracia, organizaciones, educación, agenciamientos sociales y culturales, justicia social, construcción de paz, etc., son caminos enormes, pero no imposibles de recorrer. Corrupción, burocracia, inequidad, autoritarismo, crisis ambiental, de valores, de los grandes relatos... son hechos sociales, susceptibles de estudio concienzudo y de propuestas y acciones para su transformación. No son megatendencias en el sentido de que por ser imposibles de cambiar debamos adaptarnos a ellas. Determinados contextos históricos pueden hacer difícil darnos cuenta de que no siempre han sido las cosas así, y que por lo tanto pueden ser de otra manera, pero la tarea de las ciencias sociales es revelar hechos, reglas y fenómenos sociales en los que por estar nosotros envueltos, perdemos con frecuencia la perspectiva.

Hay que llamar a otro tipo de acción, que no sea reproductora del orden del conocimiento tal y como lo concebimos en este momento. En este sentido podríamos eventualmente valernos del concepto de megatendencia para hacer llamados a la acción dentro de agendas exigentes, resultado de diagnósticos críticos. Como cuando decimos "inclusión y equidad", y marcamos con ello una tarea señalada por muchos y

que por ello realmente vemos ya una tendencia. Esto fue más o menos lo que hizo el mexicano Axel Didriksson (2012) al iniciar la cátedra Manuel Ancízar sobre Educación Superior el año 2012, en la primera sesión. Propuso “inclusión y equidad” como el primer punto de una agenda de transformaciones urgentes en la educación superior en América Latina⁸, que ya tiene un lugar entre las políticas educativas emergentes de varios países⁹. En este sentido, es una tendencia “megaimportante” de nuestra época, no en el sentido de norma estadística, sino en el sentido de práctica social apreciable, no generalizada, que preferimos en virtud de una orientación moral, ética o ideológica.

De esta manera es que abordamos en este escrito algunas tendencias que me atrevo a llamar alternativas, en el sentido de que solo rara vez concuerdan con las tendencias globales que estamos acostumbrados a ver en los discursos que se han derivado de los estudios de prospectiva en las organizaciones. El tomar distancia de las expectativas de negocio, ya marca de por sí una ruptura con esa tendencia dominante en nuestra época. Las expectativas de este abordaje, aún modesto, debido a que mis fuerzas son limitadas y, aún con el apoyo de algunos monitores que me han sugerido lecturas y han elaborado las relatorías de las dos reuniones de “expertos” en las que he podido estar, sigo sintiendo que la tarea me desborda y que no consigo responder con la suficiencia que se requeriría, dada la importancia para tantas personas cuyos procesos de crecimiento personal se encuentran estancados debido a la falta de oportunidades y equidad. Comparto esta consciencia del problema, común a la mayoría de países llamados en vías de desarrollo, o bien los que no están en el grupo de Desarrollo Humano muy Alto (e incluso a algunos de este grupo también) y en cierto modo las tendencias que mencionaré a continuación están derivadas o muy conectadas con el primer punto de la agenda mencionada por Didriksson. Quizás sea notable que las tendencias alternativas a que hago referencia se corresponden frecuentemente con iniciativas y experiencias aún tímidas desarrolladas en países latinoamericanos y, en algunos casos, de manera particular, del Mercosur. Me encantaría poder incluir algunas tendencias alternativas provenientes de países africanos y asiáticos, pero el esfuerzo que me demandan estas búsquedas supera el tiempo de que dispongo y las fuerzas que poseo por el momento. Quedará para después¹⁰.

8. Ver el texto de la conferencia publicado en este mismo libro. Los demás puntos de esta agenda son: 2) Homogenización de normativas. 3) Cooperación regional. 4) Manifestaciones sociales de jóvenes. 5) Debate nacional y universitario sobre leyes de educación. 6) Transformación de estructuras y régimen de docencia e investigación, haciendo énfasis en la nivelación, permanencia y éxito de los estudiantes en la universidad. 7) Acción estatal frente al predominio del mercado, con gestión e innovación académicas que enfatiza la pertinencia y la responsabilidad social.

9. La muy reciente investigación de Alicia Inciarte González, María Cristina Parra-Sandoval y Ana Julia Bozo de Carmoña también menciona la tensión que en las universidades latinoamericanas se presenta entre calidad y equidad. Esta investigación dio lugar al libro *University: The last Call?* (Ottawa: IDRC, 2010) y a su versión resumida en castellano, *Reconceptualización de la Universidad: Una mirada desde América Latina* (Maracaibo: IDRC-Ediciones Astro, 2010). En este último, ver pp. 19 y ss.

10. El estilo de mi argumentación está marcado no solo por las intencionalidades expresadas hasta aquí, sino también por la manera de buscar la información y ordenarla. Para la búsqueda de textos, fuentes y bibliografía he atravesado las siguientes etapas: 1) un equipo de estudiantes auxiliares de investigación ha trabajado arduamente buscando en bases de datos documentos clave, seleccionándolos y reseñándolos para facilitar el trabajo de los profesores que colaboramos en esta primera fase del Proyecto 2034. 2) Al mismo tiempo, hemos tenido dos reuniones de profesores-investigadores vinculados al proyecto, en las que los estudiantes auxiliares han tomado notas, las han organizado y nos las han enviado como insumo para nuestro ejercicio de escritura. 3) Algunos textos adicionales he agregado yo, producto de búsquedas principalmente por “university rankings” y expresiones relacionadas en las bases de datos Ebsco y Scielo. Como se verá,

Resistencia a la mercantilización: Equidad e inclusión

Si como dice Solanas (2014), a cada modelo de desarrollo le corresponde un modelo de universidad, las transformaciones de los sucesivos modelos de desarrollo impuestos desde afuera tuvieron repercusiones en las universidades de los países en desarrollo en todo el mundo. En los casos en que élites académicas locales asumieron compromisos fuertes con alguno de los modelos de desarrollo que iban interiorizando, se presentaron resistencias al momento de imponerse un nuevo cambio.

Hablando en términos de tendencias generales, lo que aparece aquí es una orientación modernizante que se introduce en los dos modelos clásicos de universidad del siglo XIX, pues tanto la formación de élites funcionariales como la preparación de investigadores se orientan hacia objetivos diferentes, ambos en todo caso modernos, que son la constitución de Estados-Nación y el dominio de las fuerzas de la naturaleza (por medio de las ciencias de la vida), incluida la mano de obra (es decir, las ciencias sociales y sociales aplicadas). Así, el momento del siglo XX en que aparece el discurso del desarrollo —y del subdesarrollo—, estos dos objetivos se sostienen por un tiempo como parte del programa desarrollista, viendo con buenos ojos la gratuidad de la educación superior para los estudiantes más capaces, que en un sistema de baja cobertura pueden bien ser todos los que entran. Esta es la situación que describe G. Wangenge-Ouma (2008: 215-229)¹¹ para el caso de Kenia poscolonial, y que se presenta también en América Latina, si bien con una tradición más larga de sus universidades, que en el caso de la Universidad de la República (Uruguay) se remonta hasta mediados del siglo XIX, y en la ciudad de Córdoba (Argentina) hasta finales de la época de la monarquía hispánica, con el hito del movimiento estudiantil de 1919, que generó la legislación de educación superior más democrática de nuestra historia.

Al igual que en Colombia, la década de 1970 es un momento de reducción de la autonomía de la universidad, pero la de 1990 es la del salto definitivo hacia el cobro de matrículas y la imposición a los profesores de la tarea de buscar recursos para complementar la financiación de la universidad. Tanto estudiantes como algunos profesores se resistieron en ambos momentos a los cambios que acontecían, pero sin éxito. Ahora tenemos como evidencia la retrospectiva crítica que desde diferentes lugares del sur del mundo se viene haciendo de los fenómenos que acabaron por transformar la educación en un servicio transable, siguiendo los lineamientos del FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (OMC)¹².

Investigadores de otras partes del mundo intentan no dejarse arrastrar por la corriente de la mercantilización de la educación. En Kenia, Turquía y otros países afri-

también se tienen en cuenta los Informes recientes sobre Desarrollo Humano, especialmente del año 2013, que por su temática da mayor visibilidad a las iniciativas no tan vinculadas solo al mercado. Estos informes son públicos en varios idiomas en las páginas web del PNUD. 4) Finalmente, al notar un vacío conceptual en el artículo y en mi formación, por la lejanía de la literatura relacionada con "megatendencias", desarrollé una arqueología rápida del concepto, que me condujo fácilmente a conocer un poco el campo de estudios en prospectiva y el campo de estudios sobre futuros, dando con la feliz coincidencia de ver aparecer la figura de Johan Galtung en una postura alternativa a la dominante en dichos campos. Estuve en contacto brevemente hace catorce años con él, durante un diplomado sobre Cultura de Paz, en el que tuve una beca parcial que me dio el impulso para vivir por primera vez fuera del país en Barcelona.

11. El artículo es una fuente de datos interesantes sobre la manera como el proceso de comercialización y privatización de las universidades se presentó en los países africanos.

12. Wangenge-Ouma (2008) menciona como agentes externos catalizadores de estos cambios neoliberalizantes al FMI y el Banco Mundial. Por su parte, Solanas (2014) menciona a la OMC. Es posible que se trate simplemente de los textos a que cada uno tuvo acceso y que las tres organizaciones hayan tenido la misma influencia en todo el mundo.

canos, asiáticos y de Europa del Este surgen reflexiones interesantes que aportan en este debate. Wangenge-Ouma (2008) describe tres etapas por las que han pasado las universidades en Kenia desde el punto de vista de sus políticas de financiación. En la primera, la matrícula era gratuita para quienes ingresaran (años 60, tras la independencia), en la segunda los gastos eran compartidos en teoría, pero en realidad seguía siendo subsidiada en la práctica (años 80). En la tercera, las universidades pasaron a funcionar según lógicas comerciales privadas, cobrando la matrícula y vendiendo servicios, siguiendo así las recomendaciones (llamadas por el autor también prescripciones) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (década de 1990). La crítica a lo largo de su artículo es ambigua, pues en la primera etapa de las universidades en Kenia, estas se plantean como una herramienta fundamental para el desarrollo (Miñana, 2003), a través de la formación de líderes cualificados, y parece lógico no ponerles obstáculos en su camino. Parece insinuar cercanía con la perspectiva de dicha primera época (o como llamaría Solanas, época del modelo clásico de financiación). Pero al final admite que las universidades debido a su crisis fiscal habrían terminado tarde o temprano vendiendo servicios para financiarse parcialmente. Aunque con algunas particularidades según el país, Wangenge-Ouma argumenta que en los demás países africanos se han presentado procesos similares.

En Colombia, la mercantilización de la educación ha sido cuestionada recientemente por parte del movimiento estudiantil, representado en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), así como por algunos profesores. El artículo de Miñana y Rodríguez (2003) sobre *Los fundamentos de la Libertad* de F. Hayek explica el discurso que se acabó por imponer en los sistemas educativos del mundo con las reformas que tuvieron lugar a partir de la década de 1980. Igualmente, en la consulta que el proyecto UN Construye Educación hizo a estudiantes, profesores y administrativos de la Universidad Nacional de Colombia en varias de sus sedes, la opinión mayoritaria respecto de la gratuidad de la educación superior fue a favor. Las comunidades académicas en general tienden a asumir posturas favorables a que la educación superior sea equitativa y permita el acceso a toda la población, a pesar de existir variaciones sobre si cobrar o no diferencialmente según ingresos, o en el tema de cómo debe hacerse el proceso gradual hacia la gratuidad.

Adicionalmente, en artículos de investigadores sobre educación superior es frecuente encontrar posturas que critican la creación de esta nueva función de búsqueda de recursos en manos de profesores, que los convierte en profesores-emprendedores a través de las oficinas de extensión (Mollis, 2003: 203-215), con lo cual se subsumen las funciones tradicionales del docente de enseñar e investigar, en la nueva función de generar emprendimientos que entreguen recursos para la universidad (y sobresueldo para el profesor). Hay voces a favor y en contra, pero la cantidad de producción académica crítica da una idea de que un sector importante del profesorado en los diferentes países aún no está convencido de que este deba ser el destino de la universidad.

La resistencia aquí, como resalta Solanas (2014), viene también desde los bloques regionales organizados, entre los cuales por su cercanía a Colombia, resalta el Mercosur. Si bien hablamos ahora de políticas nacionales, se trata de acciones de resistencia, si tenemos en cuenta que los organismos supranacionales presionan en favor de las acciones que sostengan el actual orden neoliberal en la economía y esto incluye el campo de la educación superior. Presento entonces aquí algunos elementos que están

presentes en el informe sobre La Educación Superior en el Mercosur: Argentina, Brasil Uruguay y Paraguay, recientemente publicado (Riaipe, 2003).

En el caso de Argentina, tanto por los antecedentes históricos como por los sucesos recientes, su legislación de la educación superior es notablemente social. La participación es democrática, con autonomía, financiación en aumento (500% en los últimos diez años), creación de nuevas universidades públicas para sectores que estaban poco atendidos, especialmente en la provincia de Buenos Aires, fuera de la capital. Sin embargo, hay también dificultades y problemas, como la influencia de los políticos en la creación de las universidades nuevas, la situación de empleo precario de la mayoría de profesores (dedicación básica: 10 horas semanales), alta deserción y bajo porcentaje de graduados con respecto de los que entran a la universidad (18%). Finalmente, las políticas de bienestar estudiantil son generosas (comparadas con Colombia) y están amparadas en el principio del derecho a la educación con equidad. Sin embargo, hay aún fuertes desigualdades en la población estudiantil, que sigue siendo mayoritariamente de clases altas (Arias, 2012).

En el caso de Brasil, el sistema educativo se presenta sobre un telón de fondo de una sociedad profundamente segmentada racialmente, cuyos procesos históricos han desembocado en fuertes diferencias sociales donde el color de la piel determina las posibilidades de triunfo o fracaso de los brasileños. Los negros, pretos o pardos tienen menos posibilidades de movilidad social hacia arriba, reproduciendo la estructura de clases que hubo durante tiempos de esclavitud. Igualmente, también el sexo es ampliamente favorable para los hombres y discriminatorio de las mujeres. La legislación reconoce la educación como un derecho de todos y un deber del Estado, fundamentando así una política de Estado basada en las acciones afirmativas tendientes a nivelar el acceso a la educación superior.

En el Plan de Educación 2010-2020, la meta trazada es pasar de una cobertura de la educación superior del 13,9% al 50%. En 1996 se inicia a nivel nacional, en las zonas rurales, un sistema de acciones afirmativas que se generaliza a todo el país en 2002, así como también una ley de cupos que toma diferentes estilos en cada Estado, bajo el nombre de Programa Diversidad en la Universidad. En la misma línea, en 2003 se crea la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial. En 2005 y 2006, respectivamente, se crean programas específicos de promoción de los estudiantes negros e indígenas en la universidad. Los recursos e iniciativas relacionadas con estos planes crecieron a lo largo de la década del 2000. El sistema de cupos de acceso es en primer lugar social (para el examen), en segundo lugar racial (dando el cupo) y en tercer lugar por *bonus* o puntaje diferencial en el examen. En los posgrados también hay segmentación en favor de la parte blanca de la población.

En términos generales, la educación ha recibido más atención y recursos, siendo paulatino el aumento del presupuesto. Como parte del PIB, creció de 3,9 en 2000 a 5 en 2009. Sin embargo, concluye el informe, por mucho que se haga, será poco teniendo en cuenta el atraso histórico del país en educación superior (Arruda, 2012).

En Uruguay, la tradición histórica de la Universidad es antigua. La Universidad de la República, que acapara el 80% de los estudiantes de educación terciaria en el país, se remonta a 1832, cuando se aprueba el proyecto que verá la luz en 1851. El estilo es napoleónico al comienzo, es decir, se dedica a formar a los funcionarios del sistema de gobierno en construcción. Sus normas le confieren mucha autonomía y aseguran su

funcionamiento. Finalmente, en la última mitad de siglo crece en número de alumnos, en parte apoyada sobre la gratuidad completa para sus estudiantes. Sin embargo, subsisten diferencias sociales que se originan en otras capas de la sociedad, especialmente en la familia y en las clases a las que cada una pertenece.

El sistema de educación superior acaba de pasar por una reforma a finales de la primera década del milenio, que trajo una importante diversificación de los tipos de institución de educación superior, o terciaria. Existe la Universidad de la República, y las instituciones privadas, la mayoría de ellas no universitarias, sino solo institutos. Las normativas del país establecen la diferencia con claridad, siendo las universidades más universales en el conocimiento, y las instituciones más especializadas. Con la reforma también se amplió el sistema de becas y ayudas, que son de manutención, dado que la matrícula no se paga.

La reforma que empezó en el 2007 y los documentos que expresan las actuales políticas en educación superior muestran la intención de generar mayor equidad, pero no se prevén acciones afirmativas relacionadas con grupos étnicos, como es el caso en algunos de sus países vecinos.

En estos tres países es visible la orientación común que toma como eje articulador la disminución de la inequidad en el acceso y las acciones afirmativas con las poblaciones que han sufrido opresión por una larga temporada y que constituyen un alto porcentaje de la población. Lamentablemente, los datos sobre Paraguay no son de buena calidad, debido a las inestabilidades de las décadas recientes. Igualmente, en Venezuela comienza a generarse producción bibliográfica sobre la emergencia de un nuevo tipo de universidad, que comienza a denominarse “universidad socialista” (Parra-Sandoval, 2010: 27).

Llamado a la pertinencia local del conocimiento: las universidades indígenas

Cabe mencionar (si bien lo retomaremos con más detalle en el siguiente apartado), que en el afán de la época por posicionarse lo más arriba posible en los *rankings* mundiales de las universidades se ha descuidado la capacidad de respuesta de las universidades a problemáticas sociales que aquejan a su propia comunidad. Ninguno de los sistemas de medición de la calidad de las universidades reconocidos en este momento incluye entre sus elementos el impacto o influencia en su entorno social, el papel en procesos de reconstrucción posconflicto, la generación de iniciativas filantrópicas por parte de integrantes de cualquiera de sus estamentos, la seguridad alimentaria de los estudiantes y trabajadores, etc. Ante esta falencia, Pusser y Marginson (2013), en la última parte de su artículo¹³ se lanzan a sugerir otras maneras de medir que no estén necesariamente alineadas con la ideología neoliberal y que se orienten hacia otro tipo de fines. Men-

13. Los *rankings* estudiados fueron: U.S. News and World Report Ranking of U.S. universities, Times Higher Education Annual Ranking of Best Universities, Academic Ranking of World Universities, Shanghai Jiao Tong University Graduate School of Education, Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan, Leiden University Centre for Science and Technology Studies, Webometrics Annual Ranking of Institutional Presence on the Web, Centre for Higher Education Development, in association with publisher Die Zeit (customized comparisons of teaching and campus services now extended from origin in Germany to several other European countries) y Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (ECUM), de la Dirección General de Evaluación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Solo el último tenía algún componente social.

cionan, entonces, la propuesta de un grupo de investigadores (Mullan, 2010, citado por Pusser y Marginson, 2013) en medicina, quienes observaron que el *ranking* de las universidades de Estados Unidos no tenía en cuenta la presencia de las escuelas de medicina en lugares con poca visibilidad, por estar apartados en zonas de difícil acceso, cumpliendo una importante función social, por lo que crearon su propio sistema de medición diferente, al que llamaron Social Mission Score y obtuvieron como resultado una clasificación completamente diferente de las instituciones de educación superior en medicina. Ninguna de las tres primeras instituciones, de acuerdo con este *ranking* alternativo en medicina, estaba dentro de las 90 primeras de acuerdo con el *ranking* Times Higher Education Annual Ranking of Best Universities (THE). Una de las demandas de parte de las instituciones que respaldan esta investigación es el hecho de que las facultades de medicina no generan solamente médicos e investigadores en medicina, sino también muchos fisioterapeutas, cuya contribución al bienestar de la sociedad es muy alta, y no estaba siendo reconocida. Pusser y Marginson (2013) también citan el Estudio Comparativo de las universidades mexicanas elaborado por la UNAM, el cual no da como resultado un *ranking*, sino una métrica que permite generar comparaciones en diferentes aspectos.

Adicionalmente, es interesante constatar el avance de otra experiencia alternativa que no tiene, al parecer, ningún interés por estar clasificada en los *rankings* internacionales. Se trata del proceso de crecimiento e inicio de asociacionismo entre las universidades indígenas de América Latina. Se trata de establecimientos que funcionan con bajo presupuesto, incompreensión por parte de las autoridades nacionales de sus respectivos países en educación, obstáculos burocráticos, discriminación racial por funcionarios públicos y otros sectores con los que precisan relacionarse, falta de becas y estímulos, así como la dificultad para conseguir docentes carismáticos y sensibles a las problemáticas de las comunidades (Mato, 2014).

De este estudio, Daniel Mato concluye planteando una noción de flexibilidad diferente de aquella que establecía unos conocimientos generales universales que se deberían poder impartir a cualquier persona, independientemente de la configuración cultural particular en la que se haya formado:

“La evaluación de la calidad de la educación (superior o de otro tipo) no puede disociarse de consideraciones de pertinencia y relevancia, esto demanda que sea contextualizada. Así, no puede pensarse en aplicar sistemas rígidos de criterios de validez supuestamente ‘universal’, sino sistemas ‘flexibles’. [...] La flexibilidad debe entenderse asociada a diferenciación” (Mato, 2014: 79).

Esta flexibilidad es, desde luego, la que se adapta a las necesidades de las comunidades, no a las rutinas de los profesores de las ciencias “duras”, o a las necesidades del mercado, como se ha entendido ocasionalmente con los procesos de reforma en diferentes lugares. En realidad, las reformas educativas en los sistemas de educación superior de los años 90 fueron homogenizantes, como lo ha dicho Villanueva (2010), luego de estudiar estas reformas en América Latina de forma comparada. Esto generó imposiciones sin sentido en nombre del conocimiento universal, como aquella de pretender imponer a todas las carreras de la universidad la asignatura “cálculo diferencial”, con el argumento de que es un conocimiento universal, pero siendo en la práctica una

forma de sostener la primacía de las matemáticas y los números sobre la comprensión cualitativa de las complejidades sociales.

La fuerza que vienen tomando estas universidades es tal que, actualmente, mediante un convenio entre la Universidad Autónoma Indígena Intercultural Nasa (UAIIN, Cauca, Colombia), la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (Uracan, afro-indígena, Nicaragua) y la Universidad Amautay Wasi (Ecuador), se ha creado la primera maestría indígena del continente en Comunicación Intercultural. Si bien las otras dos universidades mencionadas por Mato (Universidad Kawsay, Bolivia, y Centro de Formación Indígena del Amazonas Brasileño) no entraron en este acuerdo, todas hacen parte de una red que las vincula y que podría potenciar sus posibilidades de generar transformaciones en los sistemas de educación superior en general. En nuestro país, la Universidad Autónoma Indígena Intercultural Nasa (UAIIN), aunque recibe estudiantes mayoritariamente nasa, también tiene estudiantes de otras etnias y algunos mestizos. Su propuesta intercultural quiere decir que se enfocan en el vínculo con el resto de la sociedad nacional, en lugar de generar políticas educativas de proteccionismo cultural que los podrían aislar y generar efectos contraproducentes¹⁴.

En esta misma línea de un puente hacia la interculturalidad tendido desde las comunidades indígenas, que abandonan de esta manera toda posibilidad de una postura aislacionista, podríamos incluir dentro de esta tendencia una hacia el emprendimiento alternativo, entendiéndolo como iniciativas que buscan la generación de riqueza bajo criterios comunitarios en lugar de individualistas y que se apoyan en formas de conocimiento propio que no solo conservan la memoria de los orígenes ancestrales, sino que se constituyen en propuesta alternativa incluso para quienes no sean indígenas y estén a la procura de construir su propia identidad. Ejemplos de estos caminos hacia un desarrollo alternativo son la proliferación de marcas de café indígena (Lomapieta, Ingrumá, Pilamu, Tierradentro, Rufino, por mencionar solo algunos que conozco de Riosucio, Caldas, y Tierradentro, Cauca).

Todas las universidades indígenas mencionadas por Daniel Mato vienen en proceso de crecimiento, e inclusive la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua ha recibido distinciones especiales por parte del gobierno de su país. En el caso colombiano, el Ministerio de Educación no ha dado su aval aún a los programas de la Universidad Autónoma Intercultural Nasa, pero la legislación sobre educación propia permite este tipo de apuesta.

Cuestionamientos a los *rankings* internacionales de las universidades

El campo de los *rankings* de universidades es un escenario de confrontación entre la perspectiva neoliberal (frecuentemente también tecnológica) de la educación y las perspectivas críticas. Así como es común ver a los funcionarios de cualquier gobierno, en cualquier lugar del mundo, esmerándose para hacer ver a su auditorio lo muy rezagados que se encuentran con respecto a las megatendencias internacionales y mundiales, también es común encontrar críticas sobre los diferentes *rankings*. Aquí, la función

14. Esta información se puede seguir en internet en los blogs y páginas asociadas al Consejo Regional Indígena del Cauca.

que están cumpliendo estos sistemas de evaluación comparativa es triple: siguiendo a Lukes, una primera de tipo funcionalista —que reproduce la estructura social, sus cargos, responsabilidades, etc.—, una segunda que denominan Pusser y Marginson (2013) como de “movilización del sesgo”¹⁵, el cual puede ser tanto negativo (estigma) como positivo (reconocimiento). Finalmente, una tercera de tipo ideológico, que implica la naturalización de las prácticas de medición en las universidades del mundo, sin cuestionar la manera como se ha construido el indicador ni sus efectos.

Considero un error el planteamiento, muy común en algunos entornos universitarios, según el cual debemos hacer lo mismo que las universidades mejor ubicadas en los *rankings*. Es abundante la literatura que tiende a restar validez, o cuando menos a relativizar, los resultados que arrojan dichos sistemas de evaluación. Unas veces lo hacen cuestionando la forma —la técnica, si se quiere decir así— con la que se ha construido el indicador (a veces también, cómo se ha aplicado en algún caso concreto) (Jipa, 2013), mientras que otras veces la crítica viene de los efectos de aplicarlo, al igual que de los efectos de la difusión unilateral, acrítica, de esta información, revelando su carácter de instrumento de control geopolítico (Pusser y Marginson, 2013)¹⁶.

Rigurosamente, en la metodología de educación comparada, orientada a la mejora, se elige una institución que esté en una situación mejor que la propia y el estudio comparativo tiene que arrojar recomendaciones sobre por dónde acceder de manera más eficaz (a veces, según los recursos, de forma más eficiente) a una situación mejor que la que se tiene en el momento presente. Sin embargo, esto tiene un prerequisite que no se puede pasar por alto. Dos instituciones no son comparables si sus contextos no son similares. Este pequeño detalle deslegitima la forma en que se vienen practicando los procesos de formulación de Proyectos Educativos de los diferentes programas cuando se introducen por comparación con sistemas educativos de contextos notablemente diferentes del nuestro, tanto por aspectos culturales como sociológicos y económicos. No deberíamos recibir una charla motivante sobre cómo se están haciendo las cosas en los Estados Unidos, Europa o Asia, si no se aclara previamente cuáles son los elementos del contexto de cada uno de estos lugares que nos hacen comparables, cuando menos en las variables de interés del estudio. Por esto mismo, las comparaciones con los países de la OCDE pueden finalmente no decir nada, o dar una lectura incompleta de los procesos que tienen lugar en nuestras universidades.

Si bien existen también otras críticas a las clasificaciones internacionales, entre las cuales se destacan las de los propios estadísticos, me parece notable que muchas de estas vengan precisamente de países del sur y oriente del mundo¹⁷. Igualmente, el apartado anterior, sobre la pertinencia de la investigación y la docencia, presenta abier-

15. “Mobilization of bias”.

16. Altbach (2012), Wangenge-Ouma (2008) y Torun y Öztürk (2013) también critican los efectos homogeneizantes y mercantilizantes de los *rankings* de universidades. Entre los autores críticos latinoamericanos son también frecuentes este tipo de críticas: Ordorika y Rodríguez-Gómez (2010), Ordorika y Lloyd (2013).

17. Huang (2012) comenta el método utilizado por Times Higher Education (THE), uno de los más consultados durante las décadas de 1990 y 2000, pero que ha caído en desuso a medida que subía el ARWU (de la Universidad Jiao Tong de Shanghai). Jeremic y Jovanovic-Milenkovic (2014), por su parte, critican el propio ARWU y proponen una nueva metodología de medición, ya no basada en ponderaciones, sino en métricas que miden distancias en espacios de varias dimensiones. Una tercera aproximación al tema es la defensa de la ponderación por producto sobre la aditiva (Tofallis, 2012). Hay también varios artículos que defienden las clasificaciones que halan hacia la producción en lengua castellana (Mattar y otros, 2013).

tamente el cuestionamiento a la desterritorialización implícita en los indicadores que se trabajan al generar un *ranking*.

Puede extenderse esta reflexión al rol de las agencias nacionales de evaluación de la educación superior, siguiendo la línea crítica de Villanueva (2010), quien señala que la paradoja de la desregulación a través de la regulación es común tanto al espacio europeo de educación superior, como al mismo Mercosur, que ha intentado construir sus propios criterios de acreditación, aunque sin lograr avanzar mucho en la unificación de estos criterios. Las grandes diferencias históricas y culturales entre los países pesan mucho.

Cooperación e intercambio académico sur-sur

Las políticas relativas a los intercambios académicos internacionales en educación superior en América Latina se han orientado hacia la competitividad de las universidades en el mercado. Pero también, y con un carácter más regional, hacia la cooperación académica en sentido más clásico, es decir, “donde los objetivos de índole económica constituirían una posible consecuencia indirecta de estas acciones y no el fin orientador de las mismas” (Solanas, 2014). Puestas así, parecería que la tendencia dominante es hacia la competitividad orientada al mercado en que la educación se convierte en un bien transable en un universo de bienes transables de importancia variable según el deseo de los consumidores. El programa Erasmus Mundus hace posible que “más de un estudiante extranjero sobre dos [sea] escolarizado en la enseñanza superior en Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia y Reino Unido”¹⁸, dejando en Europa el 48% de estudiantes en movilidad internacional de todo el mundo, en Estados Unidos el 17% y en Australia y Nueva Zelanda (Oceanía siendo la región más dinámica recientemente) el 9%. Comparado con ello, los 412 estudiantes que circularon entre las universidades del Mercosur el año 2013, mediante el Programa de Movilidad Académica Regional (Marca) (Solanas, 2014), parecen poca cosa. Pero, en cambio, me parece importante señalar, de nuevo con Solanas, que este programa no está hecho para captar la mano de obra intelectual de los países del sur, aunque se antoje “atrasado” encasillarse en los ya envejecidos propósitos del desarrollo de las naciones a través de la educación.

La cooperación sur-sur no es realmente una realidad nueva. Ya desde la década de 1980 se organizaban encuentros de investigación-acción participativa, como el que se realizó en Bangkok en 1990. Igualmente, se celebraban encuentros de educación popular, aunque estos se circunscribían a América Latina. En la actualidad hay algunos convenios y tratos entre universidades en América del Sur, incluso por encima del Mercosur. Como el programa Marca ha tenido cierta visibilidad, pese a sus evidentes limitaciones, es de esperar que los gobiernos del Mercosur lo financien un poco más para aumentar el número de beneficiarios.

Otras intuiciones

He pensado señalar otras tendencias alternativas, pero no estoy seguro de que sean lo suficientemente consistentes. Una de ellas es la tendencia a la democratización

18. Solanas (2014) toma datos de la OCDE (2013: 315). Esta observación se refiere a los datos del año 2011.

cultural. Si bien ya hemos mencionado las políticas de acción afirmativa en Brasil, y estas tienen también su paralelo en Colombia, específicamente en la Universidad Nacional, la tendencia a la democratización de la cultura puede ser señalada desde lo legal y desde la ciudadanía. Que esta tendencia esté ya en los sistemas educativos y las universidades es algo difícil de constatar, pues las realidades por países son muy diversas. Los años 2011 y 2012 fueron particularmente movidos para las organizaciones estudiantiles de varios países y esto es una evidencia de ciudadanía en acción, con efectos concretos en cada país. La democratización de la cultura será un elemento para aprovechar en toda su potencialidad, por lo que puede enseñar valores y conductas democráticas en la universidad.

Otra tendencia, señalada por otros autores, pero a la que no he dado tanta importancia, es a la diversificación de los tipos de universidad¹⁹. Esta diversificación es señalada por Villanueva (2010) como una consecuencia de la influencia de los grandes capitales sobre la educación superior, buscando oportunidades para generar negocio. Sin embargo, la diversificación no ha aparecido solo de esta forma; en Uruguay, con las recientes reformas implementadas, la dirección no ha sido necesariamente la de “hacer negocio”. Aparece también la oportunidad de crear instituciones de educación superior muy singulares, como un instituto específico para las artes y una universidad militar. Bajo este modelo, sería pensable también que un tipo particular de universidad fuera una universidad indígena.

Peor escenario posible: seguir como estamos

Las tendencias que he mencionado hasta aquí, en algunos casos, son favorables a la Universidad Nacional de Colombia. Hoy en día, las tendencias dominantes en general se erigen como lesivas del sentido público (o comunitario) de la universidad. Las tendencias alternativas son formas de resistencia, y a veces proyectos en proceso de avance, de lo público ante los poderes externos. Estos poderes externos, como resulta fácil de apreciar si señalamos las tendencias dominantes, que omití mencionar hasta ahora para evitar el efecto “hormiga en el cuello del elefante” (que se menciona al inicio del artículo), pueden ser señalados ahora brevemente:

- La OMC, el Banco Mundial, el FMI, como instrumentos de los grandes grupos inversionistas que intentan entrar en el mercado de la educación superior desde hace tres décadas.
- La OCDE, y autoridades educativas de la Unión Europea, Estados Unidos y ministerios de educación de los países que descuidan la misión social, la filantropía, la producción de conocimiento orientado a resolver problemas locales y de las comunidades, etc., entre sus políticas educativas.
- Las universidades e instituciones encargadas de la medición internacional de la calidad de las universidades, orientados prácticamente solo por el prestigio, riqueza y producción académica de sus profesores. Aquí mencionamos las citadas por

¹⁹. Encuentro interesante la tipología de universidades emergentes elaborada por María Cristina Parra-Sandoval y su equipo (2010: 23 y ss.). Insinúan una caracterización por orientación, en la que el tipo dominante es la “universidad para el desarrollo”, pero son posibles también universidades para la investigación, para la tecnologización de la sociedad, etc. Los tipos de universidad a los que dedican mayor espacio para reflexionar sobre ellas son la universidad empresarial o emprendedora y la universidad socialista.

Pusser y Marginson (2013): U.S. News and World Report Ranking of U.S. Universities, Times Higher Education Annual Ranking of Best Universities, Academic Ranking of World Universities, Shanghai Jiao Tong University Graduate School of Education, Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan, Leiden University Centre for Science and Technology Studies, Webometrics Annual Ranking, Centre for Higher Education Development - Die Zeit, en cuanto instrumentos de homogenización y control global sobre las políticas de educación superior.

- Los actores de las escenas educativas nacionales que buscan alianzas con universidades de los países con mayor desarrollo económico y tecnológico, descurriendo las que se pueden hacer con universidades en países de contextos y problemáticas similares.

Siendo que las tendencias dominantes, impulsadas por los actores que acabo de mencionar, son lesivas del sentido de lo público y apuestan por una idea de promover la creación de negocios para generar riqueza como única ruta de crecimiento para las naciones, quienes no compartimos esa visión no podemos menos que expresar nuestro disenso y evidenciar que permitir que estas tendencias se impongan constituye el peor escenario posible. Es decir:

- Reducción en los estudiantes matriculados en las universidades públicas. Fomento de la matrícula en universidades privadas mediante sistemas de becas con financiación a la demanda. Diversificación de los tipos de instituciones de educación superior dando prioridad a aquellas que formen de acuerdo a las necesidades del mercado (lo que significa más perfiles profesionales y tecnológicos en los países con mayor desarrollo y más técnicos en los países intermedios, formación básica para la mano de obra en los países destino de maquilas). Liberalización del mercado educativo para facilitar la entrada de universidades transnacionales en condiciones que compensen su “desventaja” con respecto a las universidades estatales.
- Mediciones de la calidad de las universidades y de la producción del conocimiento universalistas, con criterios dependientes de su riqueza, prestigio, cantidad de publicaciones reconocidas, profesores reconocidos internacionalmente, aporte de y relaciones con el sector productivo, sin tener en cuenta la influencia sobre la calidad de vida individual y comunitaria, en general, de las poblaciones.
- Las voces de los investigadores que cuestionan los *rankings* internacionales, y la orientación hacia el mercado de los sistemas de educación superior y sus reformas de las últimas décadas, entre otros sistemas de medición de las universidades son ignoradas, o acalladas (esto puede suceder también por la sanción desaprobatoria del propio círculo cercano de profesores, y no solo por parte de organismos propiamente represivos).
- Se mantienen las formas de cooperación con los países del norte, en cuanto que tienen mayor desarrollo económico y tecnológico y ofrecen ayuda bajo la figura de “cooperación al desarrollo”, pero no se hace nada por acercarse a grupos académicos de otros países del sur con contextos y problemáticas similares a la nuestra, en los que con seguridad existen soluciones a problemas que aún no hemos arreglado.
- Las formas de conocimiento alternativo, así como las manifestaciones y expresiones de vanguardias artísticas y culturales, son marginadas de los espacios públicos por fomentar la ignorancia, ir en contra del método científico y no ser

eficaces en mostrar oportunidades de negocio para la generación de riqueza. O bien se les niega sistemáticamente cualquier apoyo cuando lo soliciten.

Escenario mejor: crecimiento de la Universidad hacia las fronteras del conocimiento

- Se generalizan reformas sociales a los sistemas de educación superior en el entorno regional, Colombia entra en ellas y la Universidad Nacional lidera estos procesos mediante el trabajo comprometido de sus profesores y alianzas de sentido comunitario con universidades públicas de las regiones y con universidades de fuerte presencia en las comunidades fronterizas. El Gobierno Nacional decide aumentar la inversión en las universidades públicas, generando más inclusión de sectores poblacionales en condición de desventajas históricas respecto del resto de la población. Las políticas educativas establecen la primacía de la calidad de vida e intereses de las comunidades locales por encima de la generación de nichos de negocio, si bien estos continúan siendo considerados importantes pero subordinados al bien común.
- Se diversifica el Sistema de Educación Superior y las sedes de la Universidad Nacional se orientan a la producción de conocimiento local. Crecen las regiones y las ciudades grandes se estancan en su ritmo de crecimiento poblacional.
- Aparecen muchas formas de medición de las universidades y *rankings* alternativos, con criterios de interés para las comunidades en cada sector. Se ensayan propuestas diferentes y el Gobierno Nacional promueve desde el más alto nivel la investigación en este campo para encontrar los criterios más adecuados a las necesidades del país y de la región.
- Se crean sistemas de cooperación latinoamericano, intertropical, amazónico, interandino y transocénico, con sistemas de medición de la intensidad del esfuerzo del estudiante (créditos) adecuados a las características de la región, privilegiando la creación de carreras y posgrados orientados a resolver problemas específicos de cada grupo de países. Colombia lidera estos procesos y la Universidad Nacional marca la pauta iniciando convenios de cooperación específicos con las universidades que mayor pertinencia comunitaria tienen en sus entornos locales, es decir, con las universidades indígenas UAIIN, en el Cauca; la Universidad Uraccan, en Nicaragua, y el Centro de Formación Indígena de la Amazonía Brasileira, así como las demás universidades nacionales de América Latina y los países emergentes de África Tropical y Sureste Asiático, es decir, países de condición económica, social y problemáticas de subordinación a potencias regionales, comparables con las colombianas.

Pido disculpas si estos sueños resultan ofensivos para quienes, llamándose optimistas²⁰, dictan las peores medidas en educación superior.

20. Esto lo digo a propósito de la recurrente reiteración de John Naisbitt y Patricia Aburdene (1994), quienes en *Megatendencias 2000* mencionan al grupo de Roma 1972, al informe Bruntland, a los ecologistas, a quienes anunciaban que las burbujas inmobiliarias y la especulación financiera iban a reventar, etc., de ser los pesimistas. Dicho documento, quizás extraño para esta época, me parece más bien optimista, gracias a que con sus valiosos aportes metodológicos se trazaron caminos a seguir para corregir el rumbo que la humanidad estaba marcando con decisiones y políticas equivocadas.

Bibliografía

- Acuña, Javier; Graciela Cafferatta, Adriana Marrero y Leandro Pereira. "La educación superior en Paraguay" en *La educación superior en el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*, editado por Red Iberoamericana de Investigaciones en Políticas Educativas, 305-381. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- Altbach, Philip. "The globalization of college and university rankings". *Change*, enero-febrero 2012: 26-31. Disponible en: <http://www.changemag.org>
- Arias, María Fernanda; Julieta Bentivenga, Natalia Coppola, Ana Donini, Norberto Fernández Lamarra, Jorge Gorostiaga, Silvia Llomovatte, Judith Naidorf, Liliana Olmos, Cristian Pérez Centeno, Daniela Perrotta, Mónica Pini y Pedro Zamboni. "La educación superior en Argentina" en *La educación superior en el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*, editado por Red Iberoamericana de Investigaciones en Políticas Educativas, 21-116. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- Arruda Ferreira, Rosilda; Patricia Bioto, Leticia Aguiar, Eduardo de Oliveira, Eddy Ervin Eltermann, María Victoria Gómez, Ana María Hadad, Dora Leal, Jason Mafra, Paulo César Marques, Robinson Moreira, Christian Muleka, Graça Nóbrega, Rossemary Roggero, José Eustáquio Romão, María Emilia Silva, Renato. Stangherlin y Estefânia Tumenas. "La educación superior en el Brasil" en *La educación superior en el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*, editado por Red Iberoamericana de Investigaciones en Políticas Educativas, 115-190. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- Berger, Gaston. *Etapas de la prospective*. París: PUF (s.c.), 1967.
- Didriksson, Axel. "La nueva agenda de transformación de la Educación Superior". Conferencia dictada en la cátedra Manuel Ancizar. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, editada en este volumen, 2012.
- Galtung, Johan. "Humankind 2050: Making Peace with our Futures". Trascend Media Service, 2013. Disponible en: <https://www.trascend.org/tms/07/humankind-2050-making-peace-with-our-futures>.
- Huang, Mu-Hsuan. "Opening the black box of QS World University rankings". *Research Evaluation* 21 (2012): 71-78.
- Jeremic, Veljko y Marina Jovanovic-Milenkovic. "Evaluation of Asian university rankings: position and perspective of leading Indian higher education institutions". *Current Science* 106 (12), 2014.
- Jipa, Silviu; Laura Gorghiu, Cirinela Dumitrescu y Calin Oros. "Ranking of universities in Romania and the emerging disorientation". *Journal of Sciences and Arts* 25 (4): 361-370, 2013.
- Mato, Daniel. "Las universidades indígenas en América Latina: logros, problemas y desafíos". *Revista Andaluza de Antropología* 1 (2011). Disponible en: <http://www.revistaandaluzadeantropologia.org/uploads/raa/n1/dmato.pdf>
- Miñana, Carlos, y José Gregorio Rodríguez. "La educación en el contexto neoliberal" en *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*, editado por Darío Restrepo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: www.humanas.unal.edu.co/red/publicaciones/articulos-y-ponencias/
- Mollis, Marcela. "Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas" en *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, compilado por Marcela Mollis, 203-215. Buenos Aires: Clacso, 2003.
- Naisbitt, John, y Patricia Aburdene. *Megatendencias 2000: 10 nuevos rumbos para los años 90*. Bogotá: Norma, 1994.
- Ordorika, Imanol, y Marion Lloyd. "A decade of international university rankings: a critical perspective from Latin America" en *Rankings and accountability in Higher Education: Uses and misuses*, editado por Mmantsetsa Marope, Peter Eills y Ellen Hazenkorn, 209-234. París: Unesco, 2013.
- Ordorika, Imanol, y Roberto Rodríguez-Gómez. "El ranking Times en el mercado del prestigio universitario". *Perfiles educativos* 32 (129): 8-29, 2010.
- Parra-Sandoval, María Cristina; Alicia Inciarte y Ana Julia Bozo. *University: The last Call?* Ottawa: IDRC, 2010.
- Parra-Sandoval, María Cristina; Alicia Inciarte y Ana Julia Bozo. *Reconceptualización de la Universidad: una mirada desde América Latina*. Maracaibo: IDRC-Ediciones Astro, 2010.
- Penn, Mark, y Zalesne Kinney. *Microtrends: The small forces behind tomorrow's big changes*. Nueva York: Twelve, 2009.
- Picq, Manuela. "Hegemonía en los estudios políticos internacionales". *Seminario de reflexión sobre la investigación: estrategias de publicación indexada en la academia global*. Quito: Flacso, 2014.
- Pusser, Brian, y Simon Marginson. "University rankings in critical perspective". *The Journal of higher Education* 84 (4), 2013.
- Mattar, Salim; Marco González y Luis Salgado. "Análisis de las universidades colombianas de acuerdo con el ranking Scimago 2011-2012". *Revista MVZ Córdoba* 1 (18): 3399-3407, 2013.
- Solanas, Facundo. "Intercambio cooperativo versus mercantilización competitiva: las políticas de movilidad académica en el Mercosur y la Unión Europea". *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 5 (12), 2014.
- Tofallis, Chris. "A different approach to university rankings". *Higher Education* 63 (2012): 1-18.
- Torun, İshak, y Salih Öztürk. "The importance of secondary functions of provincial universities". *Ataturk University Journal of Economics & Administrative Sciences* 27 (1), 2013.
- Villanueva, Ernesto. "Perspectivas de la educación superior en América Latina: construyendo futuros". *Perfiles educativos* 32 (129), 2010.
- Wangenge-Ouma, Gerald. "Globalization and higher education funding policy shifts in Kenya". *Journal of Higher Education Policy and Management* 30 (3): 215-229, 2008.

La nueva agenda de transformación de la educación superior

AXEL DIDRIKSSON¹

En las últimas décadas, los sistemas universitarios han experimentado sendos procesos de cambios en sus relaciones con el Estado y la sociedad. Para nuestros países de América Latina y el Caribe, esto se ha traducido en una secuencia de crisis de onda corta que condujeron a varias décadas y generaciones de jóvenes perdidas, a la contracción de las responsabilidades y quehaceres de los gobiernos, a la proliferación de mecanismos de mercado para la regulación de la organización académica y a la reproducción de las brechas en los conocimientos, los aprendizajes y los desarrollos de la ciencia y la tecnología modernas. La causa es que no han ocurrido reformas de fondo en las universidades, por mantener un modelo tradicional de comercialización de los servicios educativos y la expansión del polo privatizador del sistema.

Hasta principios del siglo XXI, en su gran mayoría, las IES adoptaron pautas de cambio similares en varias partes del mundo y en la región.

- a.** Durante los años 80 y 90, las reformas en la educación superior tuvieron como eje la desregulación del Estado, la descentralización institucional, y la fragmentación de los tipos y calidad de las instituciones, sobre todo por el incremento de la oferta privada y mercantil y los enfoques de atención economicistas hacia la demanda.
- b.** Se generalizaron los mecanismos, organismos e instrumentos de evaluación y acreditación, y de control de los sistemas universitarios (en diferentes ámbitos: programas, sectores, personas e instituciones), tanto dentro como fuera de las secretarías o ministerios de educación superior, buscando influir en los niveles de calidad por productos y por resultados. Asimismo, se presentaron nuevos esquemas de internacionalización, sobre todo hacia América Latina, influidos por los acuerdos de Bolonia. A la par de la expansión, la influencia de los nuevos proveedores de oferta de programas académicos de empresas transnacionales.
- c.** Se buscó realizar cambios institucionales y en la gestión académica, para favorecer segmentos y nichos de producción de conocimientos y de investigación orientada al mercado.
- d.** Sin embargo, poco se avanzó en la puesta en marcha de reformas sustantivas en materia de organización de la investigación y el posgrado (con sus excepciones en algunos países), en la diversificación de fuentes de financiamiento para alcanzar despegues importantes, en los *curricula* y en la transformación de los procesos académicos sustantivos, y como tendencia fue pronunciado el alejamiento de las demandas de la sociedad.
- e.** Mayor crecimiento de la demanda social que de la oferta educativa de forma diferenciada, sobre todo impactando de forma desfavorable a la universidad

1. Investigador titular de la UNAM, adscrito al Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IIISUE). Este escrito fue presentado inicialmente en la Cátedra Manuel Ancizar denominada Educación superior: debates y desafíos, que fue realizada en la Universidad Nacional de Colombia en 2012.

pública que se vio saturada, y con una ligera expansión de los institutos superiores de corte técnico y tecnológico, frente a la mayor expansión de carácter privado. Todo ello significó la ampliación de las desigualdades por la vía de la desescolarización, la deserción y el abandono y la marginación de los sectores constantemente excluidos.

- f.** Ocurrencia de reformas e innovaciones frecuentes pero aisladas y de corto impacto, sobre todo con las iniciativas de nuevas instituciones, reformas en carreras y áreas de conocimiento, incremento e impacto ligero de la investigación y el desarrollo, publicaciones, etcétera, del número de posgrados y buenas prácticas acompañadas de “malas prácticas” y reproducción de mecanismos burocráticos, conservadores y políticos.
- g.** Tendencia a la contracción de los recursos provistos por el Estado, reproducción a escala de carreras tradicionales y disciplinarias que saturaron el mercado y los campos de trabajo, y la reproducción de *curricula* y la investigación de Modo 1.
- h.** Referencias de casos emblemáticos a nivel internacional que se presentaban como “modelos” en distintas perspectivas: la Unión Europea y el “proceso de Bolonia”, los resolutivos de la Unesco-BM-OCDE, emergencia de potencias educadoras en el Asia Pacífico, algunos casos de países de gran desarrollo como país con modelos “solos” (Corea, Brasil, India, China, Finlandia, Suecia, Sudáfrica), particularmente por los cambios y reformas en sus instituciones de educación superior y sus capacidades de proyección internacionales, y en América Latina por los debates respecto a sus leyes nacionales: Colombia, Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Chile, o bien por iniciativas en sus procesos subregionales de integración: Centroamérica (CSUCA), Caribe (UNICA), Cono Sur (AUGM), México (TLC), ALBA.
- i.** Sistemas de remuneraciones extraordinarias hacia el cuerpo académico, como sistemas paralelos al desarrollo del escalafón, dados por el emeritazgo, los resultados de la investigación o el apoyo a la docencia.
- j.** Extrema tendencia en algunos países del mercado de empresas privadas, mercantilización y elevación de los costos de matriculación. Mayor fragmentación del sistema.
- k.** El bien público versus la idea de que la educación superior es parte de las empresas de servicios globales.

Todo ello se expresó bajo la forma de una agenda que, en este trabajo, se considera agotada y que se expresa en la reproducción de las inequidades y desigualdades sociales y económicas, en la de las estructuras y procesos académicos, en la falta de transformaciones nacionales sostenidas y en el escaso impacto de las tareas sustantivas de las universidades en el desarrollo y bienestar de los países.

La nueva agenda del cambio

En contraste, durante la primera década del nuevo siglo se ha venido presentando un conjunto de nuevos problemas, conceptos y debates que están propiciando tendencias de cambio, por las características de la presente fase de transición, en una suerte de mescolanza y enredos. Esta problemática hace referencia a la construcción

de una nueva agenda de transformación en las políticas públicas en algunos países de América Latina y el Caribe.

Esta nueva agenda de políticas públicas tiene un sentido distinto a partir del concepto mismo de “toma de decisiones políticas” desde el Estado y los gobiernos, como acciones encaminadas a ensamblar e inter-relacionar distintos actores, muchos de ellos tradicionalmente marginados de cualquier tipo de decisión o usados solo con fines de propaganda política o programas de carácter asistencialista, sin que ello condujera a su efectivo crecimiento, organización y bienestar, para acercarlos a la toma de decisiones como ciudadanos iguales. No se trata, por supuesto, de un ejercicio técnico ni neutral, sino de la expresión de nuevos valores relacionados con metas sociales educativas, de conocimiento y de sustentabilidad, y ello conlleva asumir una nueva responsabilidad intelectual y política.

En el marco de la creación de una nueva agenda se debe hacer constar que esta se ubica en un espacio o un periodo históricamente determinado como de transición, en donde las condiciones de permanencia y de innovación se entremezclan, y cobra gran importancia el juego y la negociación de múltiples actores. Así lo marcaba Antonio Gramsci, comprendiendo este como un periodo de incubación más que de inauguración de una era, con la combinación de lo nuevo y lo viejo, y que expresa momentos de equilibrio y una tendencia a la descomposición y al cambio general.

En el juego de articulaciones múltiples, como materialidad y como metáfora, destaca el papel que juega un “frente cultural” que construyen proyectos ético-políticos de superación de las rupturas, de revolucionamiento, no necesariamente como un partido político, sino como un movimiento de alianzas de grupos que hacen realidad el periodo de “incubación” y la transición histórica, que va creando una estrategia “subalterna” contra-hegemónica.

Desde esta perspectiva, se expone a continuación el carácter, tipos y rasgos de la nueva agenda que se encuentra en el debate latinoamericano:

1. Inclusión y equidad

Durante la década de los noventa se pudo constatar el enorme crecimiento que había alcanzado la población incorporada en los sistemas de educación superior a nivel mundial y regional. De acuerdo con los datos recabados por Carmen García Guadilla:

“De 1960 a 1995, el número de graduados a nivel mundial creció más de 6 veces, de 13 millones a 82 millones (Unesco, 1998). En los 60, la expansión del acceso a la educación superior tuvo una gran relevancia en la definición del debate educativo debido a sus implicaciones sociales y políticas. En todas las regiones del mundo, las tasas de acceso tuvieron un crecimiento en espiral. En Europa, de contar con una tasa del 2,2% en 1960, se pasó a casi el 40% a mediados de los años 90.

En Estados Unidos y Canadá, de una tasa de escolarización de 7,2%, se alcanzó a elevar hasta el 80% en el mismo periodo. De manera similar, en países menos avanzados las tasas de escolarización superior pasaron del 1,3% a cerca del 7,8% a pesar de la tremenda brecha que puede ser encontrada al comparar a los países de mayor desarrollo con

los que menos tienen. En América Latina, los niveles correspondientes de crecimiento crecieron de 1,6% en los sesenta al 18% en los noventa” (García Guadilla, 2005: 4).

En la actualidad, el crecimiento del número de jóvenes del grupo de edad escolar correspondiente y su mayor importancia ha ubicado el tema de su incorporación masiva como un componente central de la nueva agenda de transformación de los sistemas de educación superior, entendido ello no como el acceso a la escolaridad, sino como el ingreso a un proceso de formación en los procesos contemporáneos de producción y transferencia de conocimientos, de aprendizajes significativos y saberes múltiples y articulados, de pertinencia y relevancia.

Después de décadas de desescolarización y desigualdad, se pone en evidencia por parte de algunos países la necesidad de poner como prioridad la inclusión orientada a los sectores históricamente marginalizados, ya sea por su nivel de pobreza y lejanía territorial de los centros de concentración escolar, como por razones de género, raza o de otras referencias sociales, de tal manera que se llevan a cabo programas específicos para garantizar trayectorias académicas de inclusión y de éxito escolar, como ocurre en Brasil, Ecuador, Venezuela, Cuba, Costa Rica, Argentina, Bolivia, Uruguay y Centroamérica.

2. Definición de políticas de homogeneización y normatividad para impulsar cambios en la calidad, la pertinencia y la responsabilidad social de las universidades.

Desde las políticas públicas destaca la orientación de evitar reproducir una fragmentación anárquica y alcanzar una mayor claridad respecto al tipo, modalidad y carácter de las instituciones, sus fines y funciones. Favorecer la mayor flexibilidad y la cooperación horizontal interinstitucional, la movilidad estudiantil, enfoques de currículum interdisciplinario y propiciar una mayor apertura a nuevas áreas del conocimiento y una gestión adecuada cercana al Modo 2 de la investigación, vinculada a la innovación social. Asimismo, la necesidad de definir una estricta regulación hacia la oferta privada nacional e internacional.

En la perspectiva del actual proceso de “desglobalización”, la emergencia de periferias de sociedades del conocimiento se vuelve una realidad, que impulsan desarrollos desde su autonomía y desde actividades intelectuales que hacen posible pensar y resolver problemas desde raíces sociales otrora insalvables, o añejas. Ello induce a construir estas periferias como polos de excelencia de carácter local, o regional, que alcanzan desarrollos mayores o similares a los de los “centros” porque construyen “nuevas formas de conocimiento”.

3. Potenciación de nuevos esquemas de cooperación integracionistas: Enlaces (Iesalc), AUGM (Mercosur), ALBA, CSUCA, Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

4. Nuevas manifestaciones sociales de jóvenes y estudiantes como irrupción de un malestar prolongado: Chile, Puerto Rico, México, Brasil, Colombia, Argentina...

5. Fuerte debate nacional y universitario respecto a las nuevas iniciativas de leyes nacionales: Venezuela, Ecuador, Colombia, Chile, México (este último sobre todo de carácter presupuestal).

- 6. Iniciativas para la transformación de las estructuras y régimen de docencia e investigación, incremento y expansión de los posgrados, aseguramiento de los derechos sociales del personal académico (en vías de jubilación), énfasis en la nivelación y en evitar la deserción y trayectorias fallidas, articulación pedagógica a nivel sistémico.**
- 7. Predominio del Estado en la regulación y transformación desde políticas públicas de amplia participación, garantía de una autonomía responsable frente a la noción de predominio del mercado. Nuevos modelos de gestión e innovación académicas con énfasis en la pertinencia y la responsabilidad social.**

Para el desarrollo de la innovación de amplia cobertura social, el papel del Estado es crucial, a la par de los cambios que lleven a cabo las universidades para alcanzar nuevos niveles de impacto en su organización, en su pedagogía y en sus capacidades de aprendizaje, con el fin de asumir las tareas de la innovación en una sociedad que deposita sus intereses en ellas, cuando el valor del conocimiento es cada vez más apreciado y cuando el mismo se ha vuelto mucho más complejo.

La perspectiva de incluir como función a la innovación en las universidades es una de las fuerzas de cambio más importantes que pueden ser asumidas en la política pública de gobierno hacia las universidades. Nos referimos no a la innovación de tipo comercial, sino la de carácter social, comunitario, cultural, científico y de sustentabilidad, junto con la producción de un nuevo conocimiento y su diseminación.

En resumen, esta nueva agenda del siglo XXI en América Latina y el Caribe se sustenta y construye desde estructuras, procesos y marcos de regulación programática, como los siguientes:

- 1.** La educación superior pasará a constituir un sistema articulado entre sí, diversificado, cooperativo y complementario al conjunto de los procesos de aprendizaje, producción y transferencia de conocimientos y desarrollo del talento; tendrá concurrencia con los referentes regionales e internacionales relacionados con los anteriores aspectos desde la perspectiva de la autonomía de las instituciones de educación superior y universidades, de su pertinencia, de su calidad y de la responsabilidad social que asume frente a la sociedad, al ser parte del sector que genera y difunde un valor social fundamental, como es el educativo al más alto nivel posible, para alcanzar los objetivos de una sociedad del buen vivir, con identidad, equidad y progreso para todos.
- 2.** Las funciones fundamentales de este sistema son: a) la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, la técnica y la cultura; b) la preparación para el ejercicio de las actividades profesionales que exijan la aplicación específica de conocimientos, lenguajes y métodos científicos o para la creación artística; c) el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las comunidades y pueblos originales, y d) la extensión y difusión de la cultura universitaria.
- 3.** Este sistema de educación superior deberá estar regulado y evaluado de forma constante, bajo la dimensión y la visión del Estado (con las orientaciones, estrategias y objetivos del gobierno), para que, desde la plena libertad académica, su

autonomía institucional y la diversidad de los modelos que lo conforman, pueda responder a las demandas de la sociedad en la que se desenvuelve y es influida en una perspectiva dinámica, prospectiva y responsable.

- 4.** Los fines educativos, de aprendizaje y conocimientos de bien público que se proponen en la reglamentación que le da vigencia a un sistema articulado e interactivo de educación superior son prioritarios, frente a otro tipo cualquiera de exigencias derivadas del mercado, del logro de intereses particulares o de lucro, y menos frente a modelos del exterior que pudieran ser concebidos como estándares o de alto nivel.
- 5.** El régimen académico que rige la implantación de los cambios en la educación superior que aquí se proponen busca elevar la calidad y la importancia de la formación profesional y técnica, los estudios de grado (o de licenciatura), los de posgrado y PhD, de tal manera que puedan ser complementarios, articulados pedagógicamente y coadyuvantes a una formación integral del estudiante, sólida como ciudadano (a), plena como ser humano y permanente para garantizar que sus capacidades y conocimientos alcanzados durante los distintos tramos de la escolaridad puedan ser elevados y perfeccionados de forma constante a lo largo de su vida.
- 6.** Este régimen académico debe enfatizar los saberes, cultura, capacidades y conocimientos que permitan al estudiante adquirir aprendizajes significativos para saber cómo realizar el ejercicio de una profesión determinada y una sólida formación disciplinaria, trans e interdisciplinaria, que le permita seguir aprendiendo durante su ejercicio profesional; un aprendizaje para permitir el pleno desarrollo de su persona, de su cultura, de su capacidad estética y humanística, de su capacidad para comprender el mundo en el que vive y participa y, de tal manera holística, que le permita desarrollar plenamente sus capacidades de comunicación, de crítica social, de relación social, de movilidad económica y bienestar con un sentido ético, solidario y transcultural. En síntesis, un aprendizaje genérico que le permita construir conocimientos y soluciones para enfrentar los problemas por venir.
- 7.** El régimen académico de este sistema de educación superior se organizará en sus primeros niveles (para el ámbito del grado y para los estudios técnicos superiores) en cuatros años; contará con dos años más de formación para la realización de una maestría, y con 3 o 4 años más para continuar su formación como investigador para alcanzar el PhD o el doctorado. Este esquema podrá ser llevado a cabo de forma flexible y en tiempos definidos.
- 8.** Toda institución registrada como de educación superior o universitaria podrá organizar programas de estudio desde el plano de su autonomía, su pertinencia y su responsabilidad social, los cuales serán evaluados (una vez aprobados, dentro de rangos de entre 3 y 5 años) con procedimientos ágiles y expeditos (centrándose en lo esencial del currículum y con el menor papeleo posible),

- contando con la voz y la voluntad de las comunidades académicas (pares) para autorizar su aplicación y, durante determinado tiempo, evaluar sus resultados.
9. Este régimen académico deberá estar centrado en el logro de aprendizajes significativos en el alumno y en la capacidad de los cuerpos colegiados y de docentes e investigadores para organizar múltiples ambientes de aprendizaje, con el fin de aprovechar la experiencia y el talento del profesor-investigador y de sus equipos de trabajo colegiados para apoyar al estudiante y que le permitan organizar, construir y resolver problemas y retos cognitivos (reconociendo sus diferentes necesidades, intereses y aspiraciones) para que desarrolle todo su potencial, tanto en lo personal como en lo académico, y expresarlo en conocimientos, saberes y competencias genéricas y específicas homologables y compartidas.
 10. El tiempo del aprendizaje, por ello, será más intensivo; se enseñará lo esencial, pero el estudiante podrá aprender más y mejor porque la selección de contenidos, métodos, lenguajes y técnicas que se distribuirán a lo largo y ancho de los currícula no estará determinada por la información que debe reconocerse o memorizarse, sino por la cantidad justa de saberes y por la capacidad para adquirir los procedimientos intelectuales (métodos, lenguajes y capacidades) y prácticos, para seguir aprendiendo (en correspondencia con lo que en su vida futura requiera y necesite) de forma activa como egresado, tanto en su desempeño laboral como en el pleno ejercicio de su ciudadanía, de su identidad y responsabilidad como parte de un sector crucial del país para la producción y transferencia de nuevos conocimientos. En este sentido, adquiere particular importancia alcanzar el mayor grado de autonomía en el trabajo intelectual y práctico del alumno, desde la orientación y experiencia de sus profesores.
 11. En este régimen académico deberá evitarse mantener o reproducir el esquema de fragmentación de conocimientos en disciplinas estancas e inamovibles, y evitar que esto se refleje en la organización y gestión de la investigación y de la docencia universitaria, propiciar la gestión de conocimientos de frontera y una formación para lo largo de la vida. La universidad y las instituciones de tercer y cuarto grados deben brindar títulos que permitan la formación de un horizonte cultural, técnico y ciudadano muy amplios entre los estudiantes, que haga posible ser completada durante toda la vida y evitar reproducir las formaciones estrechas dirigidas a un conocimiento e información para cierto tiempo y espacio, y junto con ello la proliferación de títulos que no garantizan el sentido de la propuesta que se realiza. Se requiere detener la fragmentación del saber y hacer proliferar la integración y articulación de los conocimientos.
 12. Ante ello, resulta relevante definir con toda claridad el tipo, carácter y alcance de la formación continua de las IES, de tal manera que puedan organizarse espacios de aprendizaje de actualización, re-educación permanentes y producción de conocimientos (posdoctorados, por ejemplo) de alta calidad. La diversificación de estos procesos deberá estar plenamente garantizada, para que el estudiante

pueda llegar hasta donde quiera y pueda, sin más limitaciones que las de su capacidad, mérito y voluntad.

- 13.** Desde las anteriores perspectivas, los créditos por asignatura y su acumulación por carreras no pueden estar sujetos al libre albedrío, sino que se debe establecer un sistema de equivalencias razonables entre estudios cursados a nivel nacional y aun a nivel regional e internacional. Este sistema debe privilegiar la contabilidad de horas de trabajo que se estiman necesarias para cumplir con objetivos cognitivos, y no con una simple acumulación de horas de clase o de supuestas actividades extracurriculares. El cálculo del European Credit Transfer System (ECTS) es de 1 crédito para cubrir aprendizajes que deben ser constatables entre 25 y 30 horas. Ello supone pasar de una normatividad que refleja el trabajo docente más que el trabajo docente; el paradigma del aprendizaje, esto es, poner en el centro al estudiante, y a desechar el trabajo único del aula y el de las asignaturas.
- 14.** Para construir este sistema de créditos, el nuevo régimen académico debe transformar su sistema de evaluación, para poder acreditar la adquisición del valor social de los conocimientos adquiridos, y no solo el paso y la trayectoria formal de ingreso-egreso de los alumnos en el sistema escolar.
- 15.** Esta forma de evaluación (interna) del sistema de educación superior debe centrarse en el logro de objetivos cognitivos y de aprendizaje por parte de los estudiantes, y superar la idea de que las pruebas deben basarse en equivalencias respecto de respuestas correctas a determinado tipo de ejercicios u opciones. El abanico a evaluar debe ser múltiple: en correspondencia con la asignatura o el módulo respectivo debe tomarse en cuenta el trabajo participativo en clase, los trabajos dirigidos sea individual o colectivamente, la demostración de un uso directo de los acervos bibliotecarios o en red, el aprendizaje grupal y cooperativo, el que se sustenta en proyectos, el uso creativo y orientado con nuevas tecnologías de la información y la multimedia, trabajo de laboratorio, talleres, seminarios, aprovechamiento de cursos en línea y otras actividades formativas.
- 16.** La investigación universitaria debe estar orientada desde la perspectiva de su bien público y social, de tal manera que dote de un grado de identidad a cada institución y que sea complementaria a la formación profesionalizante. Esta investigación no podrá tener fines utilitarios ni mercantiles, con las debidas adecuaciones que deben ser previstas de forma específica. El trabajo de investigación debe tender a realizarse en equipos de trabajo y colectivos académicos, sobre la disposición de fondos base para su realización, independientemente de su carácter básico o aplicado, con una adecuada flexibilidad en la gestión de ese presupuesto.
- 17.** El carácter colectivo de la investigación de las universidades debe garantizar la formación de futuros investigadores, junto con la constante elevación de la calidad de la planta de profesores e investigadores existentes. Esto debe ser el componente fundamental de los programas de doctorado.

- 18.** En una perspectiva más amplia, el trabajo doctoral universitario debe buscar orientarse hacia la proyección del proceso de generación y transferencia de conocimientos para la innovación social y el desarrollo económico de bienestar colectivo, objetivos a los que la universidad no puede estar ajena. Más aún, deben ser objetivos desde el plano del ejercicio transparente de sus responsabilidades públicas, lo que implica centrar los objetivos de la investigación en el interés social y de la población, difundiendo sus resultados de la forma más completa posible y sin ningún tipo de restricción.
- 19.** Las investigaciones que impliquen la transferencia de conocimientos a empresas privadas deberán ubicarse en espacios de organización distintos a los universitarios, con estructuras administrativas diferentes y estilos de gestión adecuados.
- 20.** Para el establecimiento de la carrera docente e investigativa, se deberán establecer categorías fijas para todos sus miembros, de tal manera que se garantice tanto la actividad docente como la investigativa. La superación [mejoramiento] del cuerpo académico deberá ser obligatoria y no optativa, y la tabla económica (escalafón) deberá estar sustentada en este mejoramiento cualitativo de las actividades, relacionadas con la obtención de maestrías y doctorados, proyectos de formación, de investigación y de extensión y difusión de la cultura. La normatividad para el establecimiento de la carrera académica deberá contar con un estatuto específico.

Bibliografía

- BID. *Hacia la Expansión del Capital de Conocimiento en América Latina y el Caribe: Una estrategia del BID para la educación y la capacitación*. Washington: BID, 2005.
- Bonal, Xavier. "Educación y pobreza en América Latina: reflexiones y orientaciones para nuevas agendas políticas" en *Globalización, educación y pobreza en América Latina*, editado por Xavier Bonal. Barcelona: Fundación Cidob, 2006.
- Fernández Lamarra, Norberto. *La convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Situación y Desafíos*. Buenos Aires: Mimeo, 2004.
- García Guardilla, Carmen. "Complejidades de la globalización en la educación superior". *Cuadernos del Cendes* 22 (58), 2005.
- Global Education Digest*. Instituto de Estadística de la Unesco. USA, 2006.
- Gómez Buendía, Hernando (coord.). *Educación: la agenda del siglo XXI*. Bogotá: PNUD, 1998.

Desarrollo, crisis y problemas de la educación superior en América Latina

RAÚL ATRIA¹

Introducción: el escenario principal

El diagnóstico de las tendencias dominantes en la educación superior (ES) actual, tanto en el ámbito global pero especialmente en el contexto latinoamericano y de los desafíos que surgen de ese proceso, muestra que nuestros sistemas universitarios y de formación profesional están fuertemente tensionados y exigidos por la necesidad social de creación de las plazas suficientes para que la sociedad se haga cargo de la masificación explosiva de la educación universitaria y técnica que hoy está presente en todos nuestros países. Esta masificación desata una crisis de gran envergadura en los sistemas de ES, repercute en el conjunto de la sociedad, es sociológicamente compleja y, por lo mismo, requiere ser analizada con cierto detalle.

La clase media alta y la así llamada vieja clase media que está de alguna u otra forma integrada a la élite entra por la parte superior del sistema a las instituciones de educación superior de alta reputación y prestigio. La nueva clase media (básicamente ligada al sector servicios que es el puntal de transformación de las economías actuales) ingresa en parte a las instituciones de excelencia, pero también a las instituciones de educación superior que han logrado hacerse de un nicho de reconocimiento de calidad en áreas profesionales modernas.

La clase media baja entra preferentemente a las instituciones de educación superior (o terciaria, para hablar con mayor propiedad) que se sitúan en la franja técnico profesional del sistema. En algunos de nuestros países ya es clara la tendencia que muestra que el grueso de los entrantes al sistema de educación terciaria proviene de los quintiles más bajos y se matriculan en instituciones técnico profesionales o en universidades poco selectivas en sus políticas de ingreso y que una proporción creciente es de primera generación que accede a la educación superior. Y es bueno que esto sea así porque ello muestra que hay un impulso más igualitario de cambio social que viene desde la base del sistema.

El desafío que plantea esta creciente capa social, que no trae un bagaje cultural familiar urbano significativo, es de ampliación de la meritocracia. Esa meritocracia que ya fue conquistada por la vieja clase media que ya entró a la élite y que posteriormente ya fue incorporada en la cultura de la nueva clase media es hoy día exigida para abrirse masivamente a esta clase media baja en expansión.

Existe un consenso generalizado en los ámbitos académicos, gubernativos y sociales, en cuanto a que se está frente a un giro histórico en lo que se refiere a la educación superior en el mundo contemporáneo (Unesco, 1998), caracterizado por tendencias de cambio ampliamente reconocidas por los analistas, actores e instituciones que operan en el sector (Cinda, 2007).

1. Docente e investigador de la Universidad de Chile. Este escrito fue presentado inicialmente en la Cátedra Manuel Ancizar denominada Educación superior: debates y desafíos, realizada en la Universidad Nacional de Colombia en 2012.

Un estudio de la OCDE (2008: 14-15) sintetiza las principales tendencias globales de cambio en los sistemas de educación superior que no solo deben tomarse como datos estructurales del escenario, sino que deben considerarse fuentes de tensiones políticas que contribuyen a plasmar los intereses y las demandas de los agentes sociales presentes en el ámbito de la educación superior. Vale la pena enumerar esas tendencias de cambio en el siguiente listado, que bien puede servir de puerta de entrada a nuestras reflexiones:

- Expansión sostenida de los sistemas de educación terciaria, como lo muestra, por ejemplo, el crecimiento mundial de la matrícula entre 1991-2004, con una tasa de crecimiento anual que alcanza al 5,1%, factor que explica el paso de 68 millones de matrícula en 1991 a 132 millones en 2004.
- Diversificación de proveedores, que se manifiesta en la expansión de proveedores privados, nuevos tipos de instituciones, nuevas modalidades de oferta de programas y nuevos programas dentro de las instituciones.
- Poblaciones estudiantiles más heterogéneas caracterizadas por una mayor participación femenina, con proporciones más amplias de adultos y adultos mayores, diversificación de orígenes socioeconómicos, presencia de minorías étnicas y de estudiantes que cuentan con logros educacionales previamente alcanzados en el nivel superior o terciario.
- Nuevos arreglos de financiamiento que incluyen diversificación de fuentes de recursos; asignación de fondos públicos más focalizados, orientados a resultados, como es el caso de los convenios de desempeño, creciente utilización de procedimientos competitivos; expansión de sistemas de apoyo a estudiantes a través de becas, créditos preferenciales o combinaciones de ambos.
- Creciente prioridad de la rendición de cuenta pública (*accountability*), proceso que se intensifica con el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad a partir de la década de los 80 en el caso de América Latina, y de las restricciones a la disponibilidad de fondos públicos que tienen que ser distribuidos en una agenda más amplia de políticas sociales, con mayores demandas a las vías de financiamiento de mercado.
- Nuevas formas de gobierno institucional que en general propenden por reforzar el planeamiento estratégico de las instituciones y la profesionalización de la gestión que ya no se reduce solamente a la administración, sino que alcanza también a la gestión de la docencia y de la investigación.
- Crecientes redes globales para la movilidad estudiantil y para la colaboración y la cooperación interinstitucional, especialmente en el nivel de las universidades, presencia de nuevos programas de educación superior transnacional impartidos por instituciones o proveedores.

Las transformaciones estructurales del desarrollo

Los cambios que ocurren en la educación superior no son nunca independientes de las transformaciones más estructurales que están operando en la escala mayor de las sociedades en que la educación superior está inserta. En el caso de la región latinoamericana, donde hay una fuerte presencia de países que suelen catalogarse como emergentes dentro del actual marco del desarrollo internacional, es indispensable tomar nota de

la intensa velocidad de la transformación que ella está experimentando, y que en gran medida repercute con fuerza en los sistemas educacionales de los países, y dentro de estos, en el nivel terciario o superior de tales sistemas.

Tal vez, la más clara indicación de este fenómeno está en la tasa de cambio de algunas tendencias básicas relacionadas con la transición demográfica. Citando al Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía (Celade) de las Naciones Unidas, “para ilustrar la velocidad de este proceso en América Latina, basta con decir que en el último medio siglo, el promedio regional de la esperanza de vida al nacer aumentó aproximadamente en 20 años, desde los 50 a los 70 años de edad y que la tasa total de fecundidad disminuyó a la mitad, aproximadamente desde 6 a menos de 3 hijos. En el mismo periodo, el porcentaje de personas mayores de 60 años pasó de 6 a 8 por ciento. Entretanto, en 1950 había cerca de 10 millones de personas en ese grupo de edad, hacia fines del siglo pasado la cifra se había cuadruplicado y se espera que hacia 2025 aumente a 56 millones, con lo cual el total de la población mayor alcanzará los 96 millones de personas”.

La expansión de los sistemas de educación superior es probablemente el cambio de mayor alcance y velocidad en el panorama actual del sector, que produce considerables efectos en el desarrollo de las instituciones de educación superior. La literatura suele referirse a esta megatendencia de cambio como la “masificación” de la educación superior, que produce un doble efecto de gran trascendencia: por una parte, un aumento acelerado de la cobertura de los sistemas, que genera importantes efectos cuantitativos en tales sistemas y, por otra, una amplia diversificación o heterogeneidad de la población estudiantil en los sistemas que modifica profundamente el impacto cualitativo de la educación superior en la movilidad social de los respectivos países.

Esto significa que la educación superior tiene que pasar a regirse no solo por los criterios de la excelencia elitista sino también de la meritocracia ampliada. Desde el punto de vista de la calidad, aquí radica la tensión entre la excelencia elitista y la eficiencia social meritocrática de la educación superior. Esta doble exigencia plantea problemas y tensiones agudas en las instituciones de educación superior o terciaria, tanto públicas como privadas. La vieja meritocracia está de cierta forma impresa en las misiones y funciones de nuestras universidades estatales clásicas, instituciones de larga historia, emblemáticas de los fundamentos republicanos de nuestros países. Pero a la luz del proceso de masificación, no es esa meritocracia la única que interesa hoy.

La masificación que pone en tensión al viejo proyecto social meritocrático es no solo cuantitativa, sino también cualitativa, en tanto supone una explosión de expectativas que se alimenta de la clase media baja en cuanto principal fuerza que empuja hoy la expansión de la cobertura de los sistemas de educación superior. El panorama es conocido en nuestras economías emergentes, que hoy dan muestras de ser vigorosamente expansivas, con una clase empresarial (no solo privada) exitosa. Por lo mismo, y mirando las cosas desde la educación superior o terciaria, ellas crean una explosión de expectativas, amplían la oferta de programas profesionales y técnicos de pregrado por parte de instituciones que deben competir por un estudiantado social y culturalmente cada vez más heterogéneo.

La tendencia hacia la masificación de la población estudiantil que ingresa al nivel terciario de los sistemas educacionales nacionales se muestra con claridad en los datos del cuadro que sigue, referidos al periodo que se extiende entre 1975 y 2004.

	1975	1995	2004
Argentina	579.736	1.054.145	2.026.735
Bolivia	49.850	154.040	346.056
Brasil	1.089.808	1.661.034	4.163.733
Chile	149.647	327.074	567.114
Colombia	176.098	576.540	1.112.574
Costa Rica	33.239	83.608	175.284
Ecuador	170.173	174.584	295.608
México	562.056	1.420.461	2.236.791
Panamá	26.289	69.528	130.026
Perú	195.641	693.264	831.345
República Dominicana	127.409	293.565	
Uruguay	32.627	74.842	109.817
Venezuela	213.542	597.487	1.074.350

Tabla 1. América Latina: expansión de la matrícula total en la educación superior, por países.
Fuente: Cinda, Informe 2007. Cuadro C.1.3. Fuente original: *The Task Force on Higher Education and Society*, The World Bank, 2000, *Statistical Appendix*; *National Reports*, 2006; *le-salc, Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005*, 2006; *Unesco, Global Educational Digest 2006*.

Algunas de las principales implicaciones de este acelerado proceso de masificación expansión de la matrícula en la educación superior son las siguientes:

- a. en las tres décadas del periodo bajo análisis, las instituciones de educación superior en la región han tenido que enfrentar el cambio radical que significa pasar de poblaciones estudiantiles apreciablemente homogéneas con niveles comparables de habilidades académicas y de caracterización socioeconómica, a otras poblaciones marcadamente heterogéneas con fuertes diferencias internas en los aspectos señalados;
- b. en estos contingentes de estudiantes heterogéneos y fuertemente diferenciados hay grupos de tamaño significativo que presentan serios déficits en sus competencias básicas (lenguaje y aritmética elemental) y rezagos considerables y persistentes en sus antecedentes familiares y niveles socioeconómicos (muchos son estudiantes de primera generación de entrada a la educación superior);
- c. creciente percepción de los desajustes que presentan los currículos predominantes en las instituciones que reciben a esos estudiantes, para responder efectivamente a las necesidades que ellos tienen como alumnos desaventajados que son nuevos entrantes a la educación superior en sus países.

Por otra parte, datos de la OCDE, hacia 2005, muestran que los adultos que poseen educación superior y tienen entre 55 y 64 años de edad bordean el 10% de la población estudiantil de la educación superior, proporción comparable con la que se observa en países como España, Portugal y Corea del Sur. En la franja que se extiende

entre el 10% y el 20% están muy bien representados los grupos etarios entre 25 y 34 y 35 y 44 años de edad, que corresponden a los tramos más plenamente insertos en el mundo laboral, lo que probablemente está indicando un activo proceso de continuidad de estudios superiores relacionados con la actualización y la capacitación profesional.

La irrupción del mercado

El análisis de las organizaciones universitarias en contextos de mercado cobra especial impulso a mediados del siglo XX, siendo B.R. Clark uno de los autores pioneros y reconocidamente más influyentes en el examen de la relación de la educación superior con el mercado. De acuerdo con Brunner (2007), el eje del análisis de Clark es el proceso de coordinación que posibilita que las instituciones de educación superior constituyan un conjunto integrado y ordenado. Clark distingue tres patrones de coordinación: el sistema estatal, el sistema de mercado y el sistema profesional (corporaciones), cada uno de los cuales interviene en la conformación de los sistemas nacionales de educación superior o terciaria. Los patrones de coordinación estatal y de mercado, situados en extremos opuestos, constituyen los dos arreglos institucionales típico ideales, pues se trata de dos formas básicas de articular la acción de los agentes en el sistema.

En palabras de Brunner, “en el modelo centralizado o de control estatal, los gobiernos conducen los sistemas por medio de extensas y detalladas regulaciones, limitando la autonomía de las instituciones y sujetándolas a una serie de mecanismos de supervisión. Como suele decirse, en este caso el gobierno lleva las riendas. En el extremo opuesto a la planificación racional y el control burocrático está la estrategia de autorregulación (*self-regulation*), que pone énfasis en las capacidades de agentes autónomos de decisión para coordinarse como resultado de sus intercambios competitivos. En este caso, el gobierno actúa a distancia y atiende solo a un pequeño conjunto de variables críticas” (Brunner, 2007: 46).

Sin embargo la educación superior no se desenvuelve en un espacio demarcado únicamente por el Estado y el mercado, pues se halla sujeta adicionalmente a un tercer patrón, provisto por los grupos de interés que actúan directamente a través de las instituciones y cuyo poder se concentra en el vértice que Clark denomina “oligarquías académicas”. Esta es la coordinación profesional que actúa por medio de las diversas

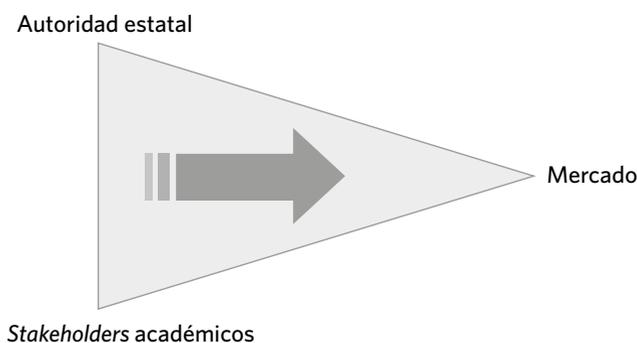


Figura 1. Triángulo de coordinación de Clark

formas que adopta la autoridad académica (personal, colegiada y gremial). Según Clark, citado por Brunner (2007), estos *stakeholders* académicos movilizan el capital social que representan sus intereses corporativos para incidir en las finanzas, el personal, el currículo y la investigación nacional, ejerciendo su poder a través de pequeños comités, de redes informales o de cuerpos intermedios entre el gobierno y las universidades.

De acuerdo con el análisis de Brunner, la aplicación del triángulo de coordinación elaborado por Clark hacia los años 80 al escenario actual moldeado por las tendencias globales de la educación superior mostraría un desplazamiento generalizado (representado en la flecha al interior del triángulo) hacia el ángulo del mercado, en diferentes grados y con distintas trayectorias, según los casos nacionales de que se trate. Este desplazamiento sería especialmente visible hoy en el caso de los países que emergen de la antigua órbita soviética en Europa Central y del Este, pero también se estaría dando en Asia Central y del Este y en los sistemas del Reino Unido y Suecia, y en menor medida en Francia.

Las políticas de financiamiento de las instituciones son una de las fuerzas más poderosas que empujan el desplazamiento hacia la mercantilización. En los sistemas donde predomina el arreglo de coordinación centralizada o estatal, las políticas de financiamiento operan en condiciones de asignación regulada y centralizada de recursos orientadas a los insumos. Esta ha sido la forma tradicional de financiamiento de las instituciones de educación superior, que se halla todavía vigente en muchos países de América Latina. La tendencia, no obstante, apunta hacia un progresivo desplazamiento hacia políticas de financiamiento de mercado con asignación descentralizada de recursos y orientada hacia resultados. Un mecanismo de gran impacto en este desplazamiento es el traslado de los costos de la educación a los estudiantes y sus familias por medio de proveedores que son instituciones privadas, las cuales no reciben subsidios y se financian exclusivamente mediante el cobro de aranceles, en entornos altamente competitivos por la captación de alumnos.

En paralelo, los gobiernos, con el objetivo de mejorar la eficiencia y productividad de las actividades académicas, recurren a mecanismos de financiamiento que favorecen proyectos de alcance específico y que requieren de las instituciones fondos de contrapartida o las comprometen a producir determinados resultados, echando mano también de mecanismos de licitación de fondos competitivos entre las instituciones utilizando modalidades basadas en indicadores de logro o contratos de desempeño.

La privatización

Respecto de la presencia creciente de proveedores privados en la oferta de los sistemas de educación superior, no se puede ignorar que, desde el punto de vista normativo, las legislaciones nacionales en Iberoamérica en general reconocen, con distintos nombres, la existencia de universidades privadas (particulares) y públicas, reconocimiento que obedece a una realidad regional irrefutable: más del 50% de los estudiantes se forma en universidades particulares (en Brasil el 75% de los estudiantes asiste a universidades privadas, en Colombia el 68%, en Ecuador el 35%).

La legislación argentina distingue a las instituciones de educación superior tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la Ley 24.195 (Ley 24.521, Ley de educación superior en Argentina). De igual manera, la ley brasileña sostiene: “La educación superior será impartida en

instituciones de educación superior, públicas o privadas, con varios grados de alcance o especialización”.

Por su parte, Colombia agrega en su legislación una clase más y declara: “Por razón de su origen, las instituciones de Educación Superior se clasifican en estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria”. En el caso de Chile, la ley establece de manera precisa esta diferencia cuando dispone que las universidades estatales sean instituciones de derecho público, mientras que las privadas (particulares) son siempre corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

La legislación española, en el marco del Proceso de Bolonia (Espacio Europeo de Educación Superior - EEES), reconoce también a las universidades públicas y a las privadas, que elaboran sus estatutos y dictan sus propias normas de organización interna y funcionamiento.

Por su parte, la Constitución peruana establece que “las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas” (Constitución Política del Perú, 1993), lo que significa que las primeras se rigen por el derecho privado y las segundas, por el público. La legislación de la República Bolivariana de Venezuela diferencia de manera taxativa a las universidades en nacionales y privadas: “Las universidades son nacionales o privadas. (...) Las universidades privadas requieren para su funcionamiento la autorización del Estado” (Ley de Universidades de la República Bolivariana de Venezuela, 1970). La legislación mexicana garantiza también la existencia de universidades públicas y privadas” (Ley General de Educación de México, 1993).

En perspectiva comparativa, datos de la Unesco para el año 2005 señalan que el sistema de educación terciaria de Chile ha llegado a ser lejos el más privatizado de toda

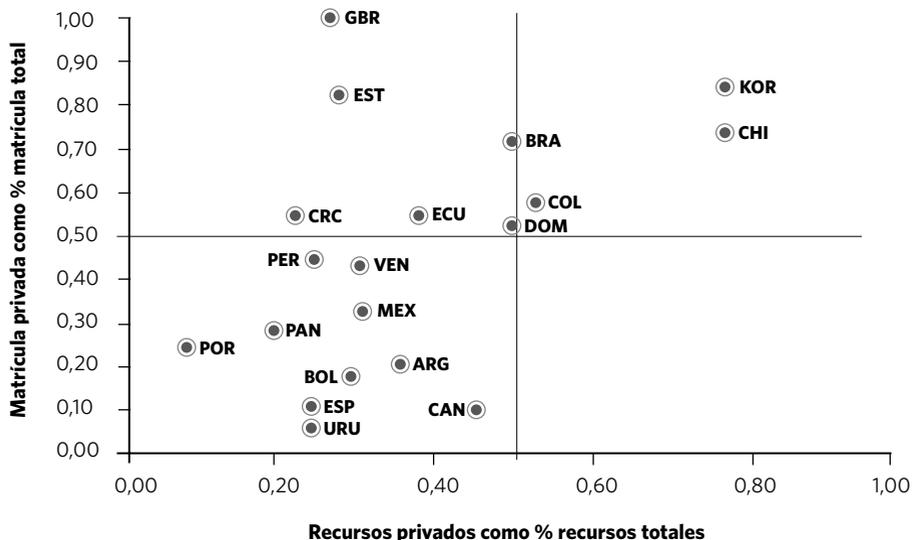


Figura 2. Posición de los sistemas en función de los recursos privados dentro del total de recursos del sistema y de la matrícula privada como proporción de la matrícula total de educación superior. Fuente: Cinda. Educación Superior en Iberoamérica - Informe 2007.

En <http://www.oei.es/salacts/Educac.pdf>

América Latina, con un 74% de la matrícula en instituciones privadas, ligeramente superior a Brasil, que le sigue con un 72%. En el otro extremo de la privatización de la matrícula están Uruguay con 10% y Argentina con 21%, en tanto que países como Colombia (56%), Ecuador (55%) y México (33%) ocupan posiciones intermedias. Correlativamente, el financiamiento es mayoritariamente privado. Hacia 2005 solo el 20% del financiamiento del sistema provenía del Estado, pues el gasto familiar bordea el 80%. Solo para tener un hito de comparación, en México el gasto de las familias era, en esa misma época, de 30%.

La privatización de la educación superior (y a veces del conjunto de los sistemas educacionales) ha pasado a ser un rasgo principal de las políticas sectoriales en muchos de los países de la región latinoamericana hoy en día. La figura 3 que sigue a continuación muestra cómo ha evolucionado la privatización de la educación superior en los países de América Latina, entre 1970 y 2006. Los casos donde el desplazamiento de la matrícula hacia instituciones privadas ha sido mayor corresponden a Costa Rica (que se encumbra a 55% en 2006 partiendo de 0 en 1970), Chile (que salta de 34% a 74% en el periodo), Ecuador (21% a 55%), República Dominicana (23% a 52%), Venezuela (11% a 42%), Perú (22% a 45%) y Panamá (que parte de un muy bajo nivel de 7% en 1970 y llega a 29% en 2006). La figura destaca que la privatización de la matrícula es un proceso que se da en todos los países de la región, incluyendo a Uruguay, que cuenta en la actualidad con 5 universidades privadas de reciente creación, dato para tener en cuenta a propósito del nulo porcentaje de matrícula privada que muestra el gráfico para este país en 2006.

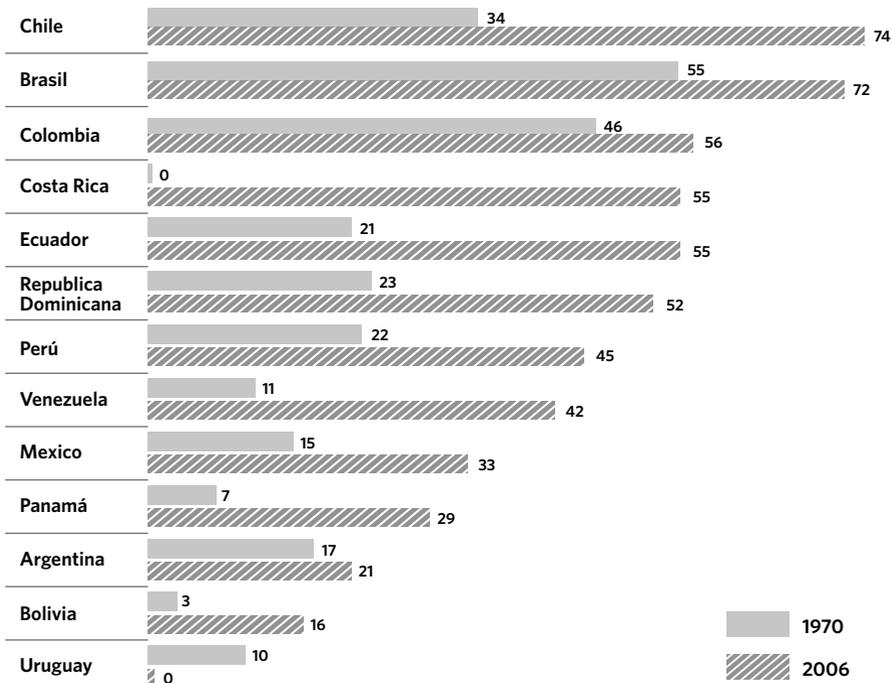


Figura 3. América Latina: evolución de la proporción de matrículas en la educación superior privada, 1970-2006. Fuente: Informe Cinda 2007.

Una política decisiva para el notable y sostenido impulso de la privatización de la cobertura ha sido la introducción de aranceles para el pago de la formación terciaria, que en muchos países ha pasado a ser un ítem regular del gasto en el presupuesto de los hogares. Chile fue el primer país de América Latina que introdujo aranceles de pago en las instituciones públicas de educación superior, a comienzos de la década del 80, y todavía es el país de la región con más altos aranceles a nivel de pregrado. Es interesante precisar que la generalización de la aplicación de aranceles alcanzó también a las universidades públicas de varios países de América Latina, como lo muestran los datos de la OCDE que sirven para ilustrar comparativamente esta situación en la región,

Sin aranceles	Argentina, Brasil, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela
Menos de USD 500	Bolivia, El Salvador, México ² , Perú
Entre USD 500 y 1.000	Colombia, Costa Rica
Más de USD 3.000	Chile

Tabla 2. América Latina: aranceles de universidades públicas en países seleccionados (2006). Fuente: OCDE *Education at a Glance 2007, para Chile; para los otros países, visitas a terreno hechas por Jamil Salmi, Banco Mundial.*

En un contexto fuertemente desplazado hacia el mercado, donde el cobro de aranceles se convierte en regla general, tanto en el sector de las instituciones de educación superior públicas como privadas, se plantea con especial intensidad la cuestión de la igualdad de oportunidades, pues solamente los postulantes con ingresos propios o familiares suficientes podrían acceder a la educación terciaria o superior. Por otra parte, en situaciones de asimetrías de información que suelen ser recurrentes en sociedades con fuertes cargas de desigualdad, como es el caso de América Latina, muchos alumnos que ingresan a las instituciones eligen carreras bajo condiciones de riesgo económico e incertidumbre vocacional que frecuentemente los llevan a abandonar la carrera inicialmente elegida.

Las soluciones para estas fallas de mercado solo pueden ser abordadas por intervenciones gubernamentales, bajo la forma de esquema de becas y créditos directamente subsidiados con fondos públicos o esquemas de financiamiento bancario preferencial con algún arreglo de garantías públicas (mecanismos de aval del Estado, por ejemplo) para compensar los riesgos de estas operaciones crediticias.

¿Quiénes son parte de este mundo privado que hoy se proyecta a la educación superior? Mirando el panorama diversificado de las instituciones de educación superior de nuestros países hoy, se advierte una pluralidad pujante de agentes privados que provienen de muy variados ámbitos de la vida social. Algunos son agentes privados del mundo de la empresa que en cierta forma se reconocen por adherir a los valores del emprendimiento. Otros son actores del mundo de la creación cultural que representan los valores asociados a la cultura expresiva de las artes y humanidades. Hay también actores privados del mundo político que se proponen dar sustento a los valores de la ciudadanía. Hay actores privados del mundo confesional que adhieren a congre-

2. Solo en unas pocas universidades de los estados del norte (Aguascalientes, Baja California, Nuevo León y Sonora).

ciones o denominaciones que de una u otra forma intentan promover los valores de la moral social y la ética secular. Por último, se encuentran también actores privados que provienen del mundo de la ciencia y la tecnología que propenden a impulsar los valores de la racionalidad del conocimiento aplicado. Ante esta pluralidad de actores y de intereses diversos —y muchas veces contradictorios— es cada vez más claro que el campo de la educación superior es hoy una esfera con una creciente gravitación política. Esto no es raro y tampoco tiene nada de inconveniente. Por el contrario, es positivo que exista hoy una fuerte “politización” del campo de la educación superior, que, entre otras cosas, se manifiesta en la intensa y potente movilización social desencadenada por los movimientos estudiantiles.

Desde esa perspectiva, los ámbitos es que se mueven los nuevos agentes privados en este campo no son compartimentos estancos. Muy por el contrario, hay numerosas formas de asociatividad entre estos actores de diversa procedencia y ellas se expresan en la conformación corporativa de las instituciones de educación superior. El modelo clásico de universidad aspira a recoger todos estos valores en las definiciones misionales de las instituciones, pero en verdad ese modelo tiene hoy una vigencia limitada en la medida que crecen y proliferan instituciones universitarias que circunscriben su acción académica en ámbitos específicos del saber y la formación. Son instituciones especializadas y por tanto sus formas corporativas son también expresivas de cadenas de asociatividad que pueden ser muy diversas y, en algunos casos, estrictamente limitadas a un solo tipo de actor privado. En este sentido, podemos hablar de que existe hoy en día una notable diversificación institucional en los sistemas nacionales de educación superior.

No obstante esa diversificación, desde el punto de vista de la responsabilidad de las instituciones, la regla de oro es que no es hoy apropiado que una institución de educación superior desconozca que ella tiene un rol social para hacer posible el desafío de la ampliación efectiva de la meritocracia que presiona hoy con fuerza en nuestras sociedades. En concreto, esta regla de oro se cumple en la medida en que los programas de formación de pregrado ofrecidos en todas las instituciones satisfagan criterios de calidad socialmente legitimados y académicamente reconocidos en un grado suficiente como para no frustrar las expectativas y las aspiraciones de sus poblaciones de estudiantes, recientemente heterogéneas.

El punto crítico es que esta regla es más exigente en la medida en que la institución apunta a captar sus estudiantes en las capas de jóvenes en que se sustenta la clase social que hemos designado como clase media baja. Con mayor razón, esto es válido incluso para las universidades de excelencia, sean ellas públicas o privadas, cuando en virtud de una apertura académica, política o éticamente inducida, ellas admiten cuotas de estudiantes socioeconómicamente vulnerables, puesto que en estos jóvenes se juega también el rol social de estas instituciones.

Roles para el Estado en la educación superior

El modelo de Estado que en general sirve de fundamento para las políticas públicas que actualmente se ponen en práctica en el sector de la educación superior adopta la noción de un Estado moderno, “concebido como una multiplicidad institucional, esto es, un complejo conjunto de órganos centralizados y descentralizados que actúan coordinadamente, de carácter democrático, ágil y no burocrático, que estimula la creatividad, la

diversidad y la innovación en las instituciones y en el sistema, con un espíritu de servicio”. Respecto de la educación superior, el Estado, así entendido, respeta la dinámica y la autonomía propia del sector y, al mismo tiempo, promueve la calidad, resguarda la fe pública y provee el ordenamiento que el sistema requiere (Allard, 2000: 69).

Inspiradas en ese modelo de Estado, las políticas y programas aplicados en el ámbito de la educación superior en América Latina a lo largo de las últimas tres o cuatro décadas han tendido a distanciarse de un dirigismo centralizador que no se condice con las características de los sistemas de educación superior, pero también se alejan de la prescindencia absoluta del Estado que deja sujeto el desarrollo de tales sistemas exclusivamente a su propia dinámica interna o a las fuerzas del mercado.

En esta perspectiva, pueden distinguirse las siguientes funciones o roles básicos del Estado en la educación superior:

- a.** Formulación de la política pública y determinación de las bases institucionales del sistema de educación superior y su vinculación con el desarrollo nacional, incluyendo la política de apoyo y fomento de la investigación científica y tecnológica que supone fortalecer la vinculación de las IES con otros sectores sociales, lo cual implica mantener y profundizar una interacción con todo el sistema y sus instituciones, pero asociándose y articulándose de un modo más estrecho con las instituciones estatales.

La experiencia acumulada y el conocimiento de los efectos no anticipados —o a veces perversos— de instrumentos de políticas que suelen diseñarse por agregación y sin una visión relativamente coherente de las partes y de sus relaciones con el conjunto del sistema permite poner legítimamente en la mesa de debates la cuestión de orientaciones explícitas que emanen del Estado respecto de qué se quiere promover y qué se quiere desincentivar.

Por ejemplo, bien podría ser una de esas señales explícitas que hoy se echan de menos, el que se promueva derechamente la consolidación de la educación superior técnica y se desincentive, también derechamente, la educación técnica como un pasadizo garantizado hacia la formación de nivel universitario.

- b.** Regulación, evaluación y aseguramiento de la calidad de las ofertas académicas y profesionales en los niveles de pre y posgrado y técnico de nivel superior, estimulando la capacidad de innovación de las instituciones y sus programas para alcanzar una formación superior actualizada. Se requiere asimismo definir estándares de calidad diferentes según tipo de institución. Para la efectiva aplicación de un sistema de evaluación y regulación eficaz (incluyendo procesos de aseguramiento de la calidad), es necesario contar con un compromiso general y explícito del Estado de jugarse por la regulación, tanto en lo que se refiere a instalar efectivamente el sistema, como a incentivarlo y a financiarlo. En este sentido, la transición hacia un sistema de este tipo siempre implicará mayores exigencias para el reconocimiento y funcionamiento de las instituciones, lo cual parece adecuado.

Las necesidades actuales de política no apuntan a una mayor desregulación del sistema, sino más bien hacia la legitimación de una nueva regulación. Si se reconoce la experiencia obtenida en América Latina en la materia, parecería lógico requerir de los organismos del sistema un diseño de factibilidad de las funciones propuestas (regulación, evaluación, superintendencia e información

pública) y de los mecanismos para transitar hacia un sistema evaluativo y regulatorio nacional de las instituciones de educación superior o terciaria.

A tal efecto, se necesitan definiciones de compromisos específicos del Estado respecto de qué se espera de ciertos tipos de instituciones. Solo para los efectos de ilustrar este punto, se puede pensar, por ejemplo, un compromiso de no hacer proliferar las universidades chicas autónomas y estimular en vez su aglutinación corporativa para reforzar una escala de viabilidad de estas instituciones (tanto universidades como instituciones de formación profesional no universitaria o centros de formación técnico-vocacional).

Las disparidades de calidad de las ofertas de programas de formación constituyen un problema que se agudiza inevitablemente en sistemas con instituciones altamente segmentadas y es particularmente serio en el nivel del pregrado. Las instituciones que se encuentran en los segmentos más precarios del sistema tienen que adoptar estrategias de sostenimiento y apuntalamiento institucional abriendo la matrícula a sectores de estudiantes con déficit de aprendizaje a los cuales no se les presentan alternativas de ingreso a otras instituciones que no sean de este tipo; al mismo tiempo, enfrentan el problema de tener que entregar educación a sectores estudiantiles con menor capital académico, más difíciles y más caros de educar, desafío que habitualmente no están en condiciones de asumir. La acreditación institucional y de carreras y la reforma curricular de los estudios universitarios son temas claramente relacionados con los problemas de distribución desigual de la calidad que se presentan en la oferta de programas de pregrado.

- c. **Financiamiento selectivo y priorizado de funciones e instituciones de la educación superior.** Definido un proceso de regulación que respete la “autonomía responsable” de las instituciones, deberá quedar en claro que esto no significa abdicar del derecho de la sociedad de obtener una cuenta pública del desempeño de **todas** las instituciones de educación superior. Regulación que respete la autonomía significa, de una u otra forma, el establecimiento de sistemas evaluativos para todas las instituciones, en los cuales se enfatice la preeminencia de la autorregulación. Respecto del ámbito de las instituciones nuevas, parece conveniente incrementar el tiempo mínimo bajo supervisión y que el estatus de autonomía responsable sea considerado luego de que, voluntariamente, la institución así lo solicite, a partir del cumplimiento previo de ciertos requisitos incluido un lapso mínimo de tiempo que habilite para esta solicitud.

Se necesitan definiciones de compromisos específicos del Estado respecto de qué se espera de ciertos tipos de instituciones. Solo para los efectos de ilustrar este punto, se puede pensar, por ejemplo, un compromiso de no hacer proliferar las universidades autónomas de pequeño tamaño y estimular en cambio su aglutinación corporativa para reforzar una escala que asegure la viabilidad de estas instituciones (tanto universidades como instituciones de formación técnica).

- d. **Promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades a lo largo del sistema,** dimensionando y orientando en tal sentido el gasto social que se canaliza a través de las ayudas estudiantiles. Hay otros problemas, que se refieren a ciertas brechas presentadas con frecuencia en los sistemas de educación superior y que

se agudizan con la dinámica de la masificación de estos sistemas y que implican a todas las instituciones, sean ellas públicas o privadas. Aminorada la presión demográfica de la demanda, se nota tal vez con más claridad en las fases más avanzadas de masificación el arrastre inercial que proviene de la educación media, y que cuestiona gravemente la equidad efectiva en el acceso al sistema.

En los casos en que hay una alta correlación entre los resultados individuales de las pruebas (*test*) de ingreso a la educación superior o terciaria y la condición socioeconómica del postulante, el sistema seguirá manteniendo una suerte de embudo de acceso discriminado que bien puede poner en entredicho la sostenibilidad social del sistema.

- e. Gestión directa de instituciones estatales de educación superior, incluyendo no solo a las universidades del Estado, sino también a las instituciones de formación profesional y técnica de nivel superior que tengan una dependencia directa del Estado. Los instrumentos de política con los que se hace la gestión directa de instituciones estatales están destinados a asegurar los ámbitos esenciales de la educación superior pública. Es de la esencia de esta última el hacerse cargo de las orientaciones fundamentales hacia el mérito y la equidad. En concreto, esto implica resolver la tensión entre la inversión en mérito y el gasto en equidad. Por otra parte, es también propio de esta educación hacerse cargo de modo preferente de la producción de bienes públicos, lo cual implica, también en concreto, resolver la tensión entre programas con alta valoración en el mercado de las profesiones y actividades y programas con alto retorno social, pero con bajo retorno económico, fuera de ese mercado. El Estado debe proveer reglas y recursos para el logro de esas orientaciones fundamentales.

Un aspecto central y muchas veces problemático de esta función de gestión directa de instituciones es la necesidad de asegurar la subsistencia y desarrollo de las universidades estatales. Es imperativo definir una política que asegure un espacio de existencia y pleno desarrollo de las universidades estatales en el contexto de un sistema altamente privatizado es un imperativo de gobierno, pues es preciso que el Estado asuma la responsabilidad de estas instituciones que le son propias. Para sustentar esta política se requiere definir estrategias institucionales que permitan a estas universidades cumplir con su misión indisolublemente ligada a la producción de bienes públicos, fortaleciendo sus capacidades de gestión y asegurando niveles de financiamiento apropiados.

- f. Registro, sistematización y amplia difusión de la información pública sobre el sistema de educación superior o terciaria y sus instituciones. El establecimiento de mecanismos de información pública completos, abiertos, actualizados y confiables es imperioso para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto. En las propuestas de políticas se deben incluir medidas para mejorar la función de superintendencia y de información pública, estableciéndose, respecto de lo último, la consagración legal de la obligatoriedad de la información pública y los efectos de irregularidades en la provisión de información, de acuerdo con los marcos legislativos de cada país. Ello parece adecuado y necesario, pero, como ya se ha dicho, puede ser discutible la asociación de la información con juicios sobre la calidad.

Reflexiones finales: proyecciones de las crisis de la educación superior hacia la política

A lo largo de esta presentación se han destacado algunos puntos centrales para organizar una aproximación coherente al tema de las políticas públicas.

Se recoge, en primer lugar, el carácter especial que tiene la educación superior como un campo irrenunciable para la acción del Estado, cuyo fundamento se relaciona con el carácter de bien público característico de la educación superior o terciaria, que se sustenta en la diversidad de beneficios que genera este tipo de educación. En este sentido, no es sostenible proponer una suerte de prescindencia del Estado, puesto que no hay fundamento razonable para suponer que el sistema de educación superior de un país pueda sostenerse sin un espacio educativo donde se desarrollen instituciones estatales en las que la educación superior pueda ser efectivamente tratada como bien público.

En segundo lugar, hay que subrayar la realidad del escenario político donde necesariamente se inscribe la acción del Estado, en este campo en el cual actúa una muy variada gama de actores involucrados que manifiestan tanto en la esfera pública como privada los intereses específicos que los movilizan. Esta concurrencia de muy variados *stakeholders* muestra con toda claridad que la lógica de la acción estatal en el campo de la educación superior apunta a un escenario conflictivo donde las cosas nunca se resuelven solamente desde la racionalidad técnica de las políticas y sus instrumentos. Ciertamente, esto puede sostenerse a propósito de cualquier campo donde actúe el Estado, que es, en definitiva, una entidad esencialmente política. No obstante, esta afirmación cobra especial fuerza cuando se trata de la educación superior, ya que siempre están directamente en juego las visiones y las aspiraciones de los actores acerca de la sociedad.

En tercer lugar, aparte del escenario político ya descrito, es preciso destacar que hay un contexto de cambios y tendencias de cambios en la educación superior o terciaria que en cierta forma introducen elementos de duda sobre si políticas e instrumentos que fueron apropiados y eficaces en épocas previas siguen siendo tales a la luz de estos cambios estructurales. La acción del Estado tiene que estar en sintonía con las nuevas realidades que se construyen con estas fuerzas de cambio.

En cuarto lugar, se ha enfatizado la importancia de ciertos roles fundamentales e irrenunciables del Estado en la educación superior, con lo cual sería posible, de acuerdo a las especificidades de cada país, configurar un panorama amplio de las políticas e instrumentos que es dable esperar y priorizar para la acción del Estado. En este sentido, cabe señalar algunas de las cuestiones y problemas más críticos que surgen cuando la acción del Estado se proyecta hacia la contingencia de la movilización política de los actores sociales y hacia el papel político que les cabe a los agentes públicos en el campo de la educación superior o terciaria.

Siguiendo a Brunner, se pueden identificar los principales problemas “políticos” que parecen afectar la acción del Estado en este campo (Brunner, 2010) en la actualidad y respecto de los cuales será indispensable que los actores responsables de diseñar y aplicar las políticas nacionales adopten con prontitud una mirada estratégica de largo aliento. Estos problemas políticos que están en la raíz de las crisis que afectan a la educación superior en la actualidad son, principalmente, los siguientes:

- Creciente confusión en cuanto al rol del Estado y de las instituciones de educación superior que tienen baja capacidad de cambio y adaptación a los nuevos es-

cenarios políticos y contextos de cambios estructurales. Esto toca especialmente a las instituciones que continúan rigiéndose por los patrones convencionales de la cultura académica de corte tradicional;

- Dificultades para entender las diversas modalidades de gobernabilidad del sistema de educación superior, especialmente en lo que se refiere a las formas de coordinación y regulación;
- Desajustes de las modalidades de políticas e instrumentos de financiamiento a las instituciones, que muchas veces ponen de relieve incentivos perversos cuando se producen efectos disfuncionales y no anticipados de dichas políticas e instrumentos;
- Asimetrías y carencias de información sistémica que impiden la compatibilización de las lógicas de competencia y cooperación entre las instituciones de educación superior o terciaria;
- Tensión política entre una cierta mirada nostálgica hacia las experiencias y “modelos” que permitieron configurar los sistemas universitarios del pasado y una suerte de paralización, no siempre explicitada, frente a los riesgos del futuro;

Por último, el riesgo político de que en este campo, los países de América Latina salvo contadas excepciones queden firmemente instalados en la periferia del mundo globalizado del conocimiento.

Bibliografía

Allard, Raúl. Políticas Públicas en Educación Superior en Chile: Contexto, Programas y Proyección. *Revista de la Educación Superior Chilena*, N° 1: 69 - 83. 2000.

Brunner, José Joaquín. *La educación superior en Chile* (tesis doctoral): Leiden: Universidad de Leiden, 2007.

Santiago, Paulo; Karine Tremblay, Ester Basri y Elena Arnal. *Tertiary education for the knowledge society*. Vol I Special features: governance, funding, quality. París: OCDE, 2008.

The World Bank. *The Task Force on Higher Education and Society*. Washington: Statistical Appendix, 2000.

Unesco. *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe - lesalc 2000-2005*. Global Educational Digest, 2006.

Contexto del desarrollo de la educación superior en América Latina

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ-GUERRA¹

El periodo que se abre con los primeros años ochenta y comprende las últimas dos décadas del siglo pasado y la primera del presente ha sido interpretado por diferentes analistas como una fase de transiciones múltiples. En el plano mundial asistimos a un reordenamiento general del sistema de poder, así como a transformaciones fundamentales en el terreno de la producción material, la cultura y la organización social. El caso del bipolarismo como eje de la distribución política mundial, la hegemonía del neoliberalismo económico, la revolución informática y sus efectos en el mundo del trabajo y la cultura, la globalización del intercambio y la interdependencia de los mercados financieros, la emergencia en la escena política de grupos, movimientos y organizaciones alternativos a las formas y dinámicas tradicionales de representación y conflicto son, entre otros, rasgos que dibujan el rostro finisecular.

A través de esta dinámica de cambios, nuevas exigencias y demandas se depositan en los sistemas de educación superior, dado su papel clave tanto en la generación y movilización de conocimientos como en la formación de sujetos con capacidades de desempeño creativo en el nuevo entorno.

De las rutas trazadas para la modernización y adecuación de estos sistemas cabe resaltar las siguientes:

- Diversificación de tipos institucionales, funciones y fuentes de financiamiento
- Descentralización y federalización
- Creación de instancias de regulación y coordinación
- Vinculación productiva con el entorno
- Implantación de fórmulas de planeación, evaluación y rendimiento de cuentas
- Actualización de las estructuras, instancias y métodos de operación del gobierno universitario
- Instrumentación de mecanismos de aseguramiento de calidad
- Convergencia y flexibilización curricular
- Modelo de competencias profesionales
- Incorporación de formas de aprendizaje a distancia

En América Latina, el proceso de transición manifiesta rasgos comunes con la dinámica de cambio global, pero también expresiones particulares. Ante todo, las transformaciones económicas se han expresado a través de una serie cíclica de momentos de crisis-recuperación. Visto en una perspectiva de conjunto, el periodo que comprende las últimas décadas del siglo XX se caracteriza tanto por la reforma del Estado como por la implantación de programas de ajuste que, con las particularidades de cada caso, han sido adoptados por la totalidad de los países de la región.

1. Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrito al Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y miembro del Seminario de Educación Superior. Este escrito fue presentado inicialmente en la Cátedra Manuel Ancizar denominada Educación superior: Debates y desafíos, realizada en la Universidad Nacional de Colombia en 2012.

No obstante, los principales indicadores distributivos —tales como la evolución del producto y la renta per cápita, las tasas de empleo y desempleo, los índices de concentración y distribución del ingreso y los indicadores de acceso social a satisfactores básicos—, son elocuentes de que el modelo adoptado (una especie de neoliberalismo en el subdesarrollo) ha sido incapaz de dar lugar a una recuperación del crecimiento a la vez sostenida, sustentable y eficaz para resolver las demandas sociales de la población.

En contraposición a esta tendencia, aunque en parte explicada por ella, los Estados latinoamericanos han transitado de regímenes autoritarios a formas de poder civil más o menos democráticas. La refundación del espacio político ha dado lugar a nuevas expresiones y movimientos de la sociedad civil organizada, y ha reactivado la competencia entre partidos con la consiguiente diversificación de fórmulas y ofertas políticas.

La simultaneidad de estas transiciones ha hecho sentir su peso en todos los ámbitos de la sociedad, y por supuesto las instituciones universitarias han resultado afectadas o apoyadas, según las circunstancias, por las opciones de política pública asumidas en cada caso particular. De ahí la importancia que otorgamos a la revisión del desarrollo de las universidades latinoamericanas bajo la luz de las transformaciones experimentadas por las sociedades de la región en este periodo.

Las variables del entorno: principales transformaciones económicas y políticas en la región latinoamericana

En la primera mitad de los ochenta irrumpió la crisis de la deuda externa latinoamericana. El incremento de las tasas de interés sobre el valor del débito, la reducción de los precios de los productos primarios y la retracción de la inversión productiva constelaron un panorama negativo en la dinámica de crecimiento, que gravitaba entonces en torno al acceso al mercado de crédito internacional y sobre la venta de energéticos. Estas circunstancias auspiciaron fenómenos de fuga de capitales, devaluación e inflación, que muy pronto hicieron inviable el modelo macroeconómico gestado en la década anterior, llevando prácticamente a la quiebra a los sectores productivos y financieros vinculados con el exterior y deprimiendo a fondo la economía interna.

Aunque el factor que precipitó la crisis económica de la década del ochenta fue el repentino cambio de condiciones en que se movilizaba el sector financiero, es claro que esta expresó también el agotamiento de los esquemas de crecimiento seguidos en los países de la región, y particularmente su desfase con los cambios estructurales que estaban teniendo lugar en las economías desarrolladas.

En estas condiciones, los programas de desarrollo nacionales se orientaron al enfrentamiento de la crisis vía la recuperación de la estabilidad de la balanza de pagos. El combate de la crisis se inició con planes de choque heterodoxos, pero su fugaz eficacia llevó a la adopción de pautas indicadas por el Fondo Monetario Internacional a través de programas de ajuste estructural, hoy conocidos como de “primera generación”. De inmediato se impusieron restricciones a la inversión pública, racionalización del empleo burocrático y del gasto social, y la implantación de mayores controles fiscales, a la vez que se proponía redefinir las políticas arancelarias favoreciendo la apertura comercial.

En entornos autoritarios, la adopción de estas medidas (que implicaban el recorte o cancelación de presupuestos para programas de salud, educación, vivienda, etc., la

eliminación de subsidios directos a las empresas y la venta de paraestatales) ocasionó un fuerte desgaste en la de por sí débil legitimidad de los gobiernos de facto, de manera que la crisis revirtió contra los regímenes militares que hegemonizaban el poder en el Cono Sur latinoamericano y en otras zonas del continente. Así, las dictaduras en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile cedieron el paso a gobiernos de transición, abriendo la posibilidad de participación política a formaciones partidistas y dando lugar a la renovación del pacto constitucional. Al mismo tiempo, en la región centroamericana se impulsó una tendencia de pacificación que culminó con el retorno de los civiles al gobierno.

Incluso en los países latinoamericanos que habían escapado de la oleada militar de la década del setenta, como México, Colombia o Costa Rica, los efectos políticos de la crisis se tradujeron en el relevo de las fórmulas corporativistas y patrimonialistas tradicionales y su sustitución por equipos tecnócratas identificados con el programa neoliberal. A primera vista, el caso mexicano aparece como *sui generis* en esta transición, porque a pesar de haberse resentido con severidad el embate de la crisis y, asimismo, de verse confrontadas las opciones políticas dominantes y cuestionada la legitimidad del Estado en el espacio público, el partido gobernante logró hacer prevalecer su hegemonía hasta el año 2000.

Desde luego que la crisis económica no fue el único factor que gravitó en la nueva configuración del escenario político latinoamericano: no puede dejarse de lado el peso de la recomposición global de fuerzas estructurada en la posguerra fría. El respaldo que las potencias occidentales brindaban a las dictaduras latinoamericanas fue perdiendo presencia en términos económicos y políticos, con lo cual los militares de la región fueron progresivamente orillados al aislamiento internacional.

De hecho, a pesar de haber aplicado con docilidad los programas del FMI, los gobiernos autoritarios fueron incapaces de concretar los pactos sociales requeridos para romper el *impasse* de la crisis. Tanto los sectores empresariales como las clases medias y los sectores populares manifestaron su oposición a los programas de ajuste a través de variadas formas de resistencia. Pero lo decisivo en el desgaste de la gobernabilidad autoritaria fue la ausencia de espacios de negociación política a través de los cuales poder establecer compromisos activos entre los actores; de esta manera, un estado de anomia política precedió y acompañó la crisis del autoritarismo latinoamericano.

La década del noventa fue el escenario en que se desplegarían a cabalidad las estrategias de cambio estructural, de manera tal que el panorama económico y político latinoamericano de este periodo puede ser descrito por un lado en función de la generalización regional de políticas de corte neoliberal, pero por otro por un cierto desencanto sobre la efectividad de estas fórmulas. Así, si en la primera mitad de este decenio los síntomas de recuperación macroeconómica alentaron expectativas de estabilización económica y política, en la segunda mitad se hizo manifiesta la vulnerabilidad de la estrategia adoptada ante las turbulencias del mercado financiero internacional.

En este contexto, las preferencias electorales tendieron a variar: de favorecer a las propuestas “modernizadoras”, hacia el voto en pro de ofertas centristas, generalmente de tipo social-demócrata, o bien hacia formaciones de corte autoritario-populista.

En efecto, entre 1990 y 1994, las economías latinoamericanas tomadas en conjunto observaron una tendencia de crecimiento del orden de 3,4% anual, con un pico de 5% en el último año. En esta pauta de recuperación incidió determinadamente la

inversión extranjera en los mercados de valores, aunque también jugaron un papel importante las políticas de austeridad adoptadas. Nuevos créditos comenzaron a fluir a la región, aunque condicionados por la aplicación de los programas de ajuste estructural de “segunda generación”.

En algunos casos, entre los que sobresale el chileno, la recuperación hizo posible el reposicionamiento de los sectores productivos orientándolos a la exportación de básicos y algunas manufacturas; en otros, las políticas de privatización de las empresas y sectores en manos del Estado trajeron consigo una reactivación de los flujos de circulante, y de ahí la promoción del mercado interno. La aplicación de medidas estrictas para la estabilización de la inflación, la balanza de pagos y la paridad cambiaria contribuyó a volver atractiva la zona para la inversión extranjera en las bolsas de valores; asimismo, la liberalización arancelaria, y en general de las regulaciones sobre la inversión directa, auspició el ingreso de firmas internacionales en los mercados locales (bajo la forma de maquiladoras, filiales, alianzas, franquicias, etc.), con efectos positivos, si bien discretos, en el mercado de trabajo no especializado.

No obstante, y a partir de la devaluación del peso mexicano en 1994, una nueva racha de inestabilidad acotó las posibilidades de recuperación. En la segunda mitad del decenio, sucesivas crisis de corto plazo han exhibido la volatilidad del capital financiero y su inviabilidad como motor del desarrollo económico de la región. Las recientes crisis financieras en Brasil y Ecuador, ambas en 1999, no hacen sino ratificar esta tendencia. Entre 1995 y 1999, el comportamiento del PIB manifestó una tendencia de recuperación-recaída, en forma tal que el indicador de crecimiento del producto volvió a alcanzar una cifra pico en 1997 (5,4% de crecimiento respecto al año anterior), para terminar en un crecimiento cero en el año 1999.

Asimismo, en el curso de la década del noventa, una nueva generación de reformas neoliberales, menos agresivas que los planes de choque, pero con pretensiones de mayor cobertura en ámbitos como el laboral, el educativo, la producción y los servicios, comenzó a tomar el lugar de los programas de ajuste seguidos en la década anterior. Como se indicara desde el Banco Mundial, “la elevación de las tasas de ahorro interno, el estímulo a la inversión privada en infraestructura, la reforma de los códigos laborales y de los sistemas educativos, y la desregulación y desburocratización de los gobiernos regionales están ahora al tope de la lista de prioridades”.

En el ámbito del empleo, las pautas de desarrollo seguidas en la década del noventa se tradujeron en una contracción relativa de la ocupación en los sectores primario y secundario, mientras que el terciario continuó recogiendo la demanda laboral emergente. Este panorama, de crecimiento económico del producto sin un crecimiento correlativo del empleo, tendió a compensarse por efecto de una leve mejoría de la productividad laboral media, aunque como saldo final de la relación entre el indicador de crecimiento del producto (del orden de 3,7% anual en la década) y el de la tasa de ocupación (2% anual, cifra inferior al crecimiento demográfico de la PEA regional en los noventa) se derivó en una significativa pérdida de la elasticidad empleo-producto.

Frente a los efectos de las crisis que genera la globalización de los circuitos financieros, los gobiernos latinoamericanos optaron por articular estructuras de cooperación intrarregionales. En el curso de la década, la actividad en este campo fue especialmente notable; sin embargo, la década finalizó con indicadores recesivos en el renglón de comercio intrarregional.

Al finalizar la década del noventa, parecía claro que la estrategia de desarrollo adoptada mostraba rigideces para resolver en forma satisfactoria los problemas económicos y sociales de las naciones latinoamericanas. Por el contrario, se estaba generado un mayor desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades sociales: a pesar de los intentos de recuperación, los indicadores distributivos manifestaban una mayor concentración de la riqueza en el segmento económico superior. De la misma manera, la estructura del empleo prevaeciente expresaba la incapacidad de estas políticas económicas para generar nuevos puestos, al grado que en la mayor parte de los países de la región menos del 50% de la PEA contaba con trabajo asalariado y, como consecuencia, con escaso o nulo acceso a los servicios de provisión social en manos del Estado o de la iniciativa privada.

Bajo estas condiciones, no resulta extraño que en la segunda mitad de la década del noventa, en prácticamente todos los países de la región latinoamericana, las oposiciones resultaron vencedoras. Nuevas formaciones políticas, particularmente de centro-derecha (aunque generalmente con ofertas políticas neodesarrollistas), convencieron al electorado esgrimiendo críticas contra el modelo neoliberal, y postulando al mismo tiempo correcciones para atacar la pobreza, redistribuir los ingresos y emprender un camino hacia el desarrollo sostenible. En la práctica, sin embargo, demostraron escasa eficacia para remontar los efectos sociales del periodo de ajuste estructural.

El flujo migratorio sur-norte se acrecentó año con año debido a la marginación de una creciente proporción de la población latinoamericana, muchos de ellos jóvenes sin posibilidades para lograr una inserción real en el sistema de oportunidades sociales. Este proceso, así como el escalamiento de fenómenos como el narcotráfico, la violencia rural y urbana o las expresiones de protesta de diversos grupos sociales, que fueron también manifestaciones típicas y generalizadas de los años noventa, difícilmente podían interpretarse al margen de las tendencias de polarización y exclusión generadas por el neoliberalismo latinoamericano.

En la primera década de este siglo se habrían de manifestar a plenitud las contradicciones económicas y sociales de la opción neoliberal gestadas en los últimos decenios del siglo pasado. A nivel regional, la década presenta de nuevo oscilaciones en la pauta de crecimiento del producto interno, aunque una tendencia general de recuperación. Lo más importante, no obstante, es que el ritmo de crecimiento regional fue uno de los más bajos a nivel mundial, a excepción de África. Esto quiere decir que se ampliaron sistemáticamente las brechas entre los países de mayor y menor desarrollo tanto en términos del crecimiento del producto como en otros aspectos, por ejemplo en capacidades para la generación de tecnologías, transformación de los sectores productivos y posibilidades de inserción competitiva en los circuitos abiertos por la globalización de los mercados. La opción de liberalización comercial asumida primero por países como México y Chile generó algunas ventajas para la reactivación económica, pero también nuevas condiciones de segmentación y polarización social. Así, temas como la agudización estructural de la pobreza, la marginación de segmentos crecientes de las poblaciones urbanas y rurales y la imposibilidad de renovar condiciones de inserción adecuada para las nuevas generaciones tuvieron clara presencia en la escena latinoamericana contemporánea.

En la primera década del siglo XXI, cuando la región parecía estabilizarse y alcanzar un crecimiento sostenido, una nueva crisis financiera mundial, surgida en 2008,

provocó una disminución general del PIB regional. Nuevamente, este descalabro mundial no afectó a todos por igual, mientras que México presentó un decrecimiento de -6,7% del PIB, siendo el país más afectado de la región; en Brasil la economía decreció menos de un punto porcentual, por lo que fue uno de los países menos afectados. Para 2010, Brasil logró una tasa de crecimiento de 7,5% del PIB, mientras que México solo alcanzó un crecimiento de 5,5% del PIB.

Políticamente, la primera década de este siglo abrió oportunidades para la presencia de formaciones de izquierda o centro izquierda en el gobierno de varios países: Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua, por un lado; Chile, Brasil, Uruguay y Argentina, por otro.

Cualquier balance económico y político latinoamericano de la primera década de este siglo se obliga a subrayar la gestación de nuevas expresiones de movilización social contra los efectos nocivos de la pauta de desarrollo regional dibujada. En este marco, no es en absoluto casual que en 2011 los movimientos estudiantiles en Chile, Colombia, Puerto Rico y República Dominicana, por citar solo los más visibles de ese año, presenten como rasgo común la inconformidad de la nueva generación con las políticas públicas de educación superior impulsadas por regímenes de condición tecnocrática.

La universidad en transición: reestructuración del sistema, instrumentos de cambio y nueva agenda

En las circunstancias que han sido apuntadas, las universidades latinoamericanas se vieron sujetas al accionar de fuerzas y demandas contrapuestas. Por un lado, la crisis económica y los subsiguientes programas de ajuste coartaron las posibilidades de un financiamiento público extensivo, pero por otro lado la restauración democrática abrió espacio para la recuperación de las instituciones universitarias por parte de las comunidades académicas, al mismo tiempo que suscitó nuevas expectativas sociales hacia las mismas; en particular, en aquellos casos en que el régimen autoritario respectivo había golpeado con rudeza al sector universitario.

De esta manera, en Argentina y Uruguay, la ampliación de la matrícula de educación superior fue considerada como prioridad en la oferta política de los nuevos gobiernos (encabezados por Alfonsín y Sanguinetti, respectivamente), y a través de medidas de acceso irrestricto en muy corto plazo, la cifra de estudiantes se multiplicó hasta alcanzar niveles sin precedente. En el caso de Argentina se pasó de una matrícula de medio millón de estudiantes en 1983 a más de un millón al final de la década, y en Uruguay de 30 mil a 90 mil alumnos en el mismo periodo, con lo cual se llegó a proporciones de cobertura de la demanda potencial similares a las de los países europeos, es decir, en torno al 40%. En este mismo esquema cabe citar el caso de Bolivia, que entre 1982 y 1990 pasó de una matrícula de 60 mil a más de 100 mil inscritos.

Otros casos en que se logró mantener o incluso incrementar la tasa de crecimiento de los setenta son Colombia, Perú, Chile y, en menor medida, Venezuela, pero a diferencia de los ejemplos anteriores, la expansión se explica casi exclusivamente por la liberalización de la enseñanza superior en el segmento privado.

En el otro extremo cabe recoger los casos en que las restricciones de gasto público en el ramo educativo superior implicaron un crecimiento discreto, casi estacionario en comparación con el impulso de los periodos antecedentes. Así, en México y Brasil se

mantuvieron tasas de crecimiento entre 1% y 2% anual, lo que contrasta sobremanera con los niveles de 10% de los años sesenta y setenta en estos mismos países.

Así, aun cuando los procesos de crisis económica y transición democrática alcanzaron perfiles regionales, los datos diferenciales de crecimiento de la matrícula superior en los ochenta hablan de una cierta heterogeneidad en las estrategias para el desarrollo de la enseñanza universitaria, no obstante lo cual algunos rasgos se dibujan como pautas de convergencia, en particular aquellos que atañen a la gestión del sistema como tal.

Durante la década del ochenta, y en mayor medida en la década subsiguiente, la contracción económica general, así como las pautas neoliberales que ordenaron el enfrentamiento de la crisis, repercutieron en los sistemas de enseñanza superior, dando lugar a una serie de tendencias disruptivas del casi monopolio que el Estado ejercía sobre la oferta universitaria.

Las dificultades para sostener el ritmo de crecimiento que exigía la demanda se enfrentaron a través de la liberalización del mercado de los estudios superiores, al permitir a la iniciativa privada ampliar su participación en el sector. Este fenómeno ocurrió en forma concomitante a los procesos de especialización y diversificación en curso dentro de los sistemas de enseñanza superior, de modo tal que:

- a. En algunos casos, la especialización ocurrió por medio del fortalecimiento de determinados grupos de carreras o áreas dentro de las propias universidades o vía la creación de establecimientos con una oferta educativa precisa. A través de esta pauta de desarrollo, los sistemas educativos superiores tendieron a diferenciarse internamente a través de su oferta disciplinaria: escuelas de ingeniería y tecnologías; institutos superiores de enseñanza normal, establecimientos especializados en disciplinas de la salud, escuelas superiores de comercio, administración y negocios, e incluso por rama de actividad profesional específica: escuelas superiores de enfermería, de informática, de negocios, de artes aplicadas, entre otras.
- b. Del mismo modo, algunos establecimientos universitarios privados tendieron a especializar su oferta (o fueron creados a tal efecto) bajo la forma de escuelas de élite en el doble sentido de la expresión: con enseñanza de calidad y adecuada a los requerimientos del sector moderno de la economía, y como un hábitat social propicio para la toma de contactos útiles en el futuro profesional.
- c. Asimismo se afianzó el denominado sector “no universitario”, esto es, el conglomerado de escuelas superiores orientadas a satisfacer la demanda que las universidades públicas no estaban en condiciones de absorber (por problemas de cupo) o que no podían solventar los costos del segmento privado elitista. Durante los años ochenta y noventa proliferaron estos establecimientos con mínima supervisión y evaluación de parte de las instancias educativas gubernamentales.

Además de la reestructuración derivada de los procesos de diversificación, especialización y segmentación social de las universidades, una de las transformaciones más distintivas del periodo tuvo lugar en el plano de la cultura organizacional, cuyo rasgo central está representado por el pasaje de las formas convencionales de planeación por objetivos hacia fórmulas de programación fundadas en evaluaciones ex-post.

Paulatinamente, la cultura de la evaluación se fue adueñando del espacio en que opera la gestión de las universidades. En la década del noventa, los procesos de evalua-

ción llegarían a desempeñar un papel de primer orden en la promoción de niveles de desempeño y productividad, considerados como deseables, y se aplicarían tanto a los establecimientos como a las distintas comunidades que conducen la vida universitaria y participan en ella. La evaluación cobró este sentido al ser vinculada con los procesos de asignación presupuestal en sus varios niveles: asignación de fondos para las instituciones, los proyectos y programas, las becas, incentivos y salarios, entre otros.

A través de una reforma de gran alcance, la educación superior chilena marcó pauta en el camino que seguirían posteriormente los sistemas universitarios de la región latinoamericana. La reforma de 1981, en pleno régimen de Pinochet, tuvo como pivote la diversificación y diferenciación de las entidades de enseñanza postsecundaria (universidades, institutos profesionales y centros de capacitación), la apertura de posibilidades para que la empresa privada ofreciera opciones de enseñanza superior y en general el acotamiento de la participación del Estado en el financiamiento de las instituciones públicas. Al final de la década, y como efecto de estas medidas, la mitad de la matrícula total se concentraba en establecimientos privados.

La diferenciación intrasistémica, acentuada por el proceso de privatización, se desarrolló gradualmente a todo lo largo de la década, primero en Brasil y Chile y después en Venezuela y Colombia, y al final de la década se manifestó como una pauta dominante, que en los noventa sería adoptada por la mayor parte de los países de la región.

No obstante que la liberalización de la oferta representó una significativa posibilidad para que los sistemas pudieran dar respuesta a las crecientes demandas de la juventud latinoamericana, pronto se comenzaron a advertir problemas de saturación, credencialismo y sobre todo deficiencias en la calidad de la educación, por lo cual el tema del control de calidad (supervisión de establecimientos, rendimiento de cuentas, acreditación de egresados, entre otros) surgirá con toda insistencia desde el inicio de los años noventa.

En el plano de la relación entre oferta y demanda universitaria, la tendencia que se dibuja en los años ochenta corresponde a una mayor concentración en torno a las carreras asociadas al sector de los servicios y sobre las profesiones típicas del empleo asalariado. En contraposición, se advierte una tendencia negativa en el desarrollo de la matrícula de las profesiones liberales y las carreras de ciencia básica y ciencias sociales. En el área de carreras tecnológicas la pauta es muy similar: las preferencias se orientan hacia las áreas de tecnología “suave” (sobre todo ingeniería electrónica e informática) en desmedro de las tecnologías “duras” (civil, mecánica, eléctrica, etc.), y del mismo modo se abren paso planes de estudio en tecnologías de servicio. Este fenómeno sigue de cerca los procesos de cambio del modelo de desarrollo y las transiciones del mercado laboral, en el cual la preeminencia de los servicios, o tercerización económica, denota la significativa pérdida de presencia de los sectores primario e industrial en la estructura del producto.

Sin embargo, al mismo tiempo que las preferencias vocacionales de los estudiantes se orientaban hacia la rentabilidad inmediata de la formación profesional en el mercado de trabajo, las universidades públicas fueron consolidando sus estructuras de investigación y posgrado. Parte de este fenómeno es explicable como una fructificación de los procesos de reforma académica emprendidos desde los años setenta, por la profesionalización académica y por el papel casi monopólico que desempeñan las universidades públicas latinoamericanas en los procesos de desarrollo científico de la

región; pero además, este proceso fue apoyado por la acción de organismos nacionales coordinadores y gestores de financiamientos a proyectos de ciencia y tecnología, y por un fenómeno coyuntural: el retorno de cuadros académicos exiliados durante el intervalo autoritario.

En suma, para las universidades latinoamericanas, la década del ochenta fue un escenario de intersección en que las presiones de la demanda social, las posibilidades abiertas por la democratización, las restricciones financieras planteadas por la reforma del Estado, y las señales indicadas por la transformación de la educación superior en el mundo desarrollado modelaron un perfil de cambios en el que sobresalen las tendencias de diferenciación de ofertas, multiplicación de funciones y tareas, redefinición de las relaciones Estado-universidad, y replanteamiento de las relaciones universidad-sociedad.

Este contexto de búsqueda de alternativas para la recuperación del desarrollo encuadra las transformaciones de los sistemas de educación superior en América Latina en los noventa. En parte, el periodo se significa por la consolidación de tendencias iniciadas en el decenio anterior, pero también en buena medida por el replanteo de las soluciones experimentadas y la búsqueda de respuestas a los desafíos que aparecen en el panorama.

En la definición de una nueva agenda de cambios, la presencia de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y, más recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha jugado un papel sin duda relevante. Más allá de los efectos objetivos que estén registrándose por efecto de la aplicación de las recomendaciones de estos organismos, los cuales, dicho sea de paso, es necesario evaluar en sus dimensiones y alcances reales, parece apuntarse un nuevo patrón de convergencia de modelos de desarrollo universitario, que se significa por procesos como:

- el apuntalamiento del sector de formación tecnológica superior,
- la vinculación de las instituciones de enseñanza superior con empresas y gobierno,
- la participación cada vez más reducida del Estado en el patrocinio de las universidades públicas,
- la generalización de procesos de evaluación y rendición de cuentas,
- cambios normativos en el ámbito de la educación superior en cada realidad nacional.

En la década de los noventa, la pauta de privatización de la enseñanza superior alcanzó niveles muy notables en toda la región y a un ritmo muy acelerado. En el transcurso de la década, la proporción de estudiantes matriculados en universidades privadas pasó de un 30% a más del 45%, lo que hace suponer que en la frontera de 2000 la proporción de estudiantes en establecimientos privados sea equivalente a la de establecimientos públicos, lo que hará, y de hecho está produciendo, que la región latinoamericana cuente con una de las mayores proporciones de estudiantes universitarios dentro de la opción privada en el mundo. La gran expansión del segmento privado se ha realizado sobre la base de una multitud de pequeños establecimientos que, si bien ofrecen enseñanza de nivel profesional, carecen por regla general de estructuras de posgrado e investigación.

Debate universitario latinoamericano en la primera década del siglo. Algunos elementos

En complemento de esta pauta de privatización, las propias entidades públicas se han visto compelidas a diversificar sus fórmulas de financiamiento: cobro de cuotas de admisión y colegiaturas, venta de productos y servicios, vinculación con el aparato productivo, concurrencia sobre financiamientos concursables, entre otras.

A la orden del día está la reforma académica que haga posible la formación permanente y la actualización de los profesionales, así como la renovación de la tercera función académica de la universidad: difusión de la cultura y extensión social de los resultados y productos de la investigación universitaria.

Las universidades públicas, instituciones que se identifican y valoran en vista de su legítima vocación en favor del descubrimiento, la creación y la comunicación de conocimientos sobre la materia, la naturaleza, la sociedad y el ser humano, habrán de jugar un papel decisivo dentro de las transformaciones requeridas para acceder al siglo XXI en condiciones de fortaleza económica, estabilidad social y régimen democrático.

En este sentido, la función de liderazgo académico se convierte en central al apreciar el trascendente papel de la institución en la formación de futuros líderes en los distintos campos y dominios de actividad; en sus posibilidades de generación de conocimientos e innovaciones útiles para la producción y los servicios, así como en su labor de orientación —en términos de transmisión de racionalidad pero también de valores y actitudes— hacia los grandes sectores de la población y el gobierno. Es preciso agregar que, a futuro, la actualización de sus funciones académicas depende, en buena medida, de las relaciones y pactos que pueda establecer la institución con la sociedad en general y con el Estado para allegarse los medios que garanticen el nivel de calidad académica que se busca sostener e incrementar.

La sustentabilidad financiera no es, claro está, un fin en sí mismo, pero es un requisito en el que inevitablemente se fincan las posibilidades de avanzar al ritmo que marca la dinámica del conocimiento y las crecientes exigencias del mercado profesional. De otra forma, se corre el riesgo del estancamiento y, a la postre, de la inviabilidad como vanguardia de los procesos de modernización. Desde su propio movimiento académico, la universidad pública requiere de recursos crecientes para estar a la par de otros centros de estudio en materia de investigación y desarrollo, así como para atender a las innovaciones en el campo de la transmisión de conocimientos.

En el presente, la complejidad del escenario internacional y las también complejas demandas del entorno regional proponen a la universidad pública grandes retos: contribuir a que los países cuenten con las capacidades científicas y tecnológicas suficientes para competir en una economía mundial globalizada; generar los cuadros profesionales y técnicos que la renovación de las estructuras de producción y servicios del país está requiriendo, y participar en el debate sobre temas cruciales para definir las opciones de política económica, de modelo de desarrollo social, de gobierno y participación ciudadana, entre otros.

También toca a la universidad del presente anticipar y apoyar procesos de cambio en aspectos tales como la dinámica poblacional, el empleo, la distribución de los servicios de salud y educación, la impartición de justicia y el respeto a los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural nacional, por citar algunos ejemplos.

Estas exigencias requieren que la universidad cuente con los recursos, instrumentos y espacios que le permitan cambiar y renovarse en forma continua, pero también organizada y sistemáticamente: conservar el rigor, la originalidad y la inteligibilidad en la producción de conocimiento, así como la especialización y capacidad en la formación profesional y ciudadana.

Preservar su misión y cumplir con sus compromisos solo es posible con una vigorosa y fortalecida vida académica, que ofrezca garantía sobre las destrezas y competencias que adquieren sus alumnos y sobre su trabajo de investigación. De esta manera, la universidad tiene que darse una organización que le permita, al mismo tiempo, incorporar los avances científicos y satisfacer las necesidades que implican los procesos de cambio social. En el terreno docente, esta idea se traduce en la obligación universitaria de proporcionar una formación que permita procesos de adaptación permanente a las exigencias que imperan en el mundo del trabajo y acordes con los avances de la ciencia, la tecnología y el pensamiento crítico sobre la sociedad y la cultura. Además, está comprometida en procesos de formación permanente y actualización de su planta académica, así como con la educación continua de sus egresados.

Algunos retos estructurales

En esta sección se examinarán algunos factores de orden estructural que se expresan actualmente en las sociedades latinoamericanas, así como algunas relaciones entre estos factores y los sistemas de educación superior de la región. Por factores estructurales entendemos (en forma indicativa aunque no exhaustiva) aquellos que competen a la estructura y dinámica demográfica, al empleo, a la distribución social del producto y a los indicadores de participación en la escolaridad formal. La consideración de estos aspectos nos ofrece una panorámica sobre las capacidades, posibilidades, límites y retos que enfrentan los países de la región para ofrecer respuesta a la demanda de educación superior del presente y en el futuro inmediato.

La dinámica demográfica y el reto de la cobertura

Un factor de primera importancia a considerar dentro del elenco de retos estructurales para la educación superior latinoamericana es, sin duda, la dinámica demográfica de la población, en particular del segmento de edad demandante. En América Latina, a diferencia de otras regiones del mundo, el continuo crecimiento de la demanda demográfica ha representado una presión sostenida sobre los sistemas de enseñanza superior. Países como México o Brasil deben ofrecer más de 100 mil nuevas plazas cada año solo para mantener los niveles de cobertura que han alcanzado, de manera que la atención a la demanda se convierte en un elemento que hace difícil generar y operar variables de mejoramiento cualitativo de los sistemas.

En materia demográfica, el panorama latinoamericano es heterogéneo; no obstante, puede hablarse de un patrón de freno al crecimiento de la población que, como tendencia, ha venido presentándose desde los años setenta. En la actualidad, la tasa de crecimiento poblacional latinoamericana se estima en 1,5% anual.

En varios países comienzan a presentarse tasas de crecimiento inferiores al 1% anual (Cuba, Uruguay). Otros, como Argentina, Brasil y Chile, rondan el promedio de

1,5% anual; Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela están cercanos a un promedio de crecimiento del 2% anual, y el resto sobrepasa esta última proporción.

Este indicador, combinado con el porcentaje de habitantes menores de 15 años, nos aproxima a una definición del reto demográfico futuro para la educación superior en la región.

El caso más favorable es el de aquellos países con tasas de crecimiento discretas y proporciones de población de menores de 15 inferiores al 30% del volumen poblacional total. En estas condiciones se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay. El caso más desfavorable, que implica una todavía alta tasa de crecimiento y proporciones del grupo de menores de 15 años por encima del 40%, corresponde a países como Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. El resto concentra situaciones en las que se combinan una tasa de crecimiento moderada (alrededor de 2%) y una proporción de menores de 15 en el intervalo de 30-40%.

Finalmente, este factor se combina con las capacidades actuales de absorción de la demanda de estudios superiores. Por ejemplo, Argentina, Uruguay, Chile, Cuba, Colombia y Costa Rica cuentan a la vez con condiciones de cobertura bruta de la demanda en torno a 40%, y una expectativa baja de crecimiento del grupo demográfico correspondiente.

Brasil y México enfrentarán el reto demográfico con infraestructuras de cobertura de demanda en torno a 30%, y por lo tanto tendrán que hacer un esfuerzo de crecimiento decididamente superior al del primer grupo de países. En condiciones semejantes se encuentran países como Perú, Venezuela y Ecuador, donde todavía hay una dinámica demográfica importante y sus capacidades de cobertura son intermedias en el contraste regional.

Por último, las naciones centroamericanas y algunos países del Cono Sur (Bolivia, Paraguay) enfrentarán la doble presión de un crecimiento poblacional muy activo contando con infraestructuras de atención a la demanda insuficientemente consolidadas.

La dinámica del empleo y el reto de la empleabilidad

Si se considera que la educación superior tiene como misión central preparar a las generaciones jóvenes para acceder al mundo laboral, la dinámica del empleo representa un aspecto estructural de la mayor importancia en la definición del perfil de la educación superior latinoamericana del siglo XXI. Es de esperarse que en el futuro próximo el mercado laboral tienda a profundizar los procesos en curso de diferenciación y segmentación dentro del sector formal de la economía: por una parte, “analistas simbólicos” que trabajarán en procesos de intermediación estratégica y en la resolución de problemas que requieren procesamiento intelectual de primer nivel, vinculados al mercado global, y, por otra, trabajadores rutinarios en la producción y en los servicios, empleados en firmas, empresas y dentro del sector gubernamental.

Es también probable que la brecha entre las naciones de alto desarrollo tecnológico y los países subsidiarios de tecnología se profundice y que perfile sistemas sociales: de exclusión, lo que implica la pauperización de los mercados de trabajo locales; de especialización funcional, lo que supone la especialización de segmentos significativos de la ocupación siguiendo pautas de la división del trabajo emergente,

y de dualización, en los que conviven segmentos ocupacionales especializados con segmentos depauperados. En este contexto, es evidente la relevancia de los sistemas de enseñanza superior e investigación científica para la modelación de mejores posibilidades de inserción dentro de los procesos de división internacional del trabajo.

Asimismo, parece claro que la dinámica de la globalización está generando y profundizando formas de movilidad de la fuerza de trabajo en todas sus dimensiones y aspectos. Dentro del campo de la educación superior, este proceso tiene implicaciones directas e inmediatas sobre los sistemas de formación: la necesidad de generar un currículum menos rígido, de operar esquemas de formación continua y educación permanente, enseñanza de lenguas y preparación para el mercado global, tanto en competencias específicas como, esto es central, en actitudes y valores.

La distribución del ingreso y el reto de la equidad

Tal como lo ilustra la correlación entre los indicadores educativos y las variables macroeconómicas de desarrollo, a nivel nacional y en el plano regional se observan claros indicios de una relación positiva y directa entre dichos niveles de desarrollo y las capacidades de expansión y despliegue de sistemas de enseñanza superior e investigación científica.

En suma:

- a. Son positivas las correlaciones entre la tasa de escolaridad general, las tasas específicas de escolarización y la participación de la fuerza laboral con respecto a la educación superior: a mayor escolaridad en primaria y secundaria, igualmente mayor cobertura de la educación superior, y a mayores niveles de participación laboral, también mayor cobertura de la enseñanza superior.
- b. Por otra parte, son negativas las correlaciones entre la tasa de analfabetismo y la educación superior (a mayor analfabetismo menor cobertura de educación superior); entre la proporción de población rural y la educación superior (a mayor proporción rural menor cobertura de educación superior); y entre la estructura demográfica y la educación superior (mientras mayor el segmento poblacional de menores de 15 años, menor cobertura de educación superior).
- c. La correlación entre el índice de Gini (que expresa la concentración de ingresos en una población) y la cobertura de la educación superior es lineal, negativa y altamente significativa, lo que puede interpretarse así: mientras mayores los niveles de concentración de ingresos, menores los niveles de cobertura de la educación superior. Empíricamente, los países con índices de Gini por debajo del promedio regional (y por lo tanto con concentraciones de ingreso menos polarizadas) presentan los mayores niveles de cobertura en educación superior:

Los nuevos retos de productividad y competitividad

Las causas de la baja productividad que afectan a la región son múltiples y variadas. A través de estudios de la Comisión Económica Para América Latina (Cepal) se ha encontrado evidencia objetiva que señala los altos costos de transporte y logística, la informalidad empresarial y laboral, el bajo acceso al crédito, los regímenes impositivos discriminatorios, y la falta de innovación, como factores fundamentales para explicar

el retraso en el crecimiento de la productividad regional. En la práctica, tales factores tienden a imponer una barrera doble, porque se impide que las empresas productivas crezcan en tamaño y que las menos productivas crezcan en productividad.

Aunque es relativamente fácil identificar las trabas al crecimiento de la productividad, el problema central radica, por un lado, en la posibilidad de diseñar un conjunto relativamente coherente de políticas que desencadenen el potencial productivo de los países, regiones y sectores. Por otro, en la opción política de concertar la aplicación práctica de las mismas. Las posibilidades de éxito o fracaso de políticas públicas en este nivel se relacionan, necesariamente, con las capacidades de concertación y articulación de intereses y voluntades de los gobiernos. En regímenes democráticos competitivos, la puesta a punto de una plataforma de desarrollo nacional de largo alcance y largo plazo no es una cuestión trivial aunque de ella depende la opción de transitar hacia el escenario que se ha dado en llamar la era de la productividad.

No sobra decir que a las agendas que acentúan la recuperación del crecimiento económico y los niveles de ocupación vigentes se agregan las mejoras indispensables en el frente social, en especial en lo relacionado con la cobertura de los sistemas públicos de salud y pensiones. Del mismo modo se reconoce como perentoria la importancia de revisar y generar nuevos enfoques sobre las estrategias dirigidas a las pequeñas y medianas empresas, incluso al emprendimiento individual, que concentran la inmensa mayoría de la actividad productiva en la región.

Ligado al reto de la “productividad” figura el desafío de la competitividad de las economías nacionales en el nuevo entorno global que se abre a partir de la segunda década del siglo XXI. Las decisiones de política pública enfrentan un abanico de posibilidades mucho más complejo —también más riesgoso— de opciones. ¿Cuáles son las mejores vías: la apertura comercial indiscriminada, la participación en bloques de intercambio con países tecnológicamente más desarrollados, la construcción conjunta de bloques y sistemas de alcance regional? Mejor dicho, qué combinación de estrategias abre los mejores escenarios. Sin duda, la respuesta al tema no puede ser única, general ni permanente, sino más bien diversificada, específica y acaso coyuntural.

En el esquema trazado es de la mayor importancia recuperar creativamente el potencial de las universidades y del resto de las instituciones de los sistemas nacionales de educación superior en América Latina, para vincularse, probablemente con nuevos instrumentos, a la deliberación y despliegue de proyectos nacionales de desarrollo. En este punto sobresale no solo el potencial de las funciones universitarias para abrir cauce a opciones referidas a la noción de economía o sociedad del conocimiento, sino, principalmente, a la capacidad de las instituciones para generar recursos humanos, conocimientos y desarrollos tecnológicos en áreas básicas de infraestructura, servicios y gestión.

Reformas en América Latina y en el mundo: academia, Estado y organismos internacionales

CLAUDIO SUASNÁBAR¹

Introducción

En las últimas dos décadas, la Educación Superior en el mundo, y en particular en América Latina, ha experimentado un vertiginoso proceso de transformación que lejos de desplegarse en un sentido lineal y progresivo, expresa en toda su profundidad las tensiones y contradicciones que atraviesa la escena global en este siglo XXI. Si la década de 1990 se había iniciado con la caída del Muro de Berlín y el ascenso hegemónico de las ideas neoliberales que motorizaron las reformas de la educación a nivel mundial, la primera década del nuevo milenio signada por la crisis financiera internacional representa la prueba más elocuente del fracaso de las promesas de progreso y modernización de aquella década. Más paradójico aún resulta la situación particular que recorre la región latinoamericana que atraviesa un periodo de bonanza marcado por el crecimiento económico que contrasta con la desaceleración (en algunos casos) y la recesión (en otros) que se observa en los países desarrollados.

Por ello, un análisis de las transformaciones y reformas operadas en la educación superior en el mundo y en la región supone asumir una mirada compleja de estos procesos que, si bien podemos captarlos en términos de “grandes tendencias”, las mismas encubren una amplia gama de situaciones y realidad nacionales que no siempre ni necesariamente expresan con la misma intensidad las orientaciones de cambio. Así, la tentación de realizar generalizaciones excesivas debe hacer contrapeso con la contextualización e historización de las tendencias mencionadas en cada país.

En este sentido, las nociones de “mundialización” e “internacionalización” nos permiten captar (menos sesgadamente) esta compleja y contradictoria relación entre tendencias globales y procesos nacionales. De esta manera, con la noción de mundialización nos referimos a las tendencias hacia una economía mundial cada vez más integrada, al peso creciente de las TIC, a la expansión de redes de conocimiento, al papel de inglés en la comunicación científica y otras fuerzas ajenas al control de las instituciones académicas. La internacionalización, por su parte, nos remite a la multiplicidad de políticas y programas que las universidades y autoridades públicas ponen en práctica frente a la mundialización. Desde esta perspectiva, el escenario global puede caracterizarse por la convergencia simultánea de procesos de mundialización y procesos de internacionalización.

Planteado así, esta presentación focaliza su análisis en la situación actual de la Educación Superior en América Latina, y cómo se expresan los procesos de mundialización e internacionalización en la región. En esta dirección, en la primera parte del trabajo puntualizaremos brevemente las principales tendencias mundiales de la educa-

1. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Este escrito fue presentado inicialmente en la Cátedra Manuel Ancizar denominada Educación superior: Debates y desafíos, realizada en la Universidad Nacional de Colombia en 2012.

ción superior, mientras que en una segunda sección intentaremos dar cuenta de tres rasgos del sector:

- La complejidad de la educación superior en la región se revela en la convergencia de tendencias históricas que se profundizaron en las últimas décadas con las reformas de la década de los 90.
- Las políticas de reforma modificaron los patrones de interacción que históricamente estructuraron la relación entre el Estado, las universidades y el campo académico.
- La situación actual puede caracterizarse como una suerte de impase por la inercia de las políticas de los 90 en un contexto signado por tendencias emergentes provenientes de los países centrales.

Hacia el final, y a modo de conclusión, postulamos la necesidad de generar una nueva agenda regional capaz de dar respuesta a las demandas y necesidades sociales, como también de pensar nuevos modelos de universidad que acompañen los procesos democratizadores.

Las tendencias mundiales de la educación superior

La profundidad de las transformaciones en la educación superior operada en las últimas décadas no solo se manifiesta en un cambio de magnitudes por el impulso arrollador de la masificación del sector, sino que dicha expansión también tiende a modificar la identidad de las universidades, la cual se vuelve cada vez más difusa frente a las nuevas y contradictorias demandas y expectativas sociales.

Ciertamente, la **masificación** del sector no es una tendencia nueva, por el contrario, constituye un rasgo característico del desarrollo de la educación superior con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, y como expresión de las contradicciones señaladas, este movimiento de expansión (matricular e institucional) se opera de forma desigual entre los países centrales y aquellos de la periferia mundial. Así, mientras en América del Norte y Europa occidental las tasas de escolarización del nivel superan el 70% de la población, en América Latina el promedio se acerca al 35% y en África solo representa el 5%. En la base de estas desigualdades están las diferentes capacidades de los países para afrontar los gastos crecientes que supone dar respuesta a la demanda por acceso a los estudios superiores.

Estrechamente ligado a lo anterior, la segunda tendencia mundial la constituye el **acelerado proceso de privatización** de la educación superior, rasgo que tampoco es nuevo pero en las dos últimas décadas se ha tornado una fuerza dominante. De tal forma, podemos decir que el proceso de masificación de la educación superior en curso se despliega principalmente por la expansión del sector privado, o dicho en otras palabras, el costo de la ampliación de la oferta ha recaído principalmente en los esfuerzos de las familias y los estudiantes.

En buena medida, la convergencia de las tendencias mencionadas está en la base de la emergencia a escala mundial de un mercado competitivo de la educación superior que tiene como resultado un **proceso de mercantilización** que atraviesa las dinámicas de funcionamiento tanto del sector público como del sector privado. Con esta noción nos referimos a la introducción de “lógicas de mercado” en la vida institucional que no

solo implica el cobro de aranceles sino más profundamente una reorientación de las actividades académicas hacia la venta de servicios y mayor vinculación con el sector productivo para generar recursos propios. Una consecuencia de esta tendencia es el progresivo desdibujamiento de las fronteras entre lo público y lo privado.

La **expansión de proveedores privados transnacionales** de educación superior constituye una de las tendencias recientes del escenario global, la cual expresa el impacto del proceso de mundialización y las posibilidades que brindan las TIC. De tal forma, la oferta privada de programas de grado-posgrado a través de las modalidades virtuales y/o a distancia conlleva una suerte de “desterritorialización” de la educación superior que desafía las formas tradicionales del control y regulación del sector.

Con todo, el peso de los Estados y gobiernos de los países centrales no ha disminuido y una prueba de ello es la **conformación de “zonas de influencia”** promovidas por los Estados Unidos y la Unión Europea (Proceso de Bologna) que se manifiestan en políticas de cooperación internacional orientadas, por un lado, a captar los mejores científicos y profesionales de los países periféricos, continuando y profundizando el histórico proceso de “fuga de cerebros” (*brain drain*), y, por otro lado, la tendencia hacia la homogeneización de los *curricula* universitarios en función de “competencias” que hagan más fluida la movilidad de estos recursos humanos.

El impacto de las últimas tendencias mencionadas no ha estado al margen de la **creciente influencia de los Organismos Internacionales** en la formulación de políticas e implementación de las políticas de reforma encaradas en las décadas de 1980 y 1990. Así, el Banco Mundial (y los distintos bancos regionales), la Unesco y la Comisión Europea, si bien tienen diferente capacidad de incidir en las decisiones nacionales, lo cierto es que se han convertido en actores relevantes de la educación superior a nivel mundial.

Este cambio en las formas supranacionales de regulación de la educación superior también se observa en la creciente influencia de los Rankings Internacionales de Universidades, los cuales se vuelven nuevas tecnologías de gobierno. Así, la combinación entre jerarquización y estandarización que conlleva la misma idea de *ranking* tiende a naturalizar los criterios subyacentes y a orientar las acciones en función de estos.

Bajo el telón de fondo de la crisis financiera mundial, la orientación de las tendencias mencionadas no parece modificarse sustantivamente, aunque el contexto de ajuste económico augura la profundización de los procesos de privatización y mercantilización de la educación superior que ampliará la brecha entre y al interior de los países.

Tendencias históricas de la Educación Superior en América Latina

La situación actual de la educación superior en la región ciertamente no es solo el reflejo del escenario global descrito, sino que por el contrario la complejidad del sector en la región se revela en la convergencia de tendencias históricas que remiten a la específica configuración de las universidades, por un lado, y en el impacto de las reformas de la década de los 90, por el otro, que lejos de modificar la orientación de dichas tendencias, las profundizaron.

Desde esta perspectiva que recupera la dimensión sociohistórica, podemos decir que la “universidad latinoamericana” constituye por derecho propio un modelo de universidad que como institución social fue configurando su identidad en el contexto

de historias, tradiciones y luchas políticas nacionales. Así, asociadas al Estado como agente de desarrollo en algunos momentos o enfrentadas a él como espacio de resistencia política en otros, refugio del conservadurismo autoritario unas veces o ámbito de renovación cultural y laboratorio de vanguardias casi siempre, las universidades y la intelectualidad latinoamericanas se fueron constituyendo en actores políticos relevantes de las sociedades nacionales.

Surgidas durante el periodo colonial en algunos países o en la etapa posindependentista en otros, las universidades en la región se caracterizaron hasta mediados del siglo XX por el elitismo y su orientación profesionalista. Las décadas posteriores estarán marcadas por un profundo y vertiginoso proceso de transformación que podemos puntualizar como:

- De las universidades públicas tradicionales se ha pasado a sistemas de educación superior complejos, heterogéneos y segmentados socialmente.
- De unas pocas escuelas técnicas y vocacionales de nivel medio y superior se ha pasado a un fuerte segmento de institutos politécnicos y tecnológicos.
- De unas pocas universidades confesionales se ha pasado a un poderoso sector privado.
- De unos miles de estudiantes a una masificación de la demanda de educación superior.
- Del carácter residual de la ciencia a la generación de sistemas de CyT y de agencias de promoción de investigación.

Una serie de tendencias que hemos denominado históricas constituyen la fuerza motriz que está en la base de la configuración actual de la educación superior en América Latina, que como fue señalado expresan en parte las tendencias mundiales, pero también el específico origen y funciones sociales de las universidades en cada país.

Así, la masificación de la educación superior es quizá el mejor ejemplo de una tendencia mundial cuya expresión en la región se manifiesta como un proceso de expansión matricular desigual a nivel regional y al interior de cada uno de los países. Como se observa en las tablas 1 y 2, la matrícula de alumnos se cuadruplicó en el periodo que va desde mediados de los setenta hasta los primeros años del nuevo siglo, aunque el grueso de esa expansión se concentra en tres países (Brasil, México y Argentina), que representan casi el 60% de la matrícula total.

País	1975	1995	2004
Argentina	579,736	1,054,145	2,026,735
Bolivia	498,506	154,040	346,056
Brasil	1,089,808	1,661,034	4,163,733
Chile	149,647	327,074	567,114
Colombia	176,098	576,540	1,112,574
Mexico	562,056	1,420,461	2.236. 454
Uruguay	32,627	74,842	109,817
Venezuela	213,542	597,487	1,074,350

Tabla 1. Evolución de la matrícula de educación superior 2004. Fuente: *Iesalc/Unesco (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.*

País	%
Brasil	28%
México	17%
Argentina	14%
Colombia	7%
Perú	6%
Chile	4%
Bolivia	2%
Uruguay	1%
Otros	11%

Tabla 2. Distribución porcentual de la matrícula 2004

Con todo, este vertiginoso crecimiento de la educación superior en la región encubre una disparidad de situaciones nacionales que marcan el grado y profundidad de la ampliación del acceso. En este sentido, una mirada comparada de las tasas de escolarización del nivel entre los distintos países nos revela que la expansión por sí misma no supone necesariamente una mayor democratización en el acceso. La tabla 3, que clasifica los sistemas de educación superior por tamaño y nivel de masificación, resulta ilustrativo de estas diferencias. Así, un sistema puede ser de gran tamaño y a la vez de baja escolarización, como los casos de Brasil y México, o la inversa, ser de tamaño mediano o incluso pequeño pero con un nivel medio o medio-alto de escolarización, como es Uruguay o Panamá. Las razones que explican estas diferencias hay que buscarlas en la configuración histórica de las universidades en cada país, las funciones sociales

		Tamaño del sistema				
		Pequeño 0-150 Mil	Medio- pequeño 150-500 Mil	Medio 500 Mil - 1 millón	Medio- grande 1-2 Millones	Grande Más de 2 millones
Nivel de masificación	Alto (55% o más)					Argentina
	Medio-alto (46 a 55%)	Panamá				
	Medio (36-45%)	Uruguay	Bolivia Costa Rica	Chile	Venezuela	
	Medio-bajo (26 a 35%)		Rep. Dom.	Perú	Colombia	
	Bajo (25% o menos)	Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay	Ecuador			Brasil México

Tabla 3. Sistemas nacionales clasificados por tamaño y nivel de masificación. Fuente: *lesalc/Unesco (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.*

asignadas y la relación con el Estado, el cual marca (entre otros aspectos) la ausencia de mecanismos explícitos de selección tales como Argentina y Uruguay, donde la presión de los sectores medios estableció el ingreso abierto, o Brasil, México y Colombia, donde el acceso está regulado por exámenes de admisión.

La **expansión del sector privado** constituye la otra gran tendencia (junto con la masificación) que marca la específica configuración de la educación superior en cada país. Como se observa en la tabla 4, existen en la región tres tipos de sistema que se despliegan en un continuo que va desde aquellos países con predominio (entre 50% y 75%) del sector privado como Brasil, Colombia y Chile, aquellos con predominio del sector público (entre 50% y 75%) como México y Venezuela, y aquellos con una clara hegemonía del sector público (entre 75% y 100%) como en Argentina, Uruguay y Cuba.

Al respecto, vale la pena recordar que la privatización no es una tendencia nueva, sino que está presente desde los orígenes del Estado Nacional latinoamericanos. Así, en algunos países, las universidades confesionales compartieron con las universidades públicas estatales la función de formación de las élites, mientras que en otros casos los gobiernos liberales impusieron una hegemonía de las universidades públicas o bien relegaron al sector confesional a un segmento minoritario. Las distintas olas de expansión del sector privado supusieron la incorporación de diferentes segmentos que atienden o se orientan a clientelas específicas.

% Matrícula pública y privada	
Entre el 50% y el 75% de la matrícula se encuentra en el sector privado	Brasil
	Chile
	El Salvador
	Colombia
	Costa Rica
	Nicaragua
	República Dominicana
Entre el 50% y el 75% de la matrícula se encuentra en el sector público	Ecuador
	México
	Venezuela
	Paraguay
	Perú
	Guatemala
Entre el 75% y el 100% de la matrícula se encuentra en el sector público	Cuba
	Uruguay
	Bolivia
	Panamá
	Honduras
	Argentina

Tabla 4. Expansión de la oferta privada de educación superior

La **diferenciación institucional y la diversificación de la oferta académica** constituye otra de las tendencias históricas de la educación superior en la región, que se manifiesta en la creación y expansión de distintas instituciones de educación superior no universitarias, que según los países adquieren diferentes nombres y se orientan hacia ciertas áreas (facultades aisladas, institutos terciarios, educación continua para el trabajo, etc.). Como se observa en la tabla 5, este segmento tiene un peso cuantitativo significativo en la composición de la educación superior, pero por su carácter difuso y escasamente definido resulta difícil avanzar en una caracterización del sector.

Universidades privadas	1,917
Universidades públicas	1,023
Total universidades	2,940
Institutos privados	1,768
Institutos públicos	2,154
Institutos no identificados	1,894
Total institutos	5,816
Totales	8,756

Tabla 5. Instituciones de educación superior 2004. Fuente: *lesalc/Unesco (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.*

Estrechamente ligada a esta tendencia, podemos decir que la diferenciación institucional se ha producido más por **una distinción entre sector público y privado al interior de las universidades** como al interior de las instituciones de educación superior, que por la diferenciación de funciones. Aquí el dato más interesante es el predominio en términos de instituciones del sector privado en casi todos los países aún en aquellos con hegemonía del sector público, como el caso de Argentina (Tabla 6). En rigor, si bien esta tendencia está presente desde el movimiento expansivo de mediados del siglo XX, lo cierto es que las reformas de los noventa profundizaron la diferenciación sectorial.

País	Universidades 2004	
	Públicas	Privadas
Argentina	45	55
Bolivia	15	41
Brasil	86	190
Chile	16	48
Colombia	53	112
México	615	1,159
Perú	33	49

Tabla 6. Instituciones universitarias por sector.

Las reformas de la década de los noventa y la reconfiguración de la educación superior en la región

Los procesos de reforma de la educación superior fueron el correlato sectorial de la agenda de modernización neoliberal promovida por los organismos internacionales, que expresó la ruptura del contrato social que históricamente había ligado al Estado, la sociedad y la universidad. No es casual, entonces, que un pequeño núcleo de palabras claves como calidad, eficiencia, competencia, evaluación, acreditación, etc., operaron como directrices de estas reformas, las cuales revelan la introducción de una lógica de mercado tanto al interior de la universidad como en su relación con el Estado.

Con todo, las políticas de reformas no siguieron un mismo proceso, sino que en cada país respondieron a diferentes equilibrios de fuerza, configuraciones históricas de las universidades y tradiciones académicas previas. Lejos de las pretensiones homogeneizadoras de los reformadores, el balance de resultados revela una profundización de la heterogeneidad entre y al interior de los casos naciones, hecho que pone en evidencia la compleja tensión entre tendencias globales/regionales y las respuestas que adoptan las instituciones y gobiernos.

En este sentido, vale recordar las principales directrices que conformaron el “paquete de reformas” neoliberales para la educación superior. Dichas líneas de política se orientaron a:

- La promulgación de nuevos marcos legales (leyes específicas y/o decretos).
- La creación de organismos de evaluación y acreditación como nueva forma de regulación de los sistemas de educación superior.
- La aplicación de nuevos criterios para la asignación del financiamiento público (fondos competitivos, incentivos por productividad, recursos por programas).
- Las políticas de diferenciación institucional por el estímulo al sector privado.
- El impulso a la vinculación universidad y sector productivo desde un paradigma de adecuación a las demandas del mercado.

El carácter “estructural” de las reformas se fundamentó desde los organismos internacionales en que la única posibilidad de romper la “parálisis institucional” de las universidades era a través de una fuerte intervención externa orientada a introducir nuevas reglas del juego. Si en los años 50 y 60 se había caracterizado por un Estado Benevolente, donde el financiamiento incremental se basaba en la confianza en las universidades para desarrollar sus funciones, en los años 90 emerge el llamado Estado Evaluador, que establece un nuevo contrato alrededor del criterio de rendición de cuentas (*accountability*) que deben realizar las universidades, no solo de los recursos asignados, sino también del cumplimiento de sus funciones. Asociado a estos criterios también hay un cambio en las formas y modalidades de financiamiento que se manifestará en la introducción de lógicas competitivas para el acceso a recursos y el financiamiento por resultados.

La tabla 7 resulta ilustrativa de la amplia influencia que tuvo la agenda de reforma impulsada por los organismos internacionales donde la gran mayoría de los países de la región dictaron leyes-marco que regulan la educación superior y que legitimaron las distintas líneas de políticas que caracterizan al Estado Evaluador.

Marcos normativos		
Argentina	1994. Ley de Educación Superior	CONEAU. Programa de incentivos a la Investigación
Brasil	1996. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional	CAPES (Creada en 1951); PAIUB y Examen Nacional de Carreras
Chile	1990. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Modificada en 2006)	Consejo Superior de Educación
Bolivia	1994. Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado. Sanciona una Reforma de la ES	Políticas de Evaluación y Acreditación
México	Programa de Modernización Educativa	Políticas de Evaluación. Sistema Nacional de Investigadores
Colombia	1992. Ley de Educación Superior 30	"Sistema Nacional de Acreditación, Consejo Nacional de Acreditación-CNA; Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento Calidad de ES - CONACES"

Tabla 7. Nuevos marcos normativos y emergencia del Estado Evaluador.

Fuente: Elaboración propia.

Pasadas dos décadas de reformas, podemos decir que si bien la implementación de esta agenda siguió diferentes y contradictorios procesos en cada país, que resultaron en una heterogénea variedad de situaciones, lo cierto es que los cambios introducidos marcan una nueva configuración de la educación superior en la región. Dicha configuración, como señalamos al inicio, expresa la convergencia entre las tendencias históricas y las políticas de reforma de los noventa, las cuales profundizaron en buena medida los procesos de privatización y mercantilización de la educación.

Las profundas transformaciones en los patrones de interacción entre el Estado, las universidades y el campo académico pueden ser captadas a través de los cambios en las formas de gobierno y regulación del sistema, en las dinámicas de funcionamiento institucional y al interior de las propias comunidades científicas.

Quizá uno de los cambios en las políticas universitarias sea la pérdida de peso de los actores tradicionales, como son el movimiento estudiantil y los profesores universitarios, y el ascenso de nuevos actores con mayor capacidad para incidir en las orientaciones de políticas, como son los investigadores-académicos, gestores universitarios (rectores y decanos), los expertos estatales (tecno-burocracia) y las redes disciplinares e institucionales.

Esta modificación en el balance de poder y en la dinámica política de los sistemas de educación superior tiene su origen en los cambios introducidos en las formas de regulación y control del sistema que tiene como eje principal los dispositivos de evaluación. Las instancias tradicionales de gobierno universitario como los consejos superiores y los consejos académicos concentraban funciones ejecutivas y normativas que construían el posicionamiento de las universidades con base en la representación de sus estamentos (profesores, estudiantes y funcionarios) frente a las políticas estatales. Ciertamente, el grado de participación de los estamentos es variable según las tradiciones de cada país, pero en líneas generales eran las instancias colegiadas aquellas que expresaban la voz de la institución.

El cambio en las formas de financiamiento a partir de la modalidad competitiva de proyectos evaluados por grupos de pares desplazó el proceso de toma de decisiones de las instancias colegiadas a los comités de evaluación y, por ende, aumentó la capacidad de los investigadores reconocidos. A nivel estatal, los programas de financiamiento suponen una definición centralizada y ejecución descentralizada, lo cual fortalece el papel de la tecno-burocracia ministerial y de los propios gestores académicos.

Asimismo, la lógica productivista que introducen los mecanismos de estímulos a la investigación —que en muchos países constituye parte de las políticas salariales— ha conllevado un cambio en la dinámica de funcionamiento de las comunidades científicas, manifestado en la polarización entre “localistas” y “cosmopolistas”. Dicho en otros términos, tiende a profundizar la brecha entre investigadores y disciplinas más articulados al llamado “*main stream*” de los debates globales de cada campo académico, y aquellos que orientan su producción hacia las problemáticas locales con poca o ninguna relación con los debates globales. Por otra parte, esta dinámica generó y profundizó una serie de contradicciones propias de los países periféricos que se plantea en términos de la relevancia de la producción científica que oscila entre el seguimiento de las agendas globales de investigación y la respuesta a las necesidades locales de una agenda más particularista.

Tendencias emergentes y la necesidad de una nueva agenda de política para la educación superior en la región

Ciertamente, el escenario regional descrito puso el acento en la nueva configuración de la educación superior a partir de comprender la compleja y contradictoria dinámica entre tendencias históricas y el impacto de las reformas de los noventa. Sin embargo, este análisis no estaría completo sin dar cuenta de otro conjunto de tendencias más recientes donde también es posible captar la dinámica entre procesos de mundialización e internacionalización que apuntamos al inicio.

Desde nuestro punto de vista, las tendencias emergencia remiten a tres grandes procesos que con distinto grado está impactando en la educación superior de cada país de la región. Dichas tendencias son:

- La comercialización y mercantilización de la educación superior por la inclusión de la educación como “bien privado” en las negociaciones de comercio internacional en la OMC (Organización Mundial del Comercio).
- La expansión de proveedores privados de educación superior como resultado del impacto de las nuevas tecnologías y educación virtual.
- Las políticas de cooperación internacional para la educación superior promovidas por Estados Unidos y la Unión Europea (Proceso de Bologna) orientadas a la conformación de “zonas de influencia” que suponen tendencias homogeneizadoras.

En buena medida, la primera y segunda tendencia marcan claramente la presión de los países “oferentes” de programas de grado/posgrado por liberalizar el mercado de la educación superior, el cual precisamente se articula a la expansión acelerada de proveedores privados de propuestas a distancia o virtuales. La tercera tendencia pone de manifiesto la estrategia de los países centrales hacia la región que desde discursos integracionistas procuran posicionarse mejor para captar alumnos e investigadores.

Frente a esta situación y como reacción ante estas tendencias transnacionales, los gobiernos de los países y las instituciones universitarias están avanzando en políticas de cooperación regional de bloques como el Mercosur educativo y a nivel de las universidades se conforman redes de distinto tipo (Grupo Montevideo, Asociación de Universidades). Al respecto, si bien ha habido progresos en materia de integración, no hay una visión ni una política estratégica de cooperación común, sino más bien esfuerzos de sectores con poca coordinación.

Recuperando una mirada general de las tendencias y procesos analizados, podemos decir que la región latinoamericana atraviesa una situación particular caracterizada, por un lado, por un periodo de bonanza producto del ciclo de crecimiento económico y, por otro, por cierta estabilidad de los sistemas políticos democráticos en casi todos los países.

Esta nueva situación se da en consonancia con la llegada de gobiernos de signo “progresistas” que en algunos países parece orientarse hacia un giro en las políticas de neo-intervencionismo estatal y en la centralidad asignada a la educación superior para el desarrollo. En otros países, en cambio, continúan y en algunos casos se profundizan las políticas “neoliberales” de la década de los 90, las cuales generan múltiples formas de resistencias de los actores universitarios.

En este sentido, la coyuntura actual de las políticas de educación superior puede caracterizarse como una *suerte de impase* o de *inercia de las políticas de los 90* que se revela en la continuidad de aquella agenda a pesar del cambio de escenario y gobiernos. Dicho en otros términos, continúan prevaleciendo la convergencia conflictiva entre las tendencias históricas y tendencias emergentes sin una agenda de política superadora.

Aunque el panorama regional aún es incierto, una conclusión provisoria puede plantearse en términos de un desafío para los actores universitarios, el cual desde nuestro punto de vista está marcado por la necesidad de generar una agenda regional capaz de pensar nuevos modelos de universidad que acompañe en algunos casos los procesos democratizadores en curso y en otros que fortalezca las resistencias de las universidades frente a los gobiernos neoliberales.

Bibliografía

Acosta Silva, Adrián. "Poder y políticas universitarias en América Latina. El neointervencionismo estatal". *Nueva Sociedad* 179 (2002): 45-59.

Altbach, Philip; Liz Reisberg y Laura Rumbley. Tras la pista de una revolución académica (Resumen ejecutivo). *Informe sobre las tendencias actuales para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior organizada por la Unesco*. París: Unesco, 2009.

Brunner, José Joaquín. *La Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

CINDA. *El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación Superior en Iberoamérica - Informe 2010*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo - Uniersia, 2010.

CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica - Informe 2007*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo - Uniersia, 2007.

Gazzola, Ana Lucía, y Axel Didriksson (eds.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: lesalc-Unesco, 2008.

IESALC/UNESCO. *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: lesalc-Unesco, 2006.

Krotsch, Pedro. *Educación Superior y reformas comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

Levy, Daniel. *La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. Porrúa: Flacso-UAM, 1995.

Lindblad, Sverker, y Rita Foss Lindblad. "Transnational Governance of Higher Education on Globalization and International University Rankings Lists" en *Globalization and the study of education. Yearbook of the National Society for the Study of Education* 108, Issue 2, editado por Thomas Popkewitz y Fazal Rizvi. Malden: Wiley-Blackwell, 2009.

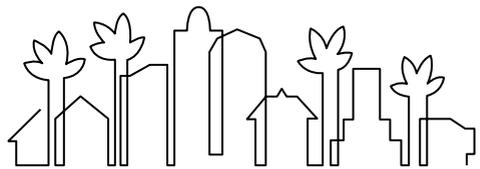
Mollis, Marcela (comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: Clacso-ASDI, 2003.

Rama, Claudio. *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Rauhvargers, Andrejs. *Global University Rankings and their impact*. Bruselas: European University Association Report on Rankings 2001, 2011.

Suasnábar, Claudio. "Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas". *Revista Pensamiento Jurídico* 31 (2011).

Suasnábar, Claudio, y Laura Rovelli. "Gouvernement et réforme de l'éducation au cours des dernières Argentine". *Revue internationale d'éducation Sèvres (RIES)* 5 (2010).



**Reflexión urgente
sobre tendencias en Colombia:
la publicación "Acuerdo por lo Superior"
del CESU (2014)**

Dilemas y bifurcaciones a propósito del “Acuerdo por lo superior” CESU 2014

CARLOS ALBERTO GARZÓN GAITÁN¹

La discusión en el CESU es heterogénea, allí está representada toda la diversidad de actores de la educación superior en Colombia; nuestra función como Universidad es jalonar al sistema hacia donde creemos que debe ir, participar en los diálogos y discusiones, persuadir, convencer y obviamente manifestar y argumentar nuestras discrepancias. Así se hizo en todas las reuniones en las que participamos en correspondencia a los fines de la Universidad, como lo establecen la Ley 30 y el Decreto 1210 de 1992.

Para esta presentación se hace un inventario de las principales divergencias desde el punto de vista de la Universidad Nacional. Por supuesto, nosotros al interior de la universidad tenemos posiciones e intereses diversos que difícilmente se convierten en consensos acerca de lo público, de lo estatal, del interés general o del bien común.

Esta texto lo he llamado “Dilemas y Bifurcaciones” porque se describen opciones de política, cursos de acción que en realidad son conceptos contrarios, caminos divergentes que hay que juzgar, evaluar y priorizar. Se enuncian a continuación estos grandes dilemas:

1

La primera inquietud que surge es: ¿Se puede hacer una visión de la educación superior a 2034 sin tener una visión de Nación, de sociedad, de país?

La respuesta sería que “no, pero...” y se genera un círculo vicioso cuando no existe una visión de país compartida por la sociedad. Para superar esa falencia, se le impone a la educación superior la tarea de ayudar a construirla y a hacerla realidad, porque no hay otro lugar del país con tantas inteligencias juntas, tiempo y motivación para pensar en el futuro.

No tener un consenso social acerca de un país imaginado un país en paz, equitativo, competitivo y feliz, y especialmente la ausencia de una hoja de ruta para hacerlo realidad a nivel estructural limita el alcance de toda política.

¿Cómo concebir las regiones en el país? ¿Qué tipo de relaciones se deben establecer entre las partes de la Nación? ¿Cómo acompañar los ritmos de desarrollo entre el centro y la periferia? ¿Cómo resolver las inequidades entre regiones y ciudades? ¿En qué sectores de la economía el país puede ser competitivo internacionalmente? ¿Qué tecnologías se desarrollarán con ingenio y capacidad propia para darle valor agregado de conocimiento a la producción y a las exportaciones? ¿Cómo hacer un desarrollo sostenible y asegurar la sostenibilidad ambiental del desarrollo?

El país, a pesar de todos los esfuerzos, ha perdido posiciones en competitividad; hemos mejorado en los indicadores de ciencia, tecnología e innovación, pero los demás países lo están haciendo más rápido y de forma más eficaz.

1. Profesor y Director de la Dirección Nacional de Planeación y Estadística de la Universidad Nacional de Colombia. Intervención ante el Consejo Superior Universitario.

Este tema ha de ser considerado por los que pregonan que la educación es el instrumento privilegiado para ganar en competitividad. Una buena parte del sector privado nacional piensa, lo cual se refleja en el CESU, que la educación superior debería tener un rol más incisivo en el aquí y el ahora del sector real de la economía, dando respuestas casi que exclusivamente a sus demandas actuales. Es necesario diferenciar los fines de la universidad de los fines de la educación técnica y tecnológica, pues eso es completamente cierto para esta última; también en la Universidad debe hacerse la diferencia entre disciplinas y profesiones. Como dice Carlos Augusto Hernández:

“La universidad traicionaría lo que es esencial si se deja atrapar en la dinámica de la mercantilización de la educación, si cae en el pragmatismo de corto plazo que podría reducirla a una simple oficina de investigación y desarrollo de la empresa o convertirla en una empresa productora de profesionales funcionales y de mercancías cognitivas; ella no puede olvidar sus compromisos con el presente y el futuro de la sociedad, ella debe pensar lo local en el contexto de lo global y las soluciones presentes en el horizonte de las consecuencias de largo plazo, la crítica es esencial a su naturaleza, igual que la disposición a asumir los problemas y reinterpretarlos desde una comprensión ampliada del entramado de relaciones en los que estos aparecen...” (Hernández, 2012).

2

A propósito de lo Nacional, el segundo dilema es el concepto de región que va a asumir el Sistema y las implicaciones que esa decisión conlleva desde el punto de vista de la cultura, la economía, la equidad y la inclusión y, además, de la estructura del Estado.

Al construir región, el tema de lo público y lo nacional adquiere un rol singular. Yo creo que la Universidad Nacional debería ayudar a definir cuál podría ser el rol de la educación superior en la construcción de Nación y cómo llegar a jalonar una inserción adecuada de Colombia en lo internacional, lo que podría ser nuestro aporte en el terreno del conocimiento, la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología y la formación ciudadana.

No se trata de crear un modelo de sistemas regionales autónomos, sino un sistema único compuesto de subsistemas interrelacionados y que respondan a una política nacional única; de lo contrario, seguiremos descuadrando el país, como decía Eduardo Aldana.

La Universidad Nacional debe tener un rol de liderazgo, de articulación del sistema, de puente, de catalizador para el desarrollo de las diversas regiones, cada una en su particularidad. En entrevista concedida a *UN Periódico*, Jamil Salmi señala, refiriéndose a los puntos débiles de la Universidad Nacional:

“... me parece que no ha sabido definir claramente de qué manera se quiere transformar para dar el salto cualitativo con miras a estar dentro de las mejores en cuanto a investigación en América Latina. Hoy vive una tensión entre el deseo de seguir siendo una universidad ‘Nacional’, con presencia en todas las regiones del país y la ambición de ser la principal institución de investigación en Colombia” (Salmi, 2014).

En el escalafón de la Cepal (Ramírez, 2009), sobre la inequidad entre departamentos de Colombia, la región de Bogotá, Cundinamarca, muestra el mejor desempeño en ciencia y tecnología. Esta capacidad va decayendo sucesivamente hasta llegar a Arauca, tal y como se muestra en la Figura 1.

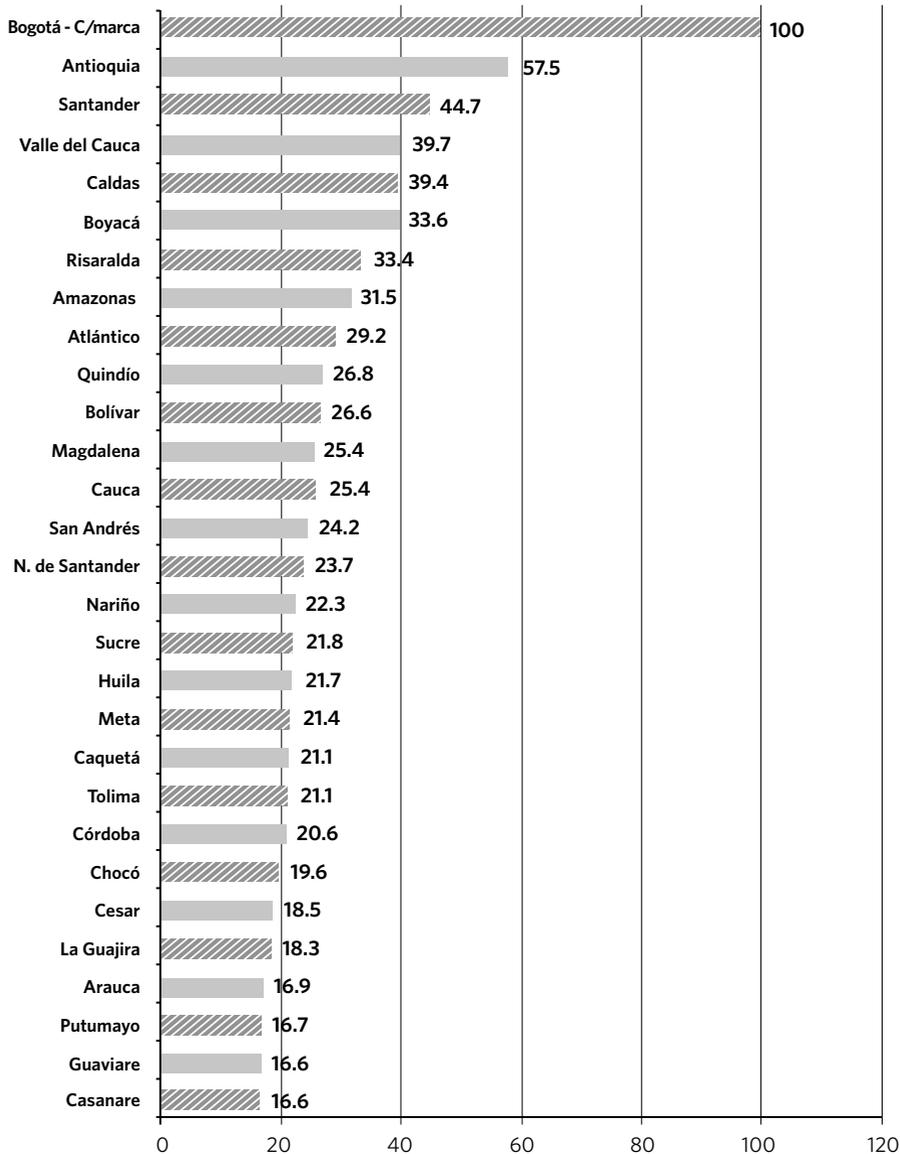


Figura 1. Escalafón de Ciencia y Tecnología 2012.

Fuente: Escalafón de competitividad de los departamentos de Colombia 2012-2013. Cepal: p. 7.

En el escalafón de competitividad de la figura 2 sucede lo mismo: aparecen como líderes Bogotá/Cundinamarca y Antioquia, luego le siguen Valle, Santander, Atlántico y en los últimos lugares se ubican Putumayo, Guaviare y Chocó.

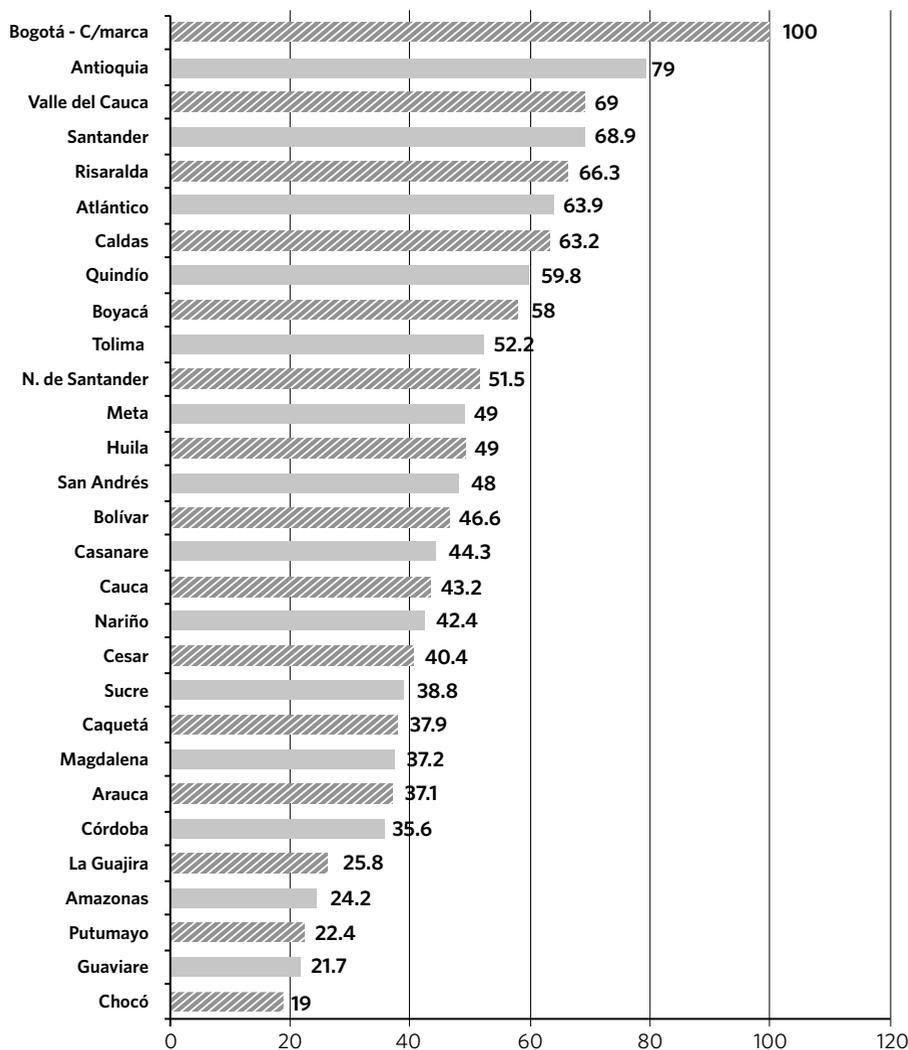


Figura 2. Escalafón global de competitividad departamental, 2012. Fuente: Escalafón de competitividad de los departamentos de Colombia 2012-2013. Cepal, p. 1.

Otra manera de ver la inequidad interregional resulta al comparar la cobertura bruta en educación superior con el PIB per cápita. Es curiosa la afirmación de la OCDE en el sentido de que Colombia gasta relativamente más en educación, si se compara con el rendimiento en las pruebas PISA que otros países, de la misma organización. Esto implica que las causas del descalabro en las pruebas no solo están relacionadas con los recursos disponibles, sino también con lo que se hace con ellos y lo que sucede en el aula.

Lo que queda en evidencia es que a nivel mundial y en Colombia existe una alta correlación entre la cobertura de educación y el PIB per cápita. La universidad puede y debe contribuir a eliminar la desigualdad.

3

Otro aspecto se relaciona con las carreras preferidas en el país y su pertinencia para el desarrollo nacional. Se ha mantenido por mucho tiempo una distribución inservible pensando en el largo plazo (Tabla 1). Los dos casos más singulares son la disposición

Áreas de conocimiento	2013-1*	2013-2*	2013-1	2013-2
Posgrado	125,838	129,839	100.00%	100.00%
Agronomía, veterinaria y afines	1,017	1,075	0.81%	0.83%
Bellas artes	638	727	0.51%	0.56%
Ciencias de la educación	32,698	33,025	25.98%	25.44%
Ciencias de la salud	10,449	10,553	8.30%	8.13%
Ciencias sociales y humanas	25,572	26,255	20.32%	20.22%
Economía, administración, contaduría y afines	36,180	37,049	28.75%	28.53%
Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	15,437	17,300	12.27%	13.32%
Matemáticas y ciencias naturales	3,847	3,855	3.06%	2.97%
Posgrado	1,912,048	1,965,026	100.00%	100.00%
Agronomía, veterinaria y afines	43,717	40,927	2.29%	2.08%
Bellas artes	75,962	78,949	3.97%	4.02%
Ciencias de la educación	146,139	152,027	7.64%	7.74%
Ciencias de la salud	147,847	147,304	7.73%	7.50%
Ciencias sociales y humanas	294,715	293,974	15.41%	14.96%
Economía, administración, contaduría y afies	608,718	632,128	31.84%	32.17%
Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	559,120	582,712	29.24%	29.65%
Matemáticas y ciencias naturales	35,830	37,005	1.87%	1.88%
Total general*	2,037,886	2,094,865		

* La cobertura total difiere con la reportada por el MEN para el año 2013 en el informe “Resumen de indicadores de Educación Superior” de 2.109.224. La diferencia se debe a un ajuste hecho por el MEN a la cifra de matriculados del periodo 2013-1, con base en la diferencia observada entre el total de matriculados del Sena en los dos periodos del año 2013.

Tabla 1. Matrícula en Educación Superior, por área del conocimiento y por nivel de formación 2012. Fuente: Universidad Nacional de Colombia, Dirección Nacional de Planeación y Estadística, con base en descarga de información del SNIES (14 de agosto de 2014).

de los jóvenes por estudiar Agronomía, Veterinaria y afines, que en el posgrado es de 0,83% y en el pregrado de 2,08% de la matrícula. En el caso de Matemáticas y Ciencias Naturales, en el posgrado representan solamente 3,06% y en el pregrado 2,04%.

Se mantienen esos valores culturales o modelos mentales en los jóvenes al privilegiar ciencias de la educación, ciencias sociales y humanas, ingeniería, economía, administración, arquitectura y afines, que congregan casi el 80% de la matrícula; esta tendencia se ha mantenido por mucho tiempo.

Para el caso de la Universidad Nacional, que es fuerte en estos campos del conocimiento, es una tragedia ver que, contando con profesores investigadores altamente capacitados en temas agropecuarios como los de la Sede Palmira o Bogotá, en Medellín exista una matrícula que ni siquiera llena los cupos disponibles.

Un interrogante más de fondo es si el sistema educativo superior ha contribuido a superar las inequidades o si las está consolidando dadas las barreras de entrada que impone, tanto financieras como académicas. Las cifras muestran que las inequidades, en muchos aspectos, se han venido consolidando tanto si se mira la incidencia de la pobreza (Figura 3) como también desde la cobertura por quintiles de ingresos (Tabla 2) y que no se ha logrado que las personas del Sisbén 1 y 2 ganen en participación en el total de matriculados y graduados.

Colombia	Quintiles de ingreso equivalente (% de cobertura neta)					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
2001	7.9	6.2	7.8	14.4	40.6	16.6
2002	8.5	5.5	8.7	13.3	41.9	16.4
2003	8.6	6.5	9.2	16.2	40.5	17.9
2004	7.1	6.7	9.3	17.3	43.9	18.5
2005	6.6	7.0	10.3	19.1	46.4	18.9
2006	9.6	8.8	12.5	21.6	44.7	19.5
2007	9.5	10.9	14.8	25.1	50.0	22.1
2008	9.0	12.0	16.4	25.8	50.6	23.2
2009	9.7	10.8	17.5	25.5	50.0	22.8
2010	9.5	11.5	16.7	26.5	52.0	23.1

Tabla 2. Cobertura neta en la educación superior por quintiles de ingreso equivalente, 2001-2010. Fuente: OCDE, Banco Mundial, Sedlac: Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. *La Educación Superior en Colombia.*

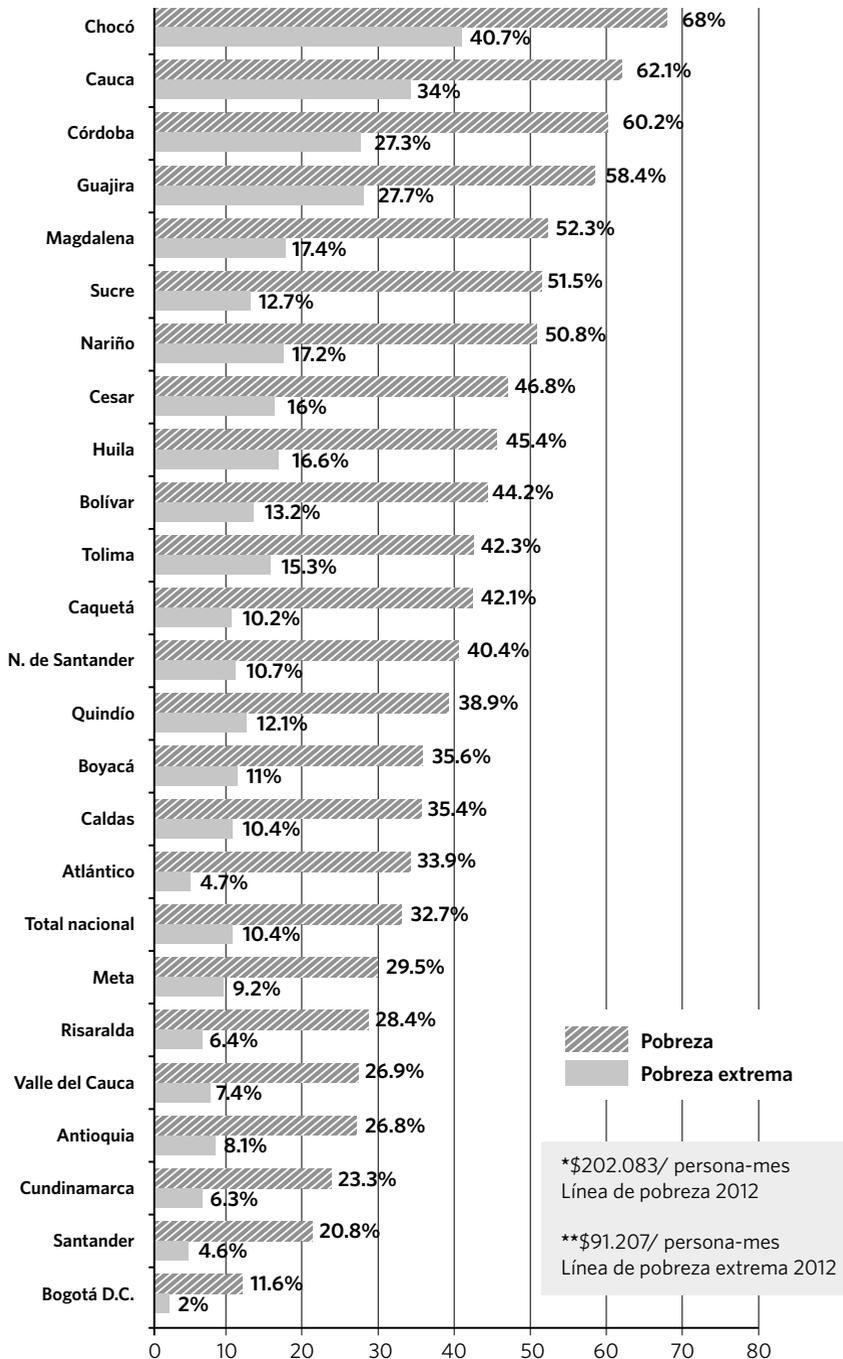


Figura 3. Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema por departamentos 2012.
Fuente: Dirección Nacional de Planeación y Estadística, con base en Resultados Pobreza Monetaria y Desigualdad, 2012. DANE.

La dimensión de equidad en la universidad no puede reducirse a la proporción de quienes acceden a ella o permanecen en ella; la universidad será equitativa si el conocimiento que construye y los profesionales que forma aseguran, donde quiera que ellos se desenvuelvan, la búsqueda de la verdad, la circulación social del conocimiento pertinente; si asumen posturas y conductas incluyentes que contribuyan a eliminar la desigualdad.

La educación virtual ha incursionado muy poco: 0,96% en el caso de pregrado y 1,86% en el caso de posgrado, siendo la modalidad presencial mayoritaria.

En la educación técnica y tecnológica hay un descenso marcado de las expectativas de la gente para estudiar en el nivel de técnico-profesional. Lo tecnológico mantiene una tendencia creciente, siendo el Sena la institución que presenta el mayor crecimiento. En la política 2034 del CESU también el Sena tendría una matrícula preponderante; por algo, el Presidente de la República lo denominó, en el discurso de posesión del 7 de agosto, como “La joya de la Corona”. Creo que la verdadera joya de la corona será una alianza estratégica entre la Universidad Nacional de Colombia y el Sena, complementados pero cada cual haciendo lo que le corresponde.

En estos momentos estamos cerca al 46% de cobertura bruta, y lo que se desea es que al 2034 la matrícula universitaria **pública** alcance 1.182.000 cupos creciendo, contrario a lo que sucede ahora, mucho más rápido que el sector privado. Sobre estas metas, a la fecha, no hay un pronunciamiento formal del Gobierno, aunque se menciona que se aumentarán 400.000 nuevos cupos en el próximo cuatrienio, por la vía de las becas y con recursos apalancados mediante el CREE, impuesto que se volverá permanente, léase ampliar la financiación a la demanda. La meta del primer periodo del presidente Santos era crear 400.000 nuevos cupos y se lograron 434.000.

En cuanto a inversión, el aporte público a la educación superior es de 0,82% y el privado de 1,02%, que en total representan el 2% del PIB. A esta cantidad es necesario agregar el aporte de las familias, pues solo aparece el gasto público. Si la apuesta es por doblar la cobertura, se van a requerir recursos incrementales, año a año, tanto para inversión como para funcionamiento (tablas 3, 4 y 5).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gasto público en educación superior como porcentaje del PIB	0.57%	0.57%	0.63%	0.68%	0.72%	0.76%	0.82%
Gasto privado en educación superior como porcentaje del PIB	1.19%	1.20%	1.26%	1.23%	0.98%	1.03%	1.02%

Tabla 3. Gasto público y privado en educación superior como porcentaje del PIB.
Fuente: MEN, 2014.

Categorías	Año 2013		Año 2014		Año 2018		Año 2034	
	Matrícula	Participación	Matrícula	Participación	Matrícula	Participación	Matrícula	Participación
Tasa de Cobertura	45,50%		50%		60%		84%	
Oferta Educación Superior (Pregrado)	1,980,895		2,178,227		2,577,747		3,581,622	
Técnica y Tecnológica	701,723	35%	762,379	35%	1,31,99	40%	1,611,730	45%
Pública	542,756	77%	579,408	76%	783,635	76%	967,038	60%
Sena	412,241	76%	440,350	76%	595,563	76%	725,279	75%
IES Públicas	130,515	24%	139,058	24%	188,072	24%	241,759	25%
IES Privadas	158,967	23%	182,971	24%	247,464	24%	644,692	40%
Universitaria	1,279,172	65%	1,415,847	65%	1,546,648	60%	1,969,892	55%
Pública Universitaria	557,582	44%	622,973	44%	680,525	44%	1,181,935	60%
Privada Universitaria	721,590	56%	792,874	56%	866,123	56%	787,957	40%
Total Pública	1,100,338	56%	1,202,381	55%	1,464,160	57%	2,148,973	60%
Sena	412,241		440,350		595,563		725,279	
Técnicas y Tecnológicas Públicas	130,515		139,058		188,072		241,759	
Universidades Públicas	557,582		622,973		680,525		1,181,935	
Total Privada	880,557	44%	975,845	45%	1,113,587	43%	1,432,649	40%

Tabla 4. Proyecciones de matrícula de pregrado de Educación Superior 2034. Fuente: MEN, 2014.

Categorías	2011		2012		2013	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Transferencias Nacionales IES	\$ 2,246,558	52.1%	\$ 2,501,968	50.40%	\$ 2,639,455	45.90%
Transferencias Entidades Descentralizadas	\$ 34,439	0.80%	\$ 36,921	0.70%	\$ 43,396	7%
ICFES	\$ 8,639	0.20%	\$ 12,969	0.30%	\$ 13,358	2%
ICETEC	\$ 767,997	17.80%	\$ 915,894	18.40%	\$ 1,115,266	19.40%
COLCIENCIAS	\$ 129,505	3.00%	\$ 189,140	3.80%	\$ 221,286	3.80%
ESAP	\$ 102,520	2.40%	\$ 118,223	2.40%	\$ 137,598	2.4%
SENA	\$ 777,678	18.00%	\$ 825,023	17.80%	\$ 992,487	17.20%
CFE		0.00%		0.015	\$ 198,662	3.50%
Sector Territorial	\$ 173,176	4.00%	\$ 196,035	3.90%	\$ 221,911	3.90%
MEN	\$ 70,844	1.60/0	\$ 111,422	22%	\$ 174,125	3.00%
TOTAL	\$ 4,311,356	100%	\$ 4,967,653	100%	\$ 5,754,545	100%

Tabla 5. Evolución del gasto público por sectores (miles de millones en pesos). Fuente: MEN, 2012.

4

Otra discusión es si la educación es un derecho humano fundamental o un derecho normal. Este debate se ha venido dando desde que se consolidó el modelo de subsidio a la demanda y especialmente a propósito del proyecto de reforma a la Ley 30. Patricia Linares plantea que, si bien la educación superior es un derecho, aunque no sea fundamental, como opinan algunos, la **gratuidad** aparece como parte de la garantía de ese derecho para quienes no tienen posibilidades de financiarla; y como política para llevarla a cabo está la **progresividad**, dados los recursos limitados del Estado para atender la demanda por recursos para inversión social.

La doctora Linares agrega el derecho al acceso, el derecho a la disponibilidad, el derecho a la calidad. Esta última es importante, puesto que la mala calidad también segrega, y entonces una oferta de calidad diferencial es una forma adicional de generar inequidad. La Sentencia T-807 de 2003 de la Corte Constitucional afirma que:

“... La educación es un derecho fundamental (sujeto a los principios de progresividad, planificación y programación) propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado en principios consagrados en la constitución política y en tratados internacionales”. Y más adelante señala: “La educación constituye un presupuesto básico para la efectividad de otros derechos, principios y valores constitucionalmente reconocidos al ser humano, tales como la igualdad en materia educativa, la escogencia de una profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad. Así mismo permite la realización del estado social de derecho, el fomento a la participación y el respeto de los derechos humanos” (Citado en Linares, 2010: 54). A los anteriores argumentos se puede agregar que “en un mundo en el que la creatividad y el conocimiento juegan un rol importante, el derecho a la educación no es nada menos que el derecho a participar en el mundo moderno” (Annan, 1996. citado en Linares, 2010: 55).

Una responsabilidad derivada de la autonomía universitaria es la de garantizar esos derechos al acceso, a la disponibilidad y a la calidad.

El derecho a la **accesibilidad** está enunciado en la Declaración Universal de los derechos humanos: la educación superior “debe hacerse accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, buscando la implementación progresiva de la gratuidad”.

Es necesario diseñar el modelo de educación superior en Colombia que permita el acceso con equidad y con calidad. No se trata de crear universidades en todos los municipios incluyendo sus áreas rurales para acercar demanda y oferta, pues este modelo puede llegar a ser tremendamente ineficiente y costoso. O la oferta se acerca a la demanda o la demanda se acerca a la oferta de calidad, como se hace en la mayoría de países desarrollados. El reto es garantizar que no exista desarraigo territorial de los jóvenes. Esta es otra discrepancia con la política del gobierno de dispersar la oferta.

Derecho a la **disponibilidad**: “Dentro del marco del fomento a la ciencia y la tecnología, el conocimiento funge no solo como principio organizador de la estructura social, sino como instrumento para interpretar y comprender la realidad, y en esta medida se consolida como un factor dinamizador del cambio social en la carrera por lograr modelos de desarrollo basados en procesos de inclusión social, toda vez que el

producto de la ciencia y la tecnología puede ser utilizado como herramienta de desarrollo que permita la participación de todos los sectores sociales en la construcción del orden social, y en esta medida puede posibilitar la realización del principio de igualdad material, ya que la igualdad de posibilidades educativas y de acceso al conocimiento, potencia y materializa en gran medida la igualdad de oportunidades en la vida para efectos de la realización como personas...” (Corte Constitucional. Sentencia T-677 de 2004, citada por Linares, 2010: 56-57).

Derecho a la **calidad**: “Es el derecho a recibir una educación apropiada y con todos los ingredientes requeridos para alcanzar los fines y objetivos consagrados constitucional y legalmente, sin que sus condiciones personales, socioeconómicas o culturales sean obstáculo para ello” (Defensoría del Pueblo, Red de Promotores de Derechos Humanos, citada por Linares, 2010: 57).

La mala calidad es una forma sofisticada de segregación e inequidad que debe ser eliminada.

El derecho a la **permanencia** implica aceptar los ritmos diferentes y las restricciones que impone de entrada la desigualdad. La permanencia implica que deben aceptarse ritmos individuales distintos, y no hacer una doble victimización de las personas por el hecho de haber sido segregadas desde su infancia, por no tener un capital cultural previo suficiente, por no tener el mismo ritmo de la mayoría. La permanencia es tan importante como la disponibilidad, el acceso y la calidad.

5

Otro gran dilema es el de la gratuidad. Los candidatos a la presidencia aceptaron la progresividad en la gratuidad, definida no desde la perspectiva de los derechos, sino desde la capacidad de pago:

“Progresividad: los agentes con mayor capacidad de pago aportan más, tanto en términos absolutos como relativos. Las personas con menos capacidad de pago son focalizadas y en este sentido acceden a los beneficios sin necesidad de cubrir el costo total establecido”².

Lo anterior podría implicar que todos los estudiantes paguen un costo parcial. La palabra **gratuidad** se desapareció del documento del CESU y en la nueva propuesta del Presidente se convirtió en becas.

Últimamente se habla de gratuidad, pero la han visto como gratuidad en relación con el sistema actual de matrículas, así no costaría mucho. Si se estima cuánto significan las matrículas en la Universidad Nacional de Colombia, como parte del presupuesto anual, sumando pregrado y posgrado, solo ingresan más o menos 100.000 millones al año. Para las 32 universidades públicas, este aporte de las familias representa cerca de un billón de pesos. Tomando la encuesta Sisbén para quienes están en los niveles 1 y 2, la meta de cero costos de matrícula no sería difícil de lograr.

2. Ver Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de paz. Sinopsis. Numeral 10, Sostenibilidad financiera del sistema, Lineamientos propuestos, b) para las IES públicas; literal a) Progresividad.

Pero si la apuesta es aumentar la cobertura aunque se haga mejor focalización, el concepto de gratuidad implicaría ir más allá de eso; no se trata solo de eliminar el pago de matrícula, que ya de por sí es subsidiada, a las personas más vulnerables, sino de garantizar su permanencia, y ello implica soportar a esta población en su manutención y otros apoyos académicos y de bienestar institucional que también cuestan.

En la Universidad, el pregrado ha sido subsidiado más o menos en un 86% y el posgrado en un 70%, de manera que también está en el debate si solo debería proponerse gratuidad en el pregrado o en el pregrado y el posgrado. En el caso de los posgrados, el dilema es si aplica la misma política para todos los posgrados o si deberían subsidiarse parcialmente las profesiones liberales y plantear subsidio pleno en posgrados relacionados con ciencias básicas, ciencias sociales, ciencias agropecuarias y las artes; disciplinas y profesiones que serían difíciles de subsidiar por otra vía, en el corto plazo.

Estas discusiones de la matrícula, el subsidio, la gratuidad siguen pendientes y su tratamiento específico dependería de las políticas de Estado y de la disponibilidad de recursos.

La política de matrículas hace parte de la política social del Estado y de las estrategias para lograr la equidad. Retomemos a Jorge Iván González (2004):

- “La forma de financiación de la Universidad incide en su naturaleza pública”, “A medida que la financiación tiende más hacia la matrícula, el bien va perdiendo su carácter público”.
- “Si la financiación tiende más hacia el lado del impuesto, el bien es más público”.
- “El criterio (o principio) de capacidad de pago tiene implicaciones redistributivas”.
- “La magnitud de la distribución, el origen de los recursos y los beneficiarios últimos condicionan el nivel de equidad”.

Otra discusión importante es si focalizar los subsidios por Sisbén o por estrato. Ya parece vislumbrarse un acuerdo en el Gobierno en relación con eliminar los estratos como criterio de focalización de la política social.

6

Un dilema más es si el sistema debe organizarse por lo sustancial del conocimiento impartido que distingue lo técnico de lo tecnológico y lo científico, o si vamos a seguir operando con una estructura del sistema basada en denominaciones de las instituciones.

En el pasado se generó una ambigüedad en cuanto a si lo técnico, lo tecnológico y lo profesional era lo que diferenciaba a las instituciones de educación superior; por otro lado, el concepto de tecnología en la educación media se redujo, en la política del Ministerio de Educación, a tecnologías de información y telecomunicaciones. En la primera propuesta que se estructuró de reforma a la Ley 30 prácticamente se borraba la frontera de su esencia, tanto en lo académico como en lo institucional. Allí estaba un artículo que decía que no importaba el carácter de la institución, se podían ofrecer programas de doctorado, lo cual en su momento se evitó, pero el asunto sigue ambiguo y debe precisarse en la política pública.

Veamos lo que se enuncia en los lineamientos:

“Crear un sistema diferenciado en el cual existan dos rutas de formación: educación para el trabajo, técnica y tecnológica, y universitaria, soportados

en dos grupos de instituciones, politécnicos³ y universidades. Ambos grupos deben ser de excelencia y contar con cuerpos académicos profesionales de primer nivel⁴.

“Las instituciones de educación superior definirán, de acuerdo en lo establecido en su proyecto institucional, si se comprometen con una oferta de formación en una o varias áreas del conocimiento; y si asumen una formación científica e investigativa avanzada en el marco de una IES que hace investigación”.

La anterior propuesta redefine completamente el concepto de Universidad presente en la Ley 30.

“Definir con la participación de los Ministerios de Educación y del trabajo, relaciones entre los procesos de formación técnica, tecnológica y para el trabajo y el desarrollo humano, en la mira de aportar a la nomenclatura de oficios y consolidar el Marco Nacional de Cualificaciones”.

7

Otro punto de análisis y discusión está relacionado con la investigación, y es que se afirma que no se debería exigir a todas las universidades que tengan un componente alto de investigación. Si la investigación es lo que caracteriza a la universidad, si es lo que caracteriza a la formación de doctores y de magisteres con énfasis en investigación, no se puede concebir una universidad sin investigación. Algunos plantean que deberían existir instituciones que solamente formen a nivel profesional y que en los procesos de acreditación no se les juzgue con los mismos criterios indiferenciados que ha manejado el CNA, sino que haya criterios de acreditación distintos para universidades de investigación y para universidades que no investiguen.

En la propuesta de lineamientos se dice:

“Establecer, con el concurso del MEN, el CNA, Conaces, estándares diferenciales de calidad exigibles en investigación, según tipología de las IES que se establezca y el nivel de programas (técnico, tecnológico, profesional, maestrías y doctorados) de que se trate...”⁵.

La UN ha dado esta discusión en el CESU tratando de demostrar que esto solo sería posible en el marco de un sistema universitario articulado en el que todos los pro-

3. Volviendo a Antanas Mockus: “... Un instituto tecnológico, si se rescata el contenido conceptual de este adjetivo, es una institución en la que los más recientes progresos del saber científico entran a ser vinculados con la producción y la economía, donde la formación científica más exigente se acompaña de la adquisición de criterios de optimización y donde en forma permanente se cultiva la capacidad de reorganizar procesos desde principios técnicamente afianzados. (...) En la tecnología lo real obedece a lo escrito. El concepto de tecnología es inseparable del concepto de diseño y diseño significa determinación completa desde los signos. (...) El otro concepto importante, que se puede decir que hace pareja con el diseño, es el de control” (1995:26).

4. Ver *Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de paz. Sinopsis.* Numeral 9, Estructura y gobernanza del sistema, Lineamientos propuestos, 5 y 8. Numeral 5, Lineamientos propuestos, numeral 4.

5. *Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de paz. Sinopsis.* Numeral 3, Investigación (ciencia, tecnología e innovación), Lineamientos propuestos, 12.

fesores universitarios se formen como investigadores al nivel de doctorado, porque al respecto surgen al menos dos preguntas: ¿cómo enseñar a investigar, si no se ha hecho investigación? y ¿Cómo responder a la cientifización de las profesiones?

Volvamos a Mockus (1995: 38):

En las ingenierías, por ejemplo, la cientifización "se expresa gnoseológicamente en el hecho de que el saber profesional es cada vez menos un saber decantado a partir de la práctica profesional y sus tradiciones y es cada vez más resultado de investigaciones especializadas relativamente autónomas con respecto a la práctica profesional ordinaria".

Yo agregaría: La cientifización se está dando inclusive en las mismas empresas manufactureras líderes en innovación.

"Sociológicamente esa 'cientifización' de las profesiones se expresa en el hecho de que prácticamente cada comunidad profesional empieza a reestructurarse en torno a su núcleo más cualificado, que se convierte progresivamente en una comunidad cuasi disciplinaria orientada a la investigación con rasgos de una comunidad científica" (Mockus, 1995: 38)

"El problema no está en que buena parte de los esfuerzos formativos se sigan orientando hacia la formación de profesionales; el problema es que esa preparación (de profesionales) no incluya el grado de fundamentación científica actualmente requerido por las profesiones".

"Tal vez es muy importante la formación básica, tal vez el enviciamiento, por llamarlo de manera irónica, con la tradición académica es bastante más importante que los contenidos específicos. En particular, hoy en día, donde las formas de producción cambian de manera muy fuerte, yo creo que es el dominio de esa gramática fundamental, el dominio de los principios, el que permite una inserción eficaz en los procesos de cambio" (Mockus, 1995: 29).

8

Otra discusión existente en el CESU es si la responsabilidad global de la formación a nivel de doctorado debería ser compartida y hasta qué punto, entre el Ministerio de Educación y Colciencias, especialmente de la investigación.

Lo que se ha estado visualizando en las discusiones con el Departamento Nacional de Planeación y con el Ministerio de Hacienda es que el gobierno quiere ir hacia un modelo de financiación de la educación pública que sea per cápita y que tenga en cuenta como base del modelo la formación de pregrado, la parte de financiación de posgrado tendría un modelo de financiación distinto. No se nos ha aclarado qué es lo que sería lo distinto; y, por lo que hemos inferido, se manejaría a través de bolsas concursables y convocatorias. En algunos países, los estímulos a los docentes que están haciendo investigación no son financiados con recursos del presupuesto de la Universidad, sino que existen fondos externos de financiación de esa investigación que

harían los profesores y los estímulos por que investiguen están ligados al proyecto de investigación y no harían parte del salario.

Esos modelos todavía no han sido claramente planteados, de manera que no tenemos todavía la certeza de hasta dónde ha evolucionado el concepto en el DNP y Ministerio de Hacienda, pero ese ha sido el sentido de la discusión. Tampoco se nos ha comunicado cómo operaría la financiación de los posgrados especialmente en universidades intensivas en investigación, ni qué relación tendría una base fija a apropiar con los gastos totales de funcionamiento.

Esta discusión es fundamental y aún está pendiente, si podría existir un modelo de financiación de pregrado distinto para el pregrado y el posgrado y cuál sería la función de Colciencias en este modelo, pues en la estructura de costos de la Universidad lo correspondiente a gastos de personal es lo que más pesa, especialmente los salarios de los profesores, quienes generalmente distribuyen su tiempo entre pregrado y posgrado, entre docencia e investigación y extensión.

Recuerden que el fomento de la investigación en Colombia ya se partió en pedazos porque parte de los recursos de investigación se le pasaron al Ministerio de Industria y Comercio y parte al Ministerio de las TIC y allí se financian proyectos más cercanos a la innovación, mientras que Colciencias estaría más orientada al fomento de las ciencias básicas, las ciencias humanas y la innovación social, dimensiones que no le interesan tanto al sector real de la economía. Ya hubo con eso una bifurcación de la cual no fuimos muy conscientes. Esto desarticula el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y va en contravía de los modos actuales de generación y gestión del conocimiento.

9

Otro dilema es si la acreditación debería ser voluntaria u obligatoria, y lo que intuimos es que esas universidades que no quieren ser evaluadas de la misma manera que las intensivas en investigación también quieren que se flexibilicen los criterios de evaluación, que se eliminen las ponderaciones matemáticas y se tornen en evaluaciones más cualitativas y subjetivas, y que se mantenga la acreditación voluntaria. Desde la otra orilla, hay quienes han propuesto que sea obligatoria y que todos los estímulos se asignen solamente a programas e instituciones acreditadas.

El tema de si la acreditación es voluntaria u obligatoria y si esta se hace por aseguramiento de calidad a cambio de prestigio y honor o si es en busca de fomento, estímulos y mayor financiación, está al orden del día. El asunto se puso en la agenda por la política de Colciencias de solo otorgar las becas de doctorado a universidades acreditadas, así tuvieran programas de doctorado. Algunas universidades públicas de las regiones dicen que eso es inequitativo, que fomenta la desigualdad y que difícilmente una universidad como la del Tolima, por ejemplo, que tiene doctorados, podrá consolidarse en investigación si se mantienen estas restricciones en los estímulos; en opinión de ellos, esta sería otra manera nueva de segregar a los estudiantes que pertenecen a doctorados públicos, pues unos tendrían derecho a becas y otros no. Colciencias, por su parte, afirma que esta es su política de fomento a la educación de calidad, pero que evaluará la situación, señalada de injusta, para las regiones.

10

En relación con la autonomía existen dos grandes controversias: la primera es si es un derecho exclusivo de las universidades o de todas las instituciones de educación superior; la otra discusión es si pueden existir diferentes grados de autonomía en función de la calidad, madurez y responsabilidad con la que obran las instituciones. Este tema es crucial desde el punto de vista de la gobernabilidad y para el establecimiento de fronteras precisas entre el Estado y las IES.

La Universidad Nacional de Colombia estaría dispuesta a apoyar la idea de que otras instituciones de calidad, acreditadas, tengan también algunos privilegios como menos controles o más autonomía. Para estas discusiones deben traerse a la mesa todas las Sentencias de la Corte Constitucional, en las que se ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la autonomía esencial es la académica derivada fundamentalmente de la investigación y de las características de las comunidades académicas, de las disciplinas y de las profesiones, y que para preservar esa autonomía académica, las potestades se extienden a otros dominios como el de autoorganizarse, fijar sus estatutos de acuerdo a la ley, autonomía presupuestal y un no rotundo a la injerencia del estado en la determinación de las misiones y de sus énfasis.

11

Si el nuevo modelo de asignación de recursos se basa en apropiar mediante criterios per cápita, las universidades tendríamos que hacer contratos programa con el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional sobre las apuestas de cada institución para aportar a las metas 2034 que tienen como objetivo doblar la capacidad de atender estudiantes para lograr la meta de cobertura del 84%. El dilema queda planteado entre visión compartida y concertación y contratos programa condicionados.

Esto limitaría la autonomía de las universidades al tener que aplicar a recursos en un contrato de ampliación de cupos, en carreras específicas y en un horizonte de tiempo determinado, recursos que estarían condicionados al éxito y al logro, para acceder a la transferencia presupuestal. Aquí la autonomía se vuelve difusa; es necesario precisar cómo manejar el asunto y cómo la visión de cada institución se adapta a una concertación presupuestal. En los últimos años se han realizado en Colombia convocatorias con este enfoque, medidas en términos de matrícula por primera vez, pero recientemente con los recursos de la estampilla y el CREE se está premiando la graduación, valorando por igual la educación virtual con la presencial, equivalencia que nos parece desacertada.

12

La democracia y la gobernabilidad son otro gran dilema, un tema que sigue abierto en las discusiones y al cual no se le ha dado una respuesta de fondo por parte del CESU. Se propone mantener o aumentar la representación estudiantil y profesoral en los colegiados, pero no se parte del análisis de las experiencias reales en Colombia y lo que dicha “participación” ha significado en gobernabilidad.

Según Harvey (2004-2009, citado por José Joaquín Bruner), “la gobernanza en la educación superior se refiere a la manera en que las instituciones se hallan organizadas

internamente y sus relaciones con entidades externas con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior”. Los desafíos en estas dimensiones son para el gobierno universitario la **legitimidad** y para la gestión **la efectividad**, al implementar cotidianamente las decisiones estratégicas y administrar la organización; ambas dimensiones y sus desafíos están supeditados a la conceptualización que institucionalmente se asuma de **lo público y lo privado**.

“... América Latina estaría presenciando la conformación de una universidad funcional al capitalismo académico, como resultado de una intensa mercantilización y comercialización, la identidad pública universitaria estaría median-do hacia una identidad empresarial corporativa. Así se dirá, mientras ‘la idea de la universidad pública latinoamericana, durante el siglo XX, era connotada calidad académica, relevancia social, pertinencia y equidad’ (...) la idea de universidad corporativa del siglo XXI significa fin de lucro, intereses privados, exclusión social y predominio de las ambiciones de los propietarios”. (Mollis, 2006:98, citado en Brunner, 2011: 154).

En las discusiones al interior de la Universidad Nacional, para la Visión 2034, este es uno de los puntos que requiere más análisis pues genera mucha discusión y divergencias en torno a estos dos asuntos: legitimidad y efectividad, lo público y lo privado.

A simple vista parecen vanas algunas discusiones en los organismos colegiados o los reiterados llamados a la transparencia y la rendición pública de cuentas; en el fondo, en estas discusiones lo que se enfrenta son concepciones diferentes sobre lo público, y en ese terreno es que deberían fundamentarse estas reflexiones, haciendo explícitas sus implicaciones prácticas.

13

El otro dilema es el de la Internacionalización. Nos internacionalizamos para el diálogo de pares, para construir una comunidad de saberes, para generar alianzas y sinergias a nuestro favor o simplemente por ampliar los circuitos y flujos de mercado. Muchos ven a la internacionalización simplemente como una estrategia de mercadeo, no solo hacia afuera, sino también hacia adentro, y les hago esta pregunta, porque también están llegando universidades extranjeras a instalarse en Colombia. ¿Cómo va a ser el marco normativo interno para esas universidades algunas reconocidas internacionalmente, como MIT, Harvard? Y, si vienen universidades prestigiosas a posicionarse aquí, pues bienvenidas, si son sin ánimo de lucro y pertenecen al selecto grupo de las 50 o 100 mejores del mundo y si compiten en igualdad de condiciones con las nacionales. De lo contrario, no tendrá sentido fomentar esta importación. El G10 acaba de iniciar sus reflexiones sobre este asunto.

Muchos **no ven** la internacionalización como la forma de consolidar lo que somos y tenemos que decir y proponer a la comunidad académica internacional sobre nuestro acervo de conocimiento, nuestra cultura, sino que la ven más bien como algo que facilita los flujos del mercado del conocimiento, de la educación y de la tecnología. La pregunta ¿para qué nos internacionalizamos? sigue siendo legítima y necesaria de responder.

14

¿A quién le corresponde y quiénes están en capacidad de orientar el sistema y asegurar el cumplimiento de los fines y su calidad? Este es otro de los dilemas, dado que se percibe que en algunos temas de fondo la capacidad estatal para abocarlos presenta riesgos.

Debemos estar alertas respecto al diseño de la institucionalidad estatal del sistema para que no se desarticulen las funciones clave del Estado relacionadas con tres asuntos: el papel del CESU, la Agencia Nacional de la Calidad y la Superintendencia de Inspección y Vigilancia, de manera que no se diluya el carácter público y el papel del Estado en la garantía y protección de los derechos de las personas y en la gobernanza del sistema.

“Fortalecer al CESU en su papel de *orientador* del sistema de educación superior. Se propone que su secretaría técnica la ejerza el Ministerio de Educación, particularmente el viceministerio de Educación Superior. El propósito de lo anterior es que constituya un escenario de concertación, de evaluación y de seguimiento de objetivos de largo plazo de política pública, con un soporte administrativo y organizacional adecuado”⁶.

“Crear la Agencia Nacional de la Calidad, ANC, cuyo eje sea la **promoción y el fomento de la calidad y la gestión de los procesos de mejoramiento continuo** de los programas e instituciones educativas, integrar a la ANC organismos como el CNA, Conaces y el Sistema Nacional de Evaluación. La facultad de expedir actos administrativos continuará en cabeza del MEN”⁷.

“Crear la **Superintendencia de Inspección y Vigilancia** de la educación, para que reciba la delegación que actualmente está en el MEN y en los entes territoriales. Debería contar con personería jurídica, lo cual le otorgaría la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones para poder desarrollar autónomamente sus funciones. Esto es sería un ente autónomo frente a los organismos que establecen los lineamientos, de política de calidad y de fomento, y a los que autorizan la creación y funcionamiento de las instituciones de educación superior y de programas”⁸.

15

El otro gran dilema se da entre lo público y lo privado y no solo abarca lo presupuestal, sino en la política general, porque aunque en la propuesta se mantiene una apuesta por lo público, los privados presionan por recursos estatales también con el argumento de que el Estado es incapaz de prestar un servicio público de educación superior con cobertura universal. Ellos están proponiendo que a través de Fodeseq se permita la transferencia directa al privado de recursos de la Nación. Creo que eso no está prohibido constitucionalmente si se hace vía fondos concursables con transparencia, o a través

6. Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de paz. Sinopsis. Numeral 9, Estructura y gobernanza del sistema, Lineamientos propuestos, 16.

7. Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de paz. Sinopsis. Numeral 9, Estructura y gobernanza del sistema, Lineamientos propuestos, 12.

8. Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de paz. Sinopsis. Numeral 9, Estructura y gobernanza del sistema, Lineamientos propuestos, 14.

del modelo de concesiones como se hace en el Distrito Capital, pero esta vía tendría consecuencias políticas negativas de largo plazo para lo estatal y lo público.

La discusión de qué es lo público, lo estatal y lo privado está al orden del día. Ya lo decía Jorge Iván González: “un bien público no genera rivalidad ni exclusión”. Por eso, la Universidad Estatal en Colombia es un bien público **no puro** porque genera exclusión, cuando toma en consideración la capacidad de pago de las familias y el acceso está condicionado a dotaciones y capacidades y a la calidad de la formación previa recibida; además, genera rivalidad mediante un examen de admisión que filtra. En el caso de la Universidad Nacional se excluye al 90% de los que aspiran a ingresar a ella, cada año.

Cuando a la poca capacidad de pago de las familias se le propone como alternativa el crédito a tasas rentables para la banca privada o a tasas subsidiadas para el fomento a la demanda, en la práctica se están creando “incentivos para que la demanda educativa se perfile únicamente hacia las actividades (laborales) rentables, e introduce una noción de riesgo individual que puede amenazar la estabilidad del sistema”, como ya está sucediendo con la estructura de la cartera del Icetex, o como sucede en Chile y en Estados Unidos. El crédito convierte el principio de capacidad de pago vigente en la universidad pública en el principio del beneficio propio de lo privado (Jorge Iván González, 2003).

Debe quedar claro en la política de Estado para la educación superior la primacía de lo público sobre lo privado. Este es un acervo latinoamericano que es necesario preservar y sobre el cual, justamente en estos últimos doce años, ha habido vacilación de los gobiernos que han considerado el modelo chileno o el brasileño como el ideal a emular.

No se trata solamente de enunciar que prima lo común o lo público, que la educación es un derecho humano fundamental por lo menos hasta grado 11, que debe ser garantizado por el Estado, sino que la educación superior también es un derecho que debe ser garantizado progresivamente hasta lograr una cobertura universal y que la evaluación de si se está o no garantizando, ante las limitaciones de recursos del Estado, se hace sobre la política en el sentido de si, como está diseñada, se avanza hacia la universalidad con inclusión y calidad.

Lo público involucra dos dimensiones: lo estatal y lo comunitario o común; lo nacional y lo público de la Universidad se pueden abordar desde dos perspectivas: la institucional y la misional. El carácter público de una institución le genera derechos y deberes que se materializan a partir de los fines institucionales. La misión básica de la universidad es gestionar el conocimiento como bien público orientado al bien común, mediante procesos académicos y formando ciudadanos íntegros al más alto nivel, que estén dispuestos y en capacidad de transformar la sociedad, que aporten sus conocimientos y capacidades para eliminar la desigualdad.

Hay otros temas ligados a lo presupuestal sobre los que hemos sido reiterativos. El Estado está financiando parcialmente el funcionamiento de las instituciones, pero no reconoce los recursos nuevos de funcionamiento que se derivan de esas inversiones, las cuales, en la siguiente vigencia, se vuelven recurrentes. Esta falencia debe resolverse con el modelo de asignación que se plantee, y más si se pretende una meta de cobertura del 85% a 2034 que requiere inversiones adicionales de gran calado.

El Estado tendrá que encontrar fuentes específicas que aseguren el crecimiento y la sostenibilidad del sistema; decidir, como por ejemplo, si se liga la fuente a un por-

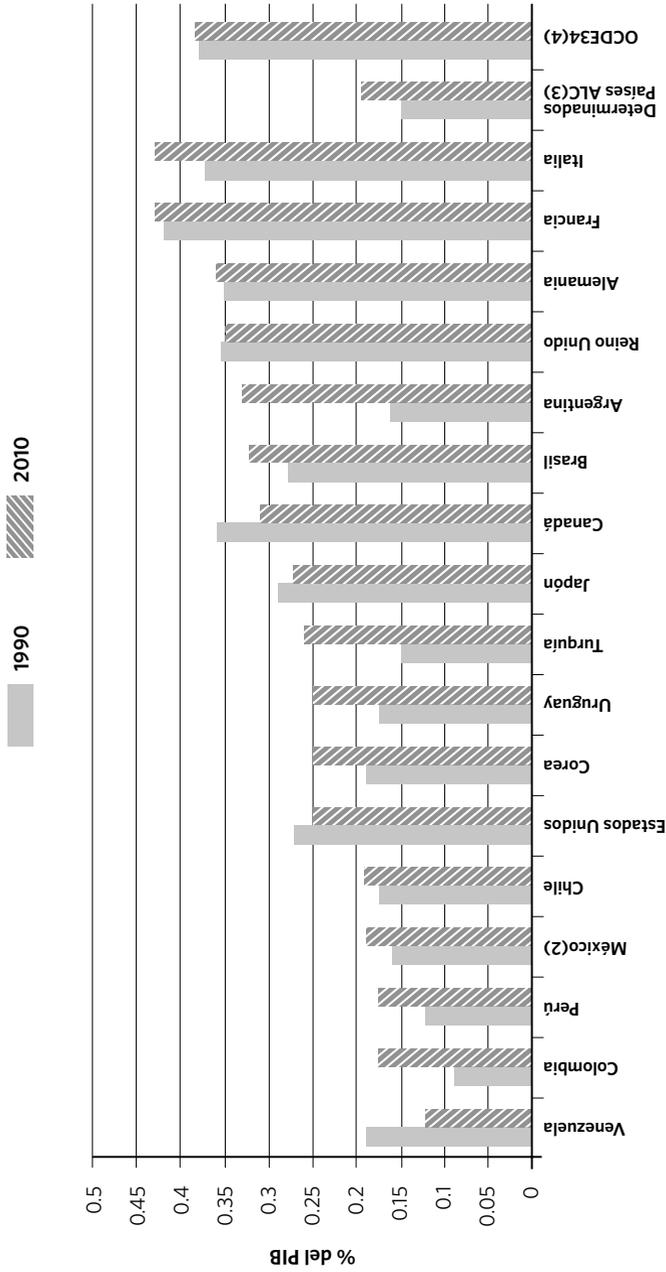


Figura 4. Ingresos fiscales de diversos países como porcentaje del PIB.
Fuente: Estudios Económicos de la OCDE Colombia - Evaluación Económica - Enero de 2013 - Visión General.

centaje del PIB o del presupuesto nacional o si se presupuesta el crecimiento específico y las nuevas necesidades y se plantea un modelo basado en proyecciones, contabilidad per cápita y concertaciones periódicas, lo cual sería inestable y riesgoso en el largo plazo (Figura 4).

Un aspecto de esa reflexión es si le debemos exigir a los egresados de las universidades públicas, que son todos subsidiados por el Estado, retorno individual, sea vía impuestos o sobretasas como lo propone Jorge Iván González, o más bien un retorno colectivo social por la vía del aporte individual al desarrollo.

Un estudio del CEDE mostraba que las tasas de retorno de la educación superior eran positivas, e incluso demostró que a pesar del subsidio del Ictex podría tener retorno de toda la inversión que hace no solo vía créditos, sino crédito condonable. Este retorno se asegura por el desempeño profesional y social del egresado.

Conclusiones

La garantía de que lo público prevalece se concreta en varias dimensiones: en la política, en la dirección del sistema, en el aseguramiento de la calidad y en lo presupuestal y financiero. Esto último podría resumirse como:

- Financiación sostenible de la oferta de educación superior garantizando por parte del Estado el 100% de los gastos de funcionamiento y de aquellas inversiones que mantengan la capacidad operativa actual, las inversiones para mejorar la calidad y el nuevo crecimiento en cobertura, lo cual demandará recursos, tanto de inversión como de funcionamiento, de acuerdo al modelo que se cocerte.
- Una apuesta por posicionar un grupo reducido de universidades excelentes intensivas en investigación, a la cual accedan los mejores talentos, sin exclusión social ni económica o ninguna otra forma de exclusión.
- Una oferta de cobertura universitaria mayoritariamente estatal en la que se avance progresivamente hacia la gratuidad, focalizando los subsidios mediante encuesta Sisbén para los niveles 1 y 2.
- Financiación subsidiada complementaria a la financiación a la oferta, condicionada a universidades acreditadas, por la vía de becas para estudiantes, focalizada también mediante encuesta Sisbén para los niveles 1 y 2 y que incluya recursos de sostenimiento.

En estos análisis es necesaria una gran dosis de realismo, pues una cosa es lo que piensan los que crean visiones, misiones y metas y otra los encargados de administrar los recursos de la Nación: el DNP y el Ministerio de Hacienda.

Mientras no se modifiquen las normas tributarias nacionales, no se establezcan nuevas prioridades como políticas sociales y económicas de Estado, no se acepte la educación, la investigación y la innovación como la sustancia de las soluciones estructurales para un desarrollo viable y la paz no sea alcanzada, seguiremos con más de lo mismo: la gran apuesta por cobertura en educación técnica y tecnológica, financiación a la demanda sin criterios de calidad; presupuestos limitados para la oferta universitaria pública, fondos concursables para entidades públicas y privadas, transferencia de recursos por indicadores, sustitución de estímulos a la productividad académica, sus-

titución de fuentes del presupuesto nacional por regalías y reducción de las exigencias de calidad para acreditación.

La Universidad Nacional de Colombia debe liderar el proceso de desarrollo de la política de Estado para la educación superior en la fase que viene y, anticiparse con propuestas concretas para garantizar la lógica, la articulación, la dirección apropiada del Sistema de Educación Superior.

La Educación está puesta en la agenda nacional, el momento es propicio para tomar grandes decisiones; la invitación es a que manifestemos nuestra visión de la educación superior y de la Universidad Nacional de Colombia y a que asumamos la responsabilidad de liderar la transformación y consolidación del sistema. De lo contrario, otros lo harán.

Bibliografía

Brunner, José Joaquín. “Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias”. *Revista de educación* (355) Mayo-agosto 2011, pp. 137-159.

CEDE - Centro de Estudios sobre desarrollo económico. *Estudio de costo beneficio de la línea de crédito educativo*, Bogotá: Facultad de Economía Universidad de los Andes, enero de 2013 (informe).

CESU. *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: MEN, 2014.

González, Jorge Iván, Edna Bonilla. “La financiación de la universidad pública mediante una contribución”, en *Financiación de la Educación Superior: Dilemas y Desafíos de la Universidad Pública Colombiana para el Siglo XXI*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008, pp. 41-58.

González, Jorge Iván. “Lo público, lo estatal y lo privado”. En *La política social desde la constitución de 1991 ¿Una década perdida?* Editor Arturo Claudio Laguado Duca, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 108-118.

Hernández, Carlos Augusto. “Introducción” en *Pensar la Universidad*, de Antanas Mockus Sivickas. 2ª ed. Medellín: EAFIT, 2012.

Mockus Sivickas, Antanas. “La misión de la Universidad”, en *Reforma académica. Documentos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1995, pp. 15-61.

OECD/International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180697-en>

Ramírez, Juan Carlos, y Rafael Isidro Parra. “Escalafón de la Competitividad de los Departamentos de Colombia, 2009”. *Serie Estudios y Perspectivas* 21. Bogotá: Cepal, 2010.

Salmi, Jamil, entrevista “Muchas instituciones todavía no ofrecen calidad educativa” realizada por Hermann Sáenz, *UN Periódico* 180 (agosto de 2014) p. 5.

Complejo de superioridad (la política pública para la educación terciaria)¹

LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

ANDRÉS FELIPE MORA²

A comienzos de agosto, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) presentó ante la opinión pública un documento denominado *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Según sus autores, el texto es el resultado de un gran diálogo nacional y de la construcción colectiva “para alcanzar un objetivo común: una educación superior de calidad para todos los colombianos” (CESU, 2014: 12).

Como había sucedido con la presentación de la reforma a la Ley 30 de 1992 por parte de la entonces ministra de Educación, María Fernanda Ocampo, el texto juega con cifras absolutas para impresionar a los lectores. Dice que en un trabajo cuya duración superó los mil días, participaron 33.000 personas, en 155 espacios de debate, “impactaron” 6 regiones, recorrieron 32 departamentos, realizaron 2 eventos internacionales y parece, pues no lo afirma con precisión, que se apoyaron en 29 proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) (CESU, 2014: 38). Además, le solicitaron la introducción al conocido filósofo y sociólogo francés Edgar Morin, principal representante de la llamada epistemología de la complejidad. Quizá por estas y otras pompas, Moisés Wasserman (2014: 15), exrector de la Universidad Nacional de Colombia, lo calificó como un “parto de los montes”, evocando la fábula de Esopo, la cual “relata que después de grandes ruidos y tremores en los montes que iban a dar a luz, nació un pequeño ratón”. Como intentaremos ilustrar en este artículo, más que un roedor, el CESU fecunda un enjambre de termitas para la educación superior, especialmente para la universidad pública.

De todas formas, los autores nos advierten que el documento es el producto “de la ponderación, análisis crítico, valoración y toma de posición del CESU, una vez discutidas y analizadas las propuestas de la mayoría de los actores del sistema” (CESU, 2014: 25). En otras palabras, muchas personas participaron en el proceso de discusión colectiva, pero fue el Consejo Nacional de Educación Superior quien tomó la decisión sobre el texto final. Los miembros del CESU que tienen voto son: 4 representantes del gobierno, acompañados por tres invitados permanentes; 4 rectores de instituciones públicas de educación superior, 3 de las privadas, aunque jurídicamente solo debían ser 2; 1 de las pertenecientes a la economía solidaria; 2 del sector productivo, y sendos voceros de las comunidades académicas, los estudiantes y los profesores³. Como sucede en el conjunto de las instituciones de educación superior, los representantes

1. Documento publicado en *Palabras al margen*, el lunes 15 de septiembre de 2014, Edición 41.

2. Leopoldo Múnera, profesor de la Universidad Nacional; Andrés Felipe Mora, magíster en Economía y estudiante del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

3. Ver el nombre de los miembros del CESU que participaron en el proceso de elaboración y aprobación del “Acuerdo por lo superior 2034” en: Observatorio de la Universidad Colombiana, “Respaldo al Acuerdo por lo Superior 2034”, http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4927:respaldo-al-acuerdo-por-lo-superior-2034&catid=16:noticias&Itemid=198, consultado el 18 de agosto de 2014.

directos de las comunidades universitarias constituyen una pequeña minoría, pues los rectores de las universidades e institutos técnicos y tecnológicos son nombrados, en la gran mayoría de los casos, en virtud de las afinidades que tienen con los gobiernos regionales o con el nacional.

El tiempo de la legitimación

De la lectura del “Acuerdo por lo superior” queda clara la intención de legitimar, en el sentido de obtener aprobación social, muchos de los puntos contenidos en la fracasada reforma a la Ley 30 de 1992, cuyo retiro el CESU se lo atribuye en forma exclusiva a la demanda de mayor participación y concertación hecha por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) (CESU, 2014: 23). La simplificación de la historia con frecuencia implica su manipulación. En la propuesta no se vuelve a mencionar el ánimo de lucro, que en 2011 provocó un rechazo mayoritario en la opinión pública. Además, se adicionan nuevos elementos, surgidos en los debates durante los últimos cuatro años, y se busca la armonización con el documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial sobre la educación superior colombiana (OCDE y BM, 2013: 331-346)⁴. Sin embargo, por ahora, no se acoge la idea contenida en él de presentar un nuevo proyecto legislativo⁵, sino que se transita hacia una más ambiciosa y controlable: transformar la educación superior mediante una política pública que incorpore toda la normatividad producida en los últimos años⁶ y la proyecte hacia los objetivos definidos por el gobierno y su “organismo asesor”, el CESU.

Dentro de esta política pública, la integración de múltiples actores en el proceso se opone al propósito de hacerla más participativa, deliberante y consensual. Para lograr el “Acuerdo” resultó indispensable crear una comunidad de respaldo que legitimara las decisiones adoptadas de antemano, lo que técnicamente se denomina una comunidad de política cerrada⁷. Es decir, un conjunto de actores sociales capaces de coordinar sus prácticas e iniciativas con base en el referente establecido por el MEN y el CESU. De esta manera, la lógica funcional de la acción colectiva destinada a adaptar

4. Ver especialmente el Capítulo 10 de recomendaciones y conclusiones, pp. 331-346.

5. La primera recomendación de la OCDE y el Banco Mundial era: “Debe presentarse una nueva propuesta para la reforma de la Ley 30 después de un periodo de revisión y consultas adicionales con los grupos interesados. La reforma debe centrarse en aumentar la capacidad del sistema de educación superior colombiano para dar cabida a más estudiantes, así como mejorar la calidad de los resultados estudiantiles en relación con el aprendizaje, el índice de titulación y las perspectivas laborales” (CESU, 2014: 335). No sobra decir que el aumento de la cobertura aconsejado se basa en una educación técnica y tecnológica como la que imparte el Sena y que la calidad la miden en términos de competencias laborales. En contraste, de los trece programas que conforman la hoja de ruta para la política de educación terciaria colombiana en el corto, mediano y largo plazo, la reforma a la Ley 30 de 1992 solo es prevista en el capítulo 10, relativo a la estructura y gobernanza del sistema. Los demás programas pueden ser impulsados sin acudir a dicha reforma (CESU, 2014: 204).

6. Las normas generales que han transformado parcialmente la educación superior colombiana en el sentido del “Acuerdo” son enumeradas por el documento del CESU (2014: 42 y 43).

7. La comunidad de política cerrada está integrada por los especialistas que comparten un interés activo en cierta política pública o en un conjunto de ellas relacionadas: académicos, profesionales, analistas, planeadores de políticas, periodistas y expertos en el campo específico. Sus miembros representan intereses y valores diferentes y pueden participar en programas de investigación heterogéneos. Sin embargo, por su carácter cerrado, la comunidad de política comparte, defiende y promueve el núcleo o la parte más rígida de la propuesta: sus orientaciones, fundamentos, objetivos e instrumentos principales. Garantiza así la imposición de un referente de sentido específico y la coordinación de los actores en los diversos momentos de la política (formulación, implementación y evaluación) para garantizar su efectividad (Majone, 1997 y Muller, 2012).

la educación superior a las exigencias propias del modelo o las prácticas de desarrollo predominantes en Colombia, implícita en toda la propuesta, se impuso sobre su fundamento democrático, aspecto sustancial de las reivindicaciones que animaron las protestas estudiantiles de 2011.

El documento del CESU parte de un diagnóstico que supone la existencia de un sistema “consolidado estructural, normativa y organizativamente”, pero desarticulado, necesitado de ajustes importantes, confuso y con retos enormes de calidad y movilidad. La ampliación de la cobertura se configura en su meta principal explícita, mediante un modelo de financiamiento “más equitativo y universal”, sustentado en una mayor rendición de cuentas, transparencia y eficiencia en la gestión de las instituciones de educación superior para lograr una “educación contextualizada a lo regional y pertinente conectada con el mundo” (CESU, 2014: 24-25). El análisis de la educación superior colombiana es vago y está soportado en datos estadísticos poco matizados, de tal manera que permita construir un consenso suficientemente amplio en la comunidad de respaldo y propiciar la aceptación en los medios de comunicación y en sus lectores o audiencias, por su talante supuestamente pluralista.

Los ejes del “Acuerdo”, debido a su generalidad y abstracción, crean el espejismo de un gran pacto nacional en torno a los lineamientos centrales de la política pública. Así, por ejemplo, el Observatorio de la Universidad Colombiana, cuyo director es Carlos Mario Lopera Palacio, quien al mismo tiempo es coordinador editorial del documento del CESU y contratista del MEN⁸, afirma en un texto institucional: “Finalmente, el país tiene una propuesta de política pública en educación superior, construida con el concurso de todos los sectores, especialmente las asociaciones de IES, rectores y Estado, pero también con estudiantes y profesores, aunque como seguramente pasará, algunos de sus movimientos esgrimirán que no fueron tenidos en cuenta o que la propuesta no los representa”⁹. Luego pasa, como en varios artículos del Observatorio durante el último año, a descalificar a la MANE y a resaltar su crisis interna, producto en buena medida de los errores cometidos por las organizaciones que la conforman, pero también de una clara y sistemática estrategia de deslegitimación en los principales medios de comunicación nacionales y regionales. La retórica clásica y del renacimiento europeo enseñaba a destacar los defectos de los adversarios o contradictores como un preámbulo para ensalzar las supuestas virtudes propias.

Los diez temas que conforman el “mapa estratégico” de la propuesta de política pública del CESU, o de la planeación estratégica del MEN para el sector, pues ambos se confunden en una misma y confusa metodología, buscan ser incontrovertibles en sus elementos centrales. Parece insensato e inútil entrar a discutir objetivos tan genéricos como los de consolidar una educación superior incluyente y flexible, con altos

8. En el listado de contratos de la subdirección de contratación del MEN, suscritos en noviembre de 2013, figura uno a nombre de Carlos Mario Lopera Palacio que tienen como objeto: “Prestación de servicios profesionales para asesorar a la Dirección de Calidad para la Educación Superior en la ‘Secretaría Técnica’ del Consejo Nacional de Educación Superior - CESU, con miras al mejoramiento de la calidad de la educación superior y la construcción de la ‘Política Pública de la Educación Superior’.” Consultado en: [**9.** Observatorio de la Universidad Colombiana, “Respaldo al Acuerdo por lo Superior 2034”, \[http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4927:respaldo-al-acuerdo-por-lo-superior-2034&catid=16:noticias&Itemid=198\]\(http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4927:respaldo-al-acuerdo-por-lo-superior-2034&catid=16:noticias&Itemid=198\), consultado el 18 de agosto de 2014](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5TahzGE1vRgJ:www.mineducacion.gov.co/1621/articles-318225_archivo_xls_noviembre_2013.xls+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co&client=firefox-a, el 4 de septiembre de 2014.</p>
</div>
<div data-bbox=)

estándares de calidad, fundamentada en un sistema nacional y regional, articulado a su vez con el de educación básica y media y el de ciencia y tecnología. Además, estable financieramente, abierto hacia el mundo, con una oferta educativa soportada en las tecnologías de la educación y la información (TIC) y con una comunidad universitaria cohesionada e integrada con la sociedad colombiana¹⁰. Sin embargo, al estudiar el desarrollo específico de cada uno de los temas, resulta claro que la mayoría de ellos están dirigidos a responder fundamentalmente a los retos de la competitividad económica y a las necesidades de un mercado de trabajo supuestamente invariable en los próximos veinte años.

El CESU hizo un enorme esfuerzo para sistematizar en un mismo texto muchos de los temas que surgieron con ocasión del debate al proyecto de ley en 2011. No obstante, cuando se revisan los olvidos o silencios del decálogo y los 136 lineamientos posteriores que buscan concretar esta extensa carta de intenciones, los buenos deseos van adquiriendo connotaciones opuestas que además contrastan con el primero de los saberes para la educación del futuro expuesto por Edgar Morin en el prólogo:

“La primera e ineludible tarea de la educación es enseñar un conocimiento capaz de criticar el propio conocimiento. Debemos enseñar a evitar la doble enajenación: la de nuestra mente por sus ideas y la de las propias ideas por nuestra mente. Los dioses se nutren de nuestras ideas sobre Dios, pero inmediatamente se tornan despiadadamente exigentes. Un Dios es insaciable. La búsqueda de la verdad exige flexibilidad, crítica y corrección de errores. Pero, además, necesitamos una cierta convivencialidad con nuestras ideas y con nuestros mitos. El primer objetivo de la educación del futuro será dotar a los alumnos de la capacidad para detectar y subsanar los errores e ilusiones del conocimiento y, al mismo tiempo, enseñarles a convivir con sus ideas, sin ser destruidos por ellas” (CESU, 2014: 8).

10. El “Acuerdo” dice: “1. Contar con una educación superior incluyente y flexible para atender los requerimientos educativos de quienes acceden al sistema de educación superior; 2. La calidad de las instituciones de educación superior y de los programas académicos, su mejoramiento continuo y una educación pertinente y de alto nivel para todos; 3. La articulación con el sistema de ciencia, tecnología e innovación, el cual estará en capacidad de generar conocimientos que contribuyan a resolver las necesidades del país y sus regiones y a elevar sus niveles de competitividad; 4. Un sistema en el que todas las regiones cuenten con instituciones de educación superior con proyecciones al entorno a través de la investigación y la extensión; y tengan también programas de formación de calidad con condiciones de acceso pertinentes y adecuadas; 5. Un sistema de educación nacional con niveles de formación integrados armónicamente desde la educación preescolar hasta la superior, que responda a las prioridades y necesidades de formación del país y a los derechos e intereses de los estudiantes; 6. La consolidación de la comunidad universitaria como estamento que contribuye a la cohesión social del país, a la de las instituciones de educación superior y, en particular, al bienestar y desarrollo de sus miembros; 7. El país contará con modalidades de oferta educativa soportadas en las TIC, que posibilitarán que en cualquier lugar del país las instituciones de educación superior ofrezcan programas pertinentes y de calidad; 8. Un sistema de educación superior colombiano abierto y proyectado al mundo, en el que sus desarrollos académicos y los egresados tengan proyección internacional; 9. Colombia contará con un sistema de educación articulado y funcional para orientar y atender los procesos propios de la educación superior y para generar una dinámica que responda a los retos y desafíos del entorno y a las necesidades y expectativas de la población colombiana; 10. Se contará con un sistema estable financieramente” (CESU, 2014: 128-132).

11. Ver, por ejemplo, Wasserman (2014: 15); Amaury Núñez González. “Ni tan acuerdo, ni tan superior”, en: <http://www.kienyke.com/kien-bloguea/ni-tan-acuerdo-ni-tan-superior-i/>, consultado el 10 de agosto de 2014; o Ángela María Robledo, “No al reencauche de la fallida reforma educativa”, en: http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4950:no-al-reencauche-de-la-fallida-reforma-educativa&catid=12:opini&Itemid=200, consultado el 15 de agosto de 2014.

El “Acuerdo” no parece interesarse por la “flexibilidad crítica” y la “corrección de los errores”. Como han recordado algunos estudiantes, profesores y parlamentarios¹¹, olvida totalmente la importancia de las universidades, su autonomía o las implicaciones de considerar la educación superior como un bien común y un derecho y no simplemente como un servicio. Hace caso omiso de las observaciones al respecto realizadas por la MANE. Tampoco pretende solucionar el déficit de las universidades públicas o responder a las demandas de las comunidades indígenas y afrocolombianas sobre instituciones dentro del sistema que respeten la diversidad étnica del país, solo para mencionar una pequeña parte de los silencios del documento.

La mayoría de los de los 10 temas y los 136 lineamientos todavía están en los meros enunciados, razón por la cual no vale la pena entrar a analizarlos, menos aun cuando el “Acuerdo” promete un segundo documento que los desarrollará mediante propuesta técnicas. No obstante, el documento deja claro el punto nuclear de la propuesta: la ampliación de la cobertura mediante un incremento de la educación técnica, tecnológica, para el trabajo y el desarrollo humano, de tal forma que esta llegue a cubrir entre el 60% y el 65% de la matrícula en la educación superior, transformada ahora en terciaria (p. 152), como la fórmula mágica para combinar los principios de competitividad económica e igualdad social.

La gran falacia

La educación técnica, tecnológica y para el desempeño de artes y oficios específicos, mal llamada “para el trabajo y el desarrollo humano”, pues todas las demás tienen también ese objetivo, es indispensable en las sociedades contemporáneas para que los estudiantes se formen en un conocimiento articulado alrededor de las prácticas laborales y el quehacer humano. Confrontar el carácter acrítico o funcional de estos tipos de educación con la utilidad y pertinencia de la misma, o viceversa, constituye un ejercicio bastante inoficioso y puede llegar a convertirse en una cortina de humo, porque crea una contraposición falsa e irresoluble entre la educación universitaria, teórica y extraña al mundo práctico, y la técnico-tecnológica-laboral, práctica y enajenada al mundo del mercado laboral¹².

En lo relacionado con esta última, reúne tres tipos de educación diferentes en un conjunto heterogéneo, la tecnológica implica la construcción de saberes desde la práctica a partir de fundamentos teóricos; la técnica, el dominio de un conjunto de operaciones funcionales dentro de un campo de conocimiento determinado; mientras la educación para el desempeño de artes y oficios específicos, como su denominación lo indica, encierra el aprendizaje de pericias particulares. El espacio para la crítica en la educación tecnológica es amplio, pues parte del cuestionamiento de las prácticas mismas desde la experiencia y en las otras dos depende de las características del aprendizaje. Quien estudia una técnica u oficio no está condenado a asimilar mecánicamente el conocimiento y quien la enseña no está obligado a cercenar la creatividad y

12. A modo de ilustración, ver: Marcela Eslava. “Educación superior para la vida laboral”, en: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/educacion-superior-para-la-vida-laboral/>; y Susana Barradas. “Educación al servicio del neoliberalismo o educación superior para la vida laboral: una respuesta a Marcela Eslava”, en: <http://www.palabrasalmargen.com/index.php/articulos/nacional/item/educacion-al-servicio-del-neoliberalismo-o-educacion-superior-para-la-vida-laboral-una-respuesta-a-marcela-eslava>.

la capacidad reflexiva de los alumnos. En nuestro país, sin duda, el carácter acrítico en estos tres tipos de educación está muy extendido, pero sucede lo mismo con la educación universitaria. En Colombia, por un humanismo mal entendido, por el culto a las profesiones o por la crítica filosófica a cierto tipo de modernidad, en una miscelánea contradictoria, la educación técnica y la tecnológica han sido subvaloradas y relegadas al plano de lo simplemente utilitario.

La sociedad colombiana necesita una oferta educativa técnica, tecnológica y para el desempeño de artes y oficios específicos que contribuya a estructurar capacidades prácticas y reflexivas en los estudiantes, sea pertinente para las regiones y los territorios y cuente con una financiación adecuada que impida considerarla como residual. No obstante, el “Acuerdo” promueve todo lo contrario. Condena estos tres tipos de educación distorsionados y como se han consolidado en el país, con baja financiación y poca fundamentación académica, a ser la tabla de salvación para la educación terciaria colombiana o, más bien, para los estudiantes que no van a poder ingresar a universidades cada vez más reservadas a las élites económicas o culturales. La transforma en una formación residual generalizada por motivos financieros totalmente ajenos al derecho a la educación superior de la población colombiana. De allí, las ambigüedades de la propuesta a este respecto destacadas por Víctor Manuel Gómez¹³. Es conveniente resaltar que en 2012, de conformidad con el documento del CESU, la asignación de subvenciones públicas por estudiante en las instituciones técnicas y tecnológicas era más de cuatro veces inferior a la asignación en las universidades (CESU, 2014: 90).

De forma engañosa y modernizadora, el “Acuerdo” intenta convencernos de que en países como Alemania, utilizado como un arquetipo de las “naciones desarrolladas”, la proporción entre la educación universitaria y la técnico-tecnológica-laboral es inversa a la existente en nuestro medio: 61,4% y 32,7%, respectivamente. En realidad, el porcentaje de los estudiantes inscritos en las instituciones de educación superior alemanas, durante el semestre de invierno 2009-2010, era del 65,68% en las universidades y el 30,41% en las escuelas técnicas superiores¹⁴. La educación que llamamos tecnológica en nuestro medio es considerada en Alemania como una parte de la universitaria, por la importancia que tiene en ella la formación teórica. Si, por otro lado, se quiere tomar como referencia de las “naciones desarrolladas” a algunos de los países que hacen parte de la OCDE, tampoco son ciertas las afirmaciones contenidas en el “Acuerdo”, como po-

13. “Posiciones contrarias respecto a la calidad y pertinencia de la educación técnica y tecnológica que actualmente se ofrece en el país, el papel del Sena, de los Ceres y de las ‘instituciones de formación para el trabajo’, en la educación superior. Posiciones al respecto, tan diferentes como la que propone la creación del ‘Sistema Oficial de Educación Técnica postsecundaria’, según la experiencia internacional de los ‘community colleges’ y politécnicos, y la que propone la articulación del nivel medio con el Sena y con las instituciones de Asenof. Las consecuencias de una u otra opción son de gran incidencia en la calidad de la formación ofrecida, en la cualificación moderna de los recursos humanos y en la igualdad social de oportunidades educativas. Hay grandes diferencias en la calidad e integralidad de la formación que reciben jóvenes en el Sena, en los Ceres o en las instituciones de formación para el trabajo, y la que pueden recibir en instituciones académicas de educación superior, lo que implica una formación socialmente desigual y con desigualdades posteriores en el desempeño ocupacional. ¿Cuál puede ser el papel del CESU respecto a estas u otras posiciones tan diferentes y con implicaciones de política tan disímiles? ¿Cómo puede mediar el CESU entre los intereses de instituciones privadas como Asenof, de instituciones de formación profesional extraescolar como el Sena, y los intereses de formación de alta calidad, con estándares internacionales, de los jóvenes colombianos?”. Víctor Manuel Gómez, “Acuerdo por lo superior o por el ‘mínimo común denominador’? Las falencias del CESU”, en: http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4987:acuerdo-por-lo-superior-o-por-el-minimo-comun-denominador-las-falencias-del-cesu&catid=36:ensayos-acadcos&Itemid=81

14. Goethe Institut. “La elección del centro de educación correcto”, en: <http://www.goethe.de/ins/usp/lp/prj/tod/der/stu/bif/es11989708.htm>

demos observarlo en la tabla 1, en la cual la clasificación internacional globalizada (CINE) 5A corresponde a la educación que se fundamenta en la teoría y la 5B a la que lo hace en la práctica¹⁵. Solo en Bélgica, esta última es ligeramente superior a la primera. Por consiguiente, con triquiñuelas argumentativas pretenden imponernos un modelo que ni siquiera corresponde a una secuencia evolutiva dentro de la modernización, ya de por sí ofensiva culturalmente, sino a criterios elementales de rentabilidad social y económica de las finanzas públicas. Los mismos a los que recurren muchos académicos, en Bogotá y en las otras regiones, cuando consideran que el problema financiero de nuestras instituciones de educación superior obedece a la distribución inequitativa de los pocos recursos que se destinan para su funcionamiento o para sus exiguas inversiones.

País	Distribución de estudiantes por nivel de la CINE (%)	
	5A	5B
Colombia	69	31
Bélgica	48	50
Estados Unidos de América	74	24
España	83	13
Francia	72	25
Reino Unido	74	22
Suecia	89	6
Suiza	71	21

Tabla 1. Distribución de estudiantes por nivel de la CINE 2008. Fuente: Unesco

Igualdad y competitividad

En términos de cobertura y tipos de educación, el escenario de referencia para el CESU está constituido por una baja matrícula en los sectores de la población de menores

15. “Los programas del nivel 5A son en gran parte teóricos y se destinan a impartir una preparación suficiente para ingresar en programas de investigación avanzada y en profesiones que exigen altas calificaciones.

1. Duración teórica total mínima (en el nivel terciario): 3 años.
2. Se suele exigir que los docentes posean un título de investigación de alto nivel.
3. Pueden comprender los programas un proyecto de investigación o una tesis.
4. Programas que dan el nivel de educación exigido para ingresar en una profesión que requiere altas competencias o en un programa de investigación avanzada.

Los programas del nivel 5B son generalmente más prácticos, tienen mayor orientación técnica y son más específicos respecto al campo ocupacional que los programas del nivel 5A.

5. Están más dirigidos a la práctica y a una profesión específica que los programas del nivel 5A de la CINE y no preparan a los estudiantes a un acceso directo a programas de investigación avanzada.

6. Su duración mínima es de 2 años.

7. El contenido de los programas se suele concebir para preparar a los alumnos a ingresar en una profesión específica”. Unesco. *Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Quebec, 2011.

ingresos (8,5% en 2008), la cual va subiendo hasta llegar al 88% en los de mayores ingresos¹⁶. Para cerrar esa brecha, los últimos gobiernos optaron por convertir al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en una institución que, además de la “educación para el trabajo”, ofrece una formación técnica y tecnológica con bajos niveles de inversión. En pocas palabras, decidieron incluir a los “pobres” en la educación terciaria sin utilizar demasiados recursos financieros.

Por tal razón, a partir de 2005 y hasta 2013, como lo ilustra la tabla 2, el incremento de la matrícula en el Sena (373.097 cupos nuevos) se aproximó al de las otras instituciones en conjunto (472.552 cupos nuevos). Al mismo tiempo, las universidades públicas fueron obligadas a diversificar su oferta, con frecuencia en contra de la calidad, mediante programas a distancia o descentralizados. El gasto público en el Sena fue subiendo hasta estabilizarse aproximadamente en el 18%, del total destinado a instituciones de educación superior, por medio de “subvenciones” estatales que no llegaron a superar los 520 dólares anuales, mientras en las universidades fueron de 2.386 dólares, en promedio (CESU, 2014: 86 y 90). Empero, los recursos otorgados por el Estado para el financiamiento de las universidades públicas registraron simultáneamente un descenso importante, pues como porcentaje del PIB pasaron del 0,56% en 1995 al 0,38% en 2011. También disminuyeron en la participación en el presupuesto total de dichas instituciones, al bajar del 79% en 1993 al 55% en 2011¹⁷.

El “Acuerdo” propone profundizar este modelo de cobertura con base en dos principios/objetivos nucleares: la equidad del sistema y la competitividad de la economía colombiana. En lo atinente al primero, afirma que para estructurar el sistema se debe lograr una educación inclusiva, basada en el acceso, la permanencia y la graduación¹⁸. Pero unos renglones más adelante, aclara que tal inclusión está en función exclusiva del mejoramiento de la competitividad económica¹⁹. Dentro de la literatura sobre política social se ha insistido en que los principios de eficiencia e igualdad no

16. “De acuerdo con el más reciente informe del Centro Universitario de Desarrollo (Cinda) sobre la educación superior en Iberoamérica, en 2009 la ‘brecha’ de cobertura entre el grupo más rico y el más pobre del país era la más amplia de esta región imaginaria, al aproximarse a los 80 puntos de diferencia (...) En el lenguaje técnico utilizado en el estudio, la tasa bruta de cobertura para el quintil 5 (el más rico) era del 88%, mientras para el quintil 1 (el más pobre) solo llegaba al 8,5%. En otras palabras, entre los colombianos y colombianas con mayores recursos económicos estudiaban en la educación superior casi noventa personas de cualquier edad, con respecto a cien entre los 17 y los 21 años, al tiempo que entre los de menores recursos únicamente lo podían hacer nueve de cada cien, alargando un poco la cifra, con referencia al mismo rango de edades”. Leopoldo Múnera Ruiz. “Cuando la inclusión social no es igualdad de oportunidades. La reforma a la educación superior en Colombia”. *Revista Foro* 80: 47-48.

17. Jorge Armando Rodríguez. “Educación superior pública: alternativas de financiación frente a la Ley 30 y al proyecto Santos”, en: *Razón Pública*, <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2548-educacion-superior-publica-alternativas-de-financiacion-frente-a-la-ley-30-y-al-proyecto-santos-.html>

18. “La exigencia de pensar la educación superior como un derecho al cual puedan acceder los diferentes grupos poblacionales obliga a concretar el concepto de universalidad, que se refiere al acceso a la educación superior de todas las personas que tienen la motivación y la preparación suficiente, y supone utilizar diversas formas de intervención para garantizar este derecho. Dicho concepto articula varios procesos: el acceso a la educación superior de todos los interesados; la cobertura, entendida como la capacidad de acoger a quienes la buscan y la atención de quienes acceden, y el reconocimiento a su diversidad para favorecer la permanencia (...) La educación inclusiva es una de las estrategias para la inclusión social” (CESU, 2014, 94-95).

19. “Los esfuerzos realizados por el país para mejorar el acceso, la permanencia y la graduación en la educación superior se muestran en el *ranking* del Foro Económico Mundial (WEF) como uno de los factores que más contribuyeron a mejorar la eficiencia del país. En términos de competitividad, en 2013 Colombia ocupó el puesto 69, entre 148 países, según el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, mientras que la educación superior pasó del puesto 67, en 2012, al 60, en 2013. Ante los enormes desafíos que aún tenemos en competitividad, es de suma importancia acometer una política para hacer realidad en el país la educación inclusiva, con el fin de lograr un acceso universal que ofrezca oportunidades para todos” (CESU, 2014: 95).

Tasa bruta de cobertura educación superior										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Matrícula total en Pregrado (incluido SENA)	1,137,772	1,219,954	1,306,520	1,424,631	1,493,525	1,587,928	1,762,480	1,841,282	1,983,421	
Matrícula en Pregrado	1,040,304	1,078,189	1,108,569	1,174,977	1,238,103	1,280,193	1,378,228	1,412,655	1,512,856	
Matrícula en el SENA	97,468	141,765	197,951	249,654	255,422	307,735	384,252	428,627	470,565	
Población 17-21 años	4,01,81	4,064,849	4,124,212	4,180,964	4,236,086	4,285,741	4,319,415	4,342,603	4,354,649	
Tasa de cobertura (incluido SENA)	28.4%	30.0%	31.7%	34.1%	35.3%	37.1%	40.8%	42.4%	45.5%	
Tasa de cobertura (sin incluir el SENA)	26.0%	26.5%	26.9%	28.1%	29.2%	29.9%	31.9%	32.5%	34.7%	
Diferencia (puntos porcentuales)	2.4%	3.5%	4.8%	6.0%	6.0%	7.2%	8.9%	9.9%	10.8%	

Tabla 2. Tasa de cobertura en la educación superior (2005-2013).

Fuente: CESU y SENA, Dirección General y Rendición de Cuentas 2013. Cálculos propios.

son necesariamente conciliables, especialmente cuando ciertas concepciones de esta última desincentivan el aporte productivo de los agentes o cuando la mayor eficiencia en las economías está vinculada al mérito y la responsabilidad individual de los agentes, lo cual implica, necesariamente, la generación de resultados desiguales. Por tal motivo, es interesante revisar cómo el “Acuerdo” intenta conciliar ambos principios, pues así podremos definir cuál es la concepción de igualdad que se defiende y de qué tipo de “sociedad justa” se está hablando.

En lo relativo a la relación entre justicia e igualdad, son dos las concepciones más relevantes, una de ellas defiende la igualdad de oportunidades, la otra, la igualdad de posiciones²⁰. De acuerdo con aquella, lo fundamental es garantizar que todos los individuos tengan la misma posibilidad de ocupar las posiciones jerárquicamente superiores. Por lo tanto, se debe asegurar una “competencia equitativa” hacia las mismas. Dentro de esta concepción, el problema de la desigualdad se resuelve si las diversas posiciones jerárquicas de la sociedad están abiertas para todas las personas. En lo relacionado con la educación superior, bastaría con ofrecer un número limitado de cupos en las universidades, establecer procesos de selección objetivos de los candidatos y otorgárselos a los mejores sin tener en cuenta las diferencias en las posiciones de partida, por ejemplo, en capitales culturales, sociales o económicos.

La igualdad de posiciones, por el contrario, considera que la riqueza, las condiciones de vida y el acceso a la educación, la salud y la seguridad social deben ser redistribuidos de tal manera que los grupos sociales se aproximen a unas posiciones similares de partida, en un proceso continuo de “desmercantilización” de los medios para la supervivencia, la calidad de vida y de los bienes y servicios públicos. Las jerarquías sociales, de posiciones o de estatus en estos campos básicos de la sociedad son, por lo tanto, impugnadas. En ellos, la desigualdad es valorada como injusta. En consecuencia, la política social debe comprometerse con la eliminación de todas y cada una de las “brechas” existentes. En lo relacionado con la educación superior, sería necesario garantizar a todos los estudiantes la posibilidad de acceder, permanecer y graduarse en el programa que escoja libremente y con la información adecuada y suficiente.

Mientras el fin de las jerarquías sociales en un campo como el de la educación superior constituye el objetivo fundamental de la igualdad de posiciones, la competencia equitativa y la movilidad social al interior de las jerarquías es el propósito clave de la igualdad de oportunidades. Es por ello que la igualdad de oportunidades ha sido concebida como la mejor alternativa para conciliar los principios de eficiencia e igualdad, pues bajo criterios de mérito y responsabilidad individual se asume que las desigualdades producidas en el marco de la competencia entre individuos resultan legítimas y alientan la mayor productividad de los agentes. La desigualdad se individualiza y el sistema reduce su acción igualitaria a garantizar las mismas reglas de juego para todas las personas.

Este criterio de igualdad de oportunidades es el que inspira y rige la educación inclusiva definida en el “Acuerdo”. En términos generales, puede decirse que el interés

20. Las dos principales obras de referencia son: en el caso de la igualdad de oportunidades: Amartya Sen. *Bienestar, justicia y mercado*. Madrid: Paidós, 1997, y en el de la igualdad de posiciones, que incluye una crítica a la primera opción: François Dubet. *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

por conciliar los objetivos de igualdad, eficiencia y competitividad termina por justificar una estructura educativa segmentada y jerárquica, acorde con las necesidades de ampliación de cobertura y con el ajuste funcional del sistema de educación superior a los imperativos del modelo de desarrollo dominante. Es este el sentido del quinto componente estructurante del sistema, denominado “Articulación media con la educación superior y la formación para el trabajo y el desarrollo humano: hacia un sistema de educación terciaria”. En él se definen al menos cinco (5) posibilidades segmentadas de formación, de las cuales cuatro (4) deben recibir el mayor impulso gubernamental a fin de ajustar el sistema de educación superior a las necesidades productivas y de competitividad del país. La figura 1 presenta dichas posibilidades y señala los cuatro segmentos que resultan prioritarios en términos de la ampliación de la cobertura, todos vinculados a la “educación para el trabajo y el desarrollo humano”.

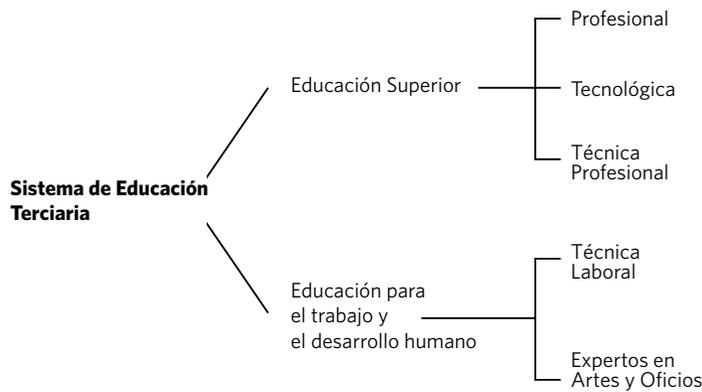


Figura 1. Sistema de Educación Terciaria.

Fuente: *Elaboración propia con base en CESU (2014), pp. 106-111.*

De acuerdo con los escenarios propuestos, se espera que los cuatros segmentos prioritarios tengan un mayor dinamismo y lleguen a representar entre el 60% y el 65% (CESU, 153) del total de la matrícula en educación superior en el año 2034. El documento calcula que para ese momento, la tasa de cobertura bruta alcance el 70% o el 80%, con un total de 3.087.940 o 3.900.627 estudiantes, respectivamente (CESU, 2014: 153). La pregunta que surge es evidente: ¿Quiénes ocuparán tales segmentos del sistema de educación terciaria? Al respecto, puede decirse que el criterio de igualdad de oportunidades va a incentivar la inequidad, debido a que en un contexto de competencia las desigualdades heredadas toman mayor fuerza. Además, la nueva situación va a ser valorada como justa, porque se va a asumir que todas las personas tienen la misma posibilidad de ocupar las posiciones valoradas como jerárquicamente superiores y emprender procesos de movilidad social ascendente.

Los mecanismos de inclusión diferenciada y jerarquizada propuestos en el “Acuerdo” van a reproducir jerarquías y brechas sociales previas al paso de los y las estudiantes por el sistema de educación terciaria. Además, pueden convertir la educación terciaria en un campo que profundiza dichas desigualdades, justificándolas

y legitimándolas bajo el criterio de igualdad de oportunidades y competencia equitativa. De esta manera, el sistema de educación terciaria de inclusión segmentada y jerarquizada:

- a.** Difunde un discurso igualitario que, en la práctica, termina por individualizar y responsabilizar a los y las estudiantes en términos de su participación en cada uno de los segmentos educativos establecidos. La responsabilidad y el mérito individual se convertirán en los factores determinantes de las desigualdades persistentes en el sistema.
- b.** Reproduce las desigualdades previas que se generan a lo largo del proceso educativo y las posteriores propias a los mercados del trabajo desregulados, particularmente en términos salariales. En efecto, las brechas de calidad que caracterizan a los sectores público y privado en la educación primaria y secundaria determinarán la mayor probabilidad de tránsito de los y las estudiantes de colegios públicos a los segmentos de oficios, técnicos y tecnológicos. Según lo establecido en el “Acuerdo”, la brecha salarial entre un técnico profesional (tercer nivel en el segmento) y un profesional (en la cúspide del esquema) es de 37%. Faltaría establecer a cuánto asciende esta brecha en relación con los técnicos laborales y los expertos en artes y oficios, que se ubican en la parte baja de la jerarquía. Es evidente, entonces, que las posiciones aventajadas difícilmente estarán abiertas para la población con menores ingresos.
- c.** Provoca un proceso de “acaparamiento de oportunidades”, ni siquiera una dinámica de “igualdad de oportunidades”. Vale la pena preguntarse quiénes serán los grupos sociales que tendrán acceso al segmento de educación profesional pública previsto en el esquema. Seguramente, serán aquellos estudiantes que enfrentan la imposibilidad de acceder al sistema de educación profesional privada por falta de ingresos o capital. En este sentido, sectores no elitistas (incapaces de acceder a la educación profesional privada) podrán “acaparan” los pocos espacios de profesionalización pública previstos en el sistema. Los desaventajados estarán condenados, entonces, a ocupar los segmentos inferiores de la jerarquía del sistema. La desigualdad se vuelve persistente.

De esta forma, la armonización de los objetivos de igualdad, competitividad y eficiencia realizada en el marco del “Acuerdo” se sustenta en la edificación de un sistema de educación terciaria jerárquico y segmentado, productor y reproductor de desigualdades persistentes y defensor de los criterios de mérito y responsabilidad individual como explicativos de las diferencias. El sistema de educación terciaria resultará funcional a la reproducción de la estructura inequitativa del país. Sin embargo, los problemas de la perspectiva de “educación inclusiva” defendida por el “Acuerdo” no se limitan a las cuestiones conceptuales y teóricas hasta aquí expuestas. Los aspectos financieros de la propuesta suscitan también muchas dudas.

La financiación de la “educación inclusiva”

Según el “Acuerdo”, el elemento articulador del sistema de educación superior será la sostenibilidad financiera. Empero, no es claro cómo se garantizará dicha estabilidad económica; aunque todo indica que la política de profundización de los créditos otorga-

dos por el Icetex será el mecanismo privilegiado para alcanzar las metas de cobertura en 2034. En este sentido, el documento del CESU propone dos escenarios: uno intermedio y otro ideal (tabla 3).

Indicadores	Línea de base (2014)	Escenario (2034)	
		Intermedio	Ideal
Tasa de cobertura bruta educación superior	50%	70%	84%
Pregrado			
Matrícula de pregrado (total)	2,178,444	3,087,094	3,900,627
Matrícula universitaria	1,370,682	1,234,838	1,365,219
Matrícula técnica y tecnológica	807,762	1,852,256	2,535,408
Total de nuevos cupos creados en pregrado	(...)	908,650	1,722,183
Participación de la matrícula universitaria	63%	40%	35%
Participación de la matrícula técnica y tecnológica	37%	60%	65%
Posgrado			
Número de estudiantes de posgrado	119,490	177,556	326,367
Número de cupos creados en posgrado	(...)	58,066	206,877
Total de nuevos cupos creados (pregrado + posgrado)	(...)	966,716	1,929,060
Créditos ICETEX			
Beneficiarios de crédito de ICETEX (pregrado y posgrado)	276,102	2,000,000	2,000,000
Porcentaje de cupos financiados por ICETEX (pregrado y posgrado)	13%	64%	49%
Porcentaje de nuevos cupos creados financiados por ICETEX	(...)	178%	89%

Tabla 3. Escenarios de Cobertura 2034.

Fuente: Cálculos propios con base en CESU, 2014, Capítulo 6 y Anexos.

Cada escenario propone una meta determinada en cuanto al número de estudiantes que estarán matriculados en 2034 en el sistema de educación superior. El escenario intermedio prevé la creación de 908.000 cupos de pregrado y una participación de la matrícula universitaria del 40% frente al 60% de la matrícula en educación técnica y tecnológica. Por su parte, el escenario ideal considera la creación de 1.700.000 cupos. La matrícula universitaria representará el 35% del total y la educación técnica y tecnológica el 65%. En el caso de la educación posgradual, el primer escenario contempla la creación de 58.000 cupos, mientras que el segundo considera la creación de 207.000. Llama la atención que los dos escenarios conducen al estancamiento de la cobertura universitaria, en ambos baja, de 1.370.682 a 1.234.838 en el intermedio y a 1.365.219

en el ideal. La propuesta consiste en mantener las universidades reservadas a una “minoría privilegiada”.

La meta establecida para el número de beneficiarios con créditos del Ictex conlleva la ampliación de 1.700.000 “deudores”, ya que pasa de 276.000 en 2014 a 2.000.000 en 2034. En el escenario intermedio, la totalidad de beneficiarios de crédito en pregrado y posgrado se incrementará del 13% del total de la matrícula al 64% en los mismos años (si se incluyen entre ellos estudiantes ya matriculados a 2014) o el 178% si se contabilizan como beneficiarios únicamente los estudiantes de pregrado y posgrado que ocupan los nuevos cupos creados a partir de 2014. En otras palabras, todos los nuevos cupos más un 78% con relación a ellos. En el caso del escenario ideal, el porcentaje de beneficiarios transita del 13% al 49% o al 89%, respectivamente. En conclusión, en el escenario ideal, el número de beneficiarios de créditos educativos alcanzará el 49% del total de la matrícula en pregrado y posgrado en 2034 y financiará el 89% de los nuevos cupos de pregrado y posgrado creados entre 2014 y 2034 (Figura 2).

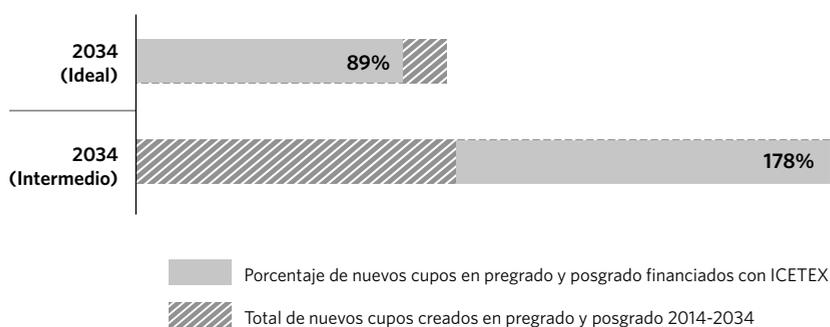


Figura 2. Participación de los subsidios a la demanda (nuevos cupos creados).

Fuente: Cálculos propios con base en CESU, 2014, Capítulo 6 y Anexos.

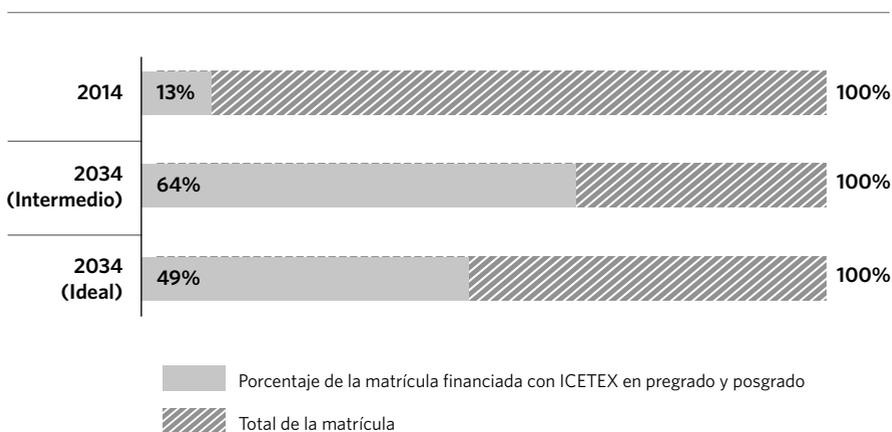


Figura 3. Participación de los subsidios a la demanda (total de la matrícula).

Fuente: Cálculos propios con base en CESU, Capítulo 6 y Anexos.

El crédito educativo se convierte, entonces, en el pilar financiero del sistema y en la fuente económica para los nuevos cupos. En cualquiera de los escenarios propuestos, el crédito educativo financiará más del 49% del total de matriculados en el sistema de educación terciaria. Se profundiza y dinamiza aún más la política de subsidios a la demanda en referencia a lo que ha sucedido en los últimos años²¹.

Sin embargo, en este aspecto puede plantearse otro escenario factible: el Gobierno Nacional financia la totalidad de nuevos cupos mediante subsidios a la oferta, por medio de las instituciones en las condiciones actuales. ¿Cuál sería el valor de la propuesta? La tabla 4 presenta los cálculos estimados asumiendo que los costos por estudiante según modalidad educativa presentados por el “Acuerdo” se mantienen constantes y suponiendo una inflación anual del 2%. Igualmente, se tuvieron en cuenta las metas específicas en cuanto al número de cupos a crear y la participación de la educación universitaria, técnica y tecnológica en el total de la matrícula para el año 2034.

Como se observa, el valor de la propuesta ascendería a \$3,4 billones de pesos para el escenario intermedio y a \$6,0 billones para el escenario ideal. Para el caso del escenario intermedio, la inversión en educación técnica y tecnológica llega a \$846.763 millones (el 25% de la inversión total) y la educación universitaria a 2,5 billones (75% de la inversión total). Por su parte, en el escenario ideal, las inversiones en educación técnica y tecnológica llegan a \$1,7 billones (29% del total) y en educación universitaria a \$4,3 billones (71% del total).

Lo anterior implica que el gasto público en educación superior debe pasar de representar el 0,82% del PIB en 2013 a 1,32% en 2034, en el escenario intermedio, o el 1,7% del en el escenario ideal. Por ende, el corolario es claro, los bajos costos de la educación técnica y tecnológica prevista en el “Acuerdo” permitirán un incremento de la cobertura bruta hasta el 70% u 84% sin grandes sobresaltos fiscales. No obstante, a pesar del aumento en la cobertura que plantea el “Acuerdo” y del incremento de los recursos fiscales destinados a la educación superior, el proyecto del CESU resulta menos generoso y eficiente que otras propuestas de financiamiento alternativas.

La tabla 5 compara la propuesta presentada por el CESU (asumiendo que la totalidad de los cupos de pregrado son creados con subsidios a la oferta) y la alternativa elaborada por Mora (2011: 215-234)²², relativa al establecimiento de una “renta básica para el financiamiento de la educación superior”, asumiendo las metas de cobertura que no compartimos. Como se observa, la propuesta del CESU no alcanza la universalidad en el goce efectivo del derecho a la educación superior y arroja costos crecientes en el tiempo. Estos no se distancian de manera notoria en relación con el costo total de la propuesta de la renta básica. Adicionalmente, el valor del subsidio a la oferta resulta

21. “En 2011, el gasto público fue aproximadamente de \$4,3 billones, mientras que en 2013 fue de \$5,6 billones. Es decir, entre 2011 y 2013, el crecimiento en términos reales de la inversión pública en educación superior fue de 24,35%. En el caso de las categorías destinadas directamente a financiar la oferta (transferencias nacionales a IES, transferencias a entidades descentralizadas, ESAP, Sena, CREE y MEN), los recursos presentaron un crecimiento real del 22%, mientras que los fondos destinados a financiar la demanda, como los asociados a los programas del Icetex, presentaron un crecimiento en términos reales del 39,1%” (CESU, 2014: 85).

22. Inspirado en los modelos de asignación ciudadana y renta básica de ciudadanía, Mora presenta una alternativa para el financiamiento de la educación superior en Colombia. La propuesta se plantea como un subsidio a la oferta educativa de las Instituciones de Educación Superior que bajo principios de universalidad, individualidad e incondicionalidad le ofrecerá a cada uno de los jóvenes una asignación de 30 millones de pesos en el momento de finalizar sus estudios secundarios. La propuesta asciende a un total de 102 billones de 2011 para los próximos 56 años.

Costos estimados de la propuesta de educación inclusiva a nivel de pregrado		
Metas	Escenario intermedio	Escenario ideal
Número de cupos a crear entre 2014 y 2034	908,650	1,722,183
Participación de la Educación Técnica y Tecnológica en el total de la matrícula	60%	65%
Participación de la Educación Universitaria en el total de la matrícula	40%	35%
Número de cupos a crear entre 2014 y 2034 en Educación Técnica y Tecnológica	545,190	1,119,419
Número de cupos a crear entre 2014 y 2034 en Educación Universitaria	363,460	602,764
Valor por estudiante en Educación Técnica y Tecnológica 2014 (2012)	1,004,640	1,004,640
Valor por estudiante en Educación Universitaria 2014 (2012)	4,609,752	4,609,752
Estimado Valor por estudiante en Educación Técnica y Tecnológica 2034	1,553,153	1,553,153
Estimado Valor por estudiante en Educación Universitaria 2034	7,126,583	7,126,583
Valor total de la matrícula en Educación Técnica y Tecnológica 2034 (Millones de pesos de 2012)	846,763	1,738,629
Valor total de la matrícula en Educación Universitaria 2034 (Millones de pesos de 2012)	2,590,228	4,295,648
Valor total de la propuesta de educación inclusiva Sistema de Educación Superior (Millones de pesos de 2012)	3,436,991	6,034,277
Valor total de la propuesta 2034 como porcentaje del PIB de 2013	0.5%	0.88%
Valor total del sistema de 2034 educación superior como porcentaje del PIB de 2013 (En 2013 el gasto público en Educación Superior asciende al 0.82% del PIB)	1.32%	1.70%

Tabla 4. Estimación del subsidio a la oferta. Se toman como referencia los valores presentados en CESU, 2014. Tabla No. 55, pp. 90. Fuente: Cálculos propios con base en CESU, 2014.

menor que el planteado por la “renta básica para la educación superior”. El CESU no adopta su modelo por falta de propuestas, sino porque acoge sin la menor crítica un modelo que supedita la vida académica del país a los imperativos financieros de unas políticas de desarrollo inequitativas para la mayoría de la población colombiana.

Comparación alternativas de financiamiento de la educación superior			
Variables	Propuesta del CESU (2014)		Renta básica para la Educación Superior
	Escenario intermedio	Escenario ideal	
Tasa de Cobertura	70% (Año 2034)	84% (Año 2034)	100% (Año 2029)
Costo de la Propuesta (% del PIB de 2012)	Ascendente hasta llegar al 1.32% en 2034.	Ascendente hasta llegar al 1.70% en 2034.	"Entre 2015 y 2029: 1.82%. En adelante: 0.84%."
Costo Promedio por Estudiante (Técnica, Tecnológica y Universitaria) (Valor del subsidio a la oferta)	\$ 4,339,868	\$ 4,339,868	\$7.500.000 para carreras de ocho (8) semestres y \$6.000.000 para carreras de diez (10) semestres.

Tabla 5. Comparación entre la propuesta del CESU y la alternativa de Mora.
 Fuente: Cálculos propios con base en CESU, 2014 y Mora, 2014.

Coletilla

Desde el título del documento del CESU, términos rimbombantes como “acuerdo por lo superior” intentan dar la impresión de que estamos frente a una propuesta extraordinaria y llena de virtudes, la cual, sin embargo, oculta los sentimientos de inferioridad de los encargados de dirigir las instituciones públicas de educación superior. El anquilosamiento al que es condenada la universidad en la propuesta y el silencio de sus rectores exige que las comunidades de todas ellas se manifiesten ante una política que convierte a la “educación terciaria” en el reino de la inequidad, dentro del país de todas las desigualdades sociales.

Bibliografía

- Barradas, Susana. "Educación al servicio del neoliberalismo o educación superior para la vida laboral: una respuesta a Marcela Eslava". Disponible en: <http://www.palabrasalmargen.com/index.php/articulos/nacional/item/educacion-al-servicio-del-neoliberalismo-o-educacion-superior-para-la-vida-laboral-una-respuesta-a-marcela-eslava>
- CESU. *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: MEN, 2014.
- Dubet, François. *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- Eslava, Marcela. "Educación superior para la vida laboral". Disponible en: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/educacion-superior-para-la-vida-laboral>
- Goethe Institut. "La elección del centro de educación correcto". Disponible en: <http://www.goethe.de/ins/us/lp/prj/tod/der/stu/bif/es11989708.htm>, fuente: Oficina Federal de Estadística
- Gómez, Víctor Manuel. "Acuerdo por lo superior o por el 'mínimo común denominador'? Las falencias del CESU". Disponible en: http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4987:acuerdo-por-lo-superior-o-por-el-minimo-comun-denominador-las-falencias-del-cesu&catid=36:ensayos-acadcos&Itemid=81
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.
- Mora, Andrés Felipe. "Propuesta para la financiación de la educación superior en Colombia". *Revista Pensamiento Jurídico* 31 (2011): 215-234.
- Múnera Ruiz, Leopoldo. "Cuando la inclusión social no es igualdad de oportunidades. La reforma a la educación superior en Colombia". *Revista Foro* 80: 47-48.
- Núñez González, Amaury. "Ni tan acuerdo, ni tan superior". Disponible en: <http://www.kienyke.com/kien-bloguea/ni-tan-acuerdo-ni-tan-superior-i/>
- OCDE y Banco Mundial. *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación*. La Educación Superior en Colombia 2012. S.C.: 2013.
- Respaldo al Acuerdo por lo Superior 2034*. Disponible en: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4927:respaldo-al-acuerdo-por-lo-superior-2034&catid=16:noticias&Itemid=198
- Robledo, Ángela María. "No al reencache de la fallida reforma educativa". Disponible en: http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4950:no-al-reencache-de-la-fallida-reforma-educativa&catid=12:opini&Itemid=200
- Rodríguez, Jorge Armando. "Educación superior pública: alternativas de financiación frente a la Ley 30 y al proyecto Santos". Razón Pública. Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad+temas-29/2548-educacion-superior-publica-alternativas-de-financiacion-frente-a-la-ley-30-y-al-proyecto-santos.html>, noviembre de 2011
- Sen, Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*. Madrid: Paidós, 1997.
- Unesco. *Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal: Unesco, 2011.
- Wasserman, Moisés. "El documento del Cesu sobre educación superior. El parto de los montes". *El Tiempo*, 5 de septiembre de 2014, p. 15.
- http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5TahzGE1vRgJ:www.mineduacion.gov.co/1621/articles-318225_archivo_xls_noviembre_2013.xls+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co&client=firefox-a, el 4 de septiembre de 2014.

El sistema de acceso a la formación profesional como espejo del país

o hacia una crítica de la igualdad formal en el acceso a la educación universitaria

SANTIAGO GÓMEZ OBANDO¹

“Yo quisiera enviar y sembrar el mensaje más simple, un mensaje dos veces milenario. Se trata de pensar y actuar con finalidad ética, lo que tiene dos caras complementarias: resistencia a la crueldad y a la barbarie, y realización de la vida humana con memoria y dignidad. Para esto se necesita un acto individual de religación consigo mismo, con el prójimo, con la comunidad, con la sociedad, con la naturaleza y con la especie humana. Yo tengo fe en esta ética”.

Edgar Morin

“(…) aceptar el sueño de un mundo mejor y adherirse a él es aceptar participar en el proceso de su creación. Proceso de lucha profundamente anclado con la ética. De lucha contra cualquier tipo de violencia. De violencia contra la vida de los árboles, de los ríos, de los peces, de las montañas, de las ciudades, de las marcas físicas de memorias culturales e históricas. De violencia contra los débiles, los indefensos, contra las minorías ofendidas. De violencia contra los discriminados, sin que importe la razón de su discriminación”.

Paulo Freire

“La alternativa al abismo es la metamorfosis, pero ésta no llegará sin acciones. Es el momento de actuar y habilitar las vías que conducen a la Vía. Y entre las acciones, encontrar diálogos fructíferos entre educación y política, academia y políticos es perentorio, pues no pueden estar de espaldas a la ciudadanía, sino hacerse con ella. No lo lograremos sin un cambio profundo que reinvente la educación para que sea posible identificar y encontrar soluciones a los problemas fundamentales”.

Edgar Morin

En las últimas semanas comenzó un nuevo capítulo de la confrontación entre el gobierno nacional y un sector de la sociedad colombiana —estudiantes, académicos e intelectuales pertenecientes a diversas tendencias políticas²—, por definir los derroteros de sentido y actuación que deberán caracterizar al Sistema Educativo Superior Colombiano en los próximos años. El documento presentado por el Consejo Nacional

1. Educador popular. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

2. Véase al respecto lo planteando por Wasserman (2014), Miñana (2014), Mesías (2014), Gómez (2014) y Mora y Múnera (2014).

de Educación Superior (en adelante CESU) el pasado mes de agosto³ y la respuesta crítica elaborada por los profesores de la Universidad Nacional de Colombia Andrés Felipe Mora y Leopoldo Múnera⁴ se erigen en las dos propuestas más representativas que, hasta el momento, se han puesto sobre la mesa en relación con este tema en lo corrido de la segunda administración del Presidente Juan Manuel Santos.

En este sentido, el documento que a continuación se presenta debe comprenderse en el marco de la *contrapropuesta y cuestionamiento general* a los lineamientos de política pública esbozados de forma preliminar por el Gobierno Nacional en estas últimas semanas. De manera específica, este trabajo busca problematizar los criterios de selección e ingreso que deberían caracterizar a una de las cinco dimensiones que componen el sistema de educación terciaria (Mora y Múnera, 2014), definido por el CESU en el documento “Acuerdo por lo Superior 2034”, como es la *educación profesional*.

A lo largo del texto se defiende la idea de que la inclusión a la dimensión del sistema que significa la adquisición de una posición aventajada —desde el punto de vista económico y cultural— frente al resto de la población estudiantil (Mora y Múnera, 2014), debe regirse atendiendo a los principios de **pluriculturalidad** y **multiclasismo**. De ahí que el acceso a la educación profesional deba estar necesariamente relacionado con la composición sociodemográfica y poblacional de los distintos segmentos sociales que conforman el país, al mismo tiempo que se garanticen espacios autónomos para que los grupos étnicos puedan ejercer su derecho a la educación propia. También, se establece que el lugar por excelencia de exclusión y probablemente de reproducción de las desigualdades económicas en el campo cultural son los estudios de postgrado —especialmente el nivel de doctorado—, razón por la que este subsegmento de la educación profesional debería regirse atendiendo a los mismos principios y criterios que aquí se establecen para el ingreso a los pregrados.

Igualdad formal, meritocracia, pluriculturalidad y multiclasismo

El acceso a la educación profesional en Colombia no toma en cuenta las diferencias en las condiciones materiales de las y los distintos sujetos que aspiran y compiten por el acceso a los cupos universitarios⁵. Lo anterior se debe a que prima un criterio de *igualdad formal*, en el que se reconoce el derecho que tienen todas y todos los bachilleres a ingresar a las instituciones educativas universitarias, sin atender las inequidades socialmente producidas e históricamente institucionalizadas que impiden el goce efectivo de este derecho para un segmento importante y mayoritario de la población. Esta tensión entre igualdad formal e igualdad material (Heller, 1985), igualdad de *iure* e igualdad de hecho (Alexi, 1993), o igualdad de oportunidades e igualdad de posiciones (Mora y Múnera, 2014), genera que la educación universitaria se realice como un espacio de competencia aparentemente basado en los méritos académicos,

3. Véase al respecto: CESU, (2014).

4. Véase al respecto: Mora y Múnera (2014).

5. Al no basarse en un criterio de universalidad, esta dimensión del sistema de educación superior establece la igualdad de oportunidades como una parte fundamental de los lenguajes políticos, que contribuyen a legitimar la composición del ingreso tanto de las universidades públicas como de las privadas.

en el que se tienden a reproducir las desigualdades socioeconómicas en el campo de la formación profesional⁶.

El discurso individualista de la meritocracia, cuyo propósito básico es seleccionar a quienes demuestran una mayor capacidad, habilidad y/o talento para la realización de una actividad específica, medida a través de la aplicación de pruebas técnicas o de conocimiento (Walzer, 1993), aunque se plantea como una forma justa de asignar a cada quien lo que merece (Bobbio, 1993) en oposición a otras formas de organización social basadas en la herencia, la dignidad personal o el capital político (López, 2014), obvia no solo la jerarquización y estratificación social que supone su puesta en marcha, sino que además —esto es lo más grave—, encubre las diferencias entre capitales culturales adquiridos y heredados, al tiempo que profundiza las asimetrías de género, clase y raza existentes en nuestro propio contexto.

La asignación de los cupos universitarios basada en un criterio de méritos termina perjudicando y condenando, entonces, a aquellos grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de subordinación, exclusión o vulnerabilidad, debido a que *es un proceso de selección en el que se compete en condiciones de igualdad formal, mientras se vive en una situación de profunda desigualdad material*. Por consiguiente, el propósito de construir un subsistema de educación profesional al que puedan acceder en condiciones de *equidad* los hombres y mujeres que habitan en zonas rurales y urbanas, las diferentes clases sociales, los grupos étnicos y las personas en situación de discapacidad, requiere la construcción de un dispositivo de ingreso que le garantice una participación significativa a estas poblaciones. Solo de esta manera es posible realizar el proceso de religación ética con el prójimo, la comunidad, la sociedad y la naturaleza del que habla Morin (2014), en el prólogo del “Acuerdo por lo Superior 2034”.

En definitiva, la concreción de un subsistema de educación profesional en el que se procure la presencia y participación *equitativa* de los distintos sectores socioeconómicos (multiclasismo) y socioculturales (pluriculturalidad) que coexisten en la sociedad colombiana, podría realizarse en el momento en que empecemos a comprender a esta dimensión del sistema como un espejo de la realidad sociodemográfica y poblacional del país. Por eso, en las páginas siguientes se propone una posible salida al problema aquí planteado.

El subsistema de educación profesional como espejo “general” del país

La educación profesional no puede comprenderse como un bien escaso al que solo deberían acceder una proporción de “elegidas” y “elegidos” —bien sea por su desempeño académico o por sus condiciones económicas privilegiadas—. El acceso a la formación universitaria debe estar al alcance de los distintos sectores que componen la sociedad

6. Tal y como lo establece Leopoldo Múnera (2013), “en Colombia, las personas que hacen parte del veinte por ciento de la población con mayores ingresos económicos tienen diez veces más posibilidades de acceder a la educación superior que las comprendidas en el veinte por ciento con menores ingresos. De acuerdo con el más reciente informe del Centro Universitario de Desarrollo (Cinda)(...), la ‘brecha’ de cobertura entre el grupo más rico y el más pobre del país era la más amplia de esta región imaginaria, al aproximarse a los 80 puntos de diferencia (...) En el lenguaje técnico utilizado en el estudio, la tasa bruta de cobertura para el quintil 5 (el más rico) era del 88%, mientras para el quintil 1 (el más pobre) solo llegaba al 8,5%” (pp. 47 y 48).

colombiana. De lo contrario, esta dimensión del sistema, lejos de promover la equidad y la construcción de lo público, se erige en un *dispositivo de exclusión* en el que existe una sobrerrepresentación de ciertos segmentos de la población.

La *financiación del acceso universal a la educación superior universitaria subsidiando a la oferta educativa no solo es deseable, sino también posible*⁷. Sin embargo, mientras no se llegue a este resultado y el acceso a este tipo de instituciones se encuentre restringido y limitado en términos de cobertura, se deben instaurar medidas subsidiarias que garanticen la participación equitativa de las y los colombianos en las universidades. Esto último implica que sectores como el campesinado, las mujeres, los indígenas, los afrocolombianos, los pueblos rom, los habitantes de zonas urbano-marginales y las personas en situación de discapacidad, cuenten con las garantías suficientes para realizar su derecho a la educación superior universitaria, sin que ello implique la exclusión o marginamiento de otros grupos y sectores.

Por lo tanto, la propuesta de comprender a la educación profesional como espejo de las regiones y el país, lo que establece concretamente es que *la composición del ingreso al conjunto de las universidades públicas y privadas debe corresponder, en términos generales, con los porcentajes de las cifras oficiales de demografía y población a nivel nacional*. En este sentido, el acceso al subsistema de educación profesional en los próximos años, más o menos debería ser proporcional con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE), en las que se toman en cuenta criterios como el sexo⁸, la ubicación geográfica, el estrato social⁹, la pertenencia étnica y la situación de discapacidad permanente (Tabla 1).

	Criterios	Porcentaje en relación con el total del país
Sexo	Mujeres	51.20%
	Hombres	48.80%
Estrato*	Uno	22.60%
	Dos	41.10%
	Tres	27.10%
	Cuatro	6.20%
	Cinco	1.80%
	Seis	1.20%

Tabla 1 - Parte 1. Composición demográfica y poblacional (Nivel nacional) - Censo DANE 2005. Fuente: *Elaboración propia. Datos suministrados por el DANE.*

7. Ver al respecto la propuesta de financiación de la educación superior en Colombia elaborada por Andrés Felipe Mora (2011).

8. En la medida en que se empiecen a consolidar bases de datos en las que se supere la diferencia hombre-mujer, es decir, a partir del momento en que los sistemas de información oficiales logren subvertir la oposición binaria que implica dividir la sociedad en dos polos "naturalmente" fijos y permanentes, podría cambiarse la categoría de sexo por la género.

9. En los últimos meses ha sido recurrente la crítica a la categoría estratos sociales, debido a las dificultades que genera al momento de determinar el nivel de ingreso, pago y consumo de las familias, o por considerársele una forma de medición que contribuye a la segregación socioespacial (Lippi, 2014). Pese a que estas críticas son válidas y bien fundamentadas, mientras continúe en vigencia el actual sistema de estratificación socioeconómica y no se construya un mejor instrumento para medir las desigualdades sociales, no nos queda más remedio que seguir empleando esta forma de medición.

	Crterios	Porcentaje en relación con el total del país
Etnia	Indígenas	3.40%
	Afrocolombianos	10.60%
	Rom	0.01%
	Blancos o mestizos	85.90%
Discapacidad	Situación de discapacidad	6.40%
	No discapacitado	93.60%
Ubicación geográfica	Zonas rurales ¹⁰	31.60%
	Zonas urbanas	68.40%

Tabla 1 - Parte 2. Composición demográfica y poblacional (Nivel nacional) - Censo DANE 2005¹¹. Fuente: *Elaboración propia. Datos suministrados por el DANE.*

Las universidades públicas como espejos “exactos” de las regiones y el país

Las instituciones universitarias estatales deben ser espacios abiertos realmente para todos los sectores, estratos y segmentos de la población, dado que, si esto no sucede, difícilmente pueden realizarse como *espacios complejos, plurales, críticos y democráticos*, siguiendo la línea argumentativa desarrollada por Morin (2014). Mantener una relación permanente con otros sectores de la sociedad, contribuir a la solución de los diversos problemas y retos que debemos enfrentar como Nación y comprometerse con la promoción del bienestar y buena vida de las y los colombianos son consignas que deben realizarse *fuera y dentro* de este tipo de planteles educativos.

Lograr que en las aulas y pasillos de las universidades públicas se respire un ambiente que favorezca la realización de procesos de encuentro y diálogo de tipo epistémico, cognitivo, afectivo, político e intercultural pasa por la *construcción de instituciones multiclásticas y pluriculturales, en las que el ingreso guarde una relación directa y proporcional con la composición demográfica y poblacional a nivel municipal o regional* —para el caso de las universidades distritales o departamentales— o *nacional* —para el caso de instituciones educativas como la Universidad Pedagógica Nacional (en adelante UPN) o la Universidad Nacional de Colombia (en adelante UN)—.

Eso quiere decir que: 1) la Universidad Distrital debería ajustar su sistema de admisión atendiendo a las *cifras del DANE* en materia de demografía y población de la ciudad de Bogotá; 2) instituciones de educación superior como la Universidad Tecnológica del Chocó, la Universidad de La Guajira o la Universidad del Valle deberían tener en cuenta los datos *departamentales* asociados con las variables antes descritas en sus respectivas regiones, y 3) centros educativos como la UN o la UPN deberían regirse por las cifras presentadas anteriormente en la tabla 1.

10. Dato obtenido a partir del índice de ruralidad que se establece en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2011), construido a partir del censo DANE del 2005.

11. La información concerniente a los estratos sociales corresponde al año 2013 y fue suministrada por el DANE.

1. Ilustración con un ejemplo

La UN es la institución pública de tipo presencial con el mayor número de estudiantes matriculados en sus ocho sedes. Uno de sus fines es “Contribuir a la unidad nacional, en su condición de centro de vida intelectual y cultural abierto a todas las corrientes de pensamiento y a todos los sectores sociales, étnicos, regionales y locales” (Decreto 1210 de 1993, art. 2). Sin embargo, la participación de dichos sectores en la universidad no tiende a guardar una proporción directa con la composición demográfica y poblacional del país. Esto último genera la *sobrerrepresentación* o *subrepresentación* de ciertos grupos o segmentos (Tabla 2).

Criterios		Porcentaje en relación con el total del país	Porcentaje de admitidos en relación con el total de la población estudiantil admitida
Sexo	Mujeres	51.20%	33%
	Hombres	48.80%	67%
Ubicación geográfica	Zonas rurales ¹²	31.60%	No discrimina
	Zonas urbanas	68.40%	No discrimina
Estrato*	Uno	22.60%	12.20%
	Dos	41.10%	34.10%
	Tres	27.10%	38.60%
	Cuatro	6.20%	10.30%
	Cinco	1.80%	2.70%
	Seis	1.20%	0.90%
Etnia	Indígenas	3.40%	3%
	Afrocolombianos	10.60%	2%
	Rom	0.01%	No registra
	Blancos o mestizos	85.90%	95%
Discapacidad	Situación de discapacidad	6.40%	0,023% ¹³
	No discapacitado	93.60%	99.9%

Tabla 2. Relación entre la composición demográfica y poblacional a nivel nacional - Censo DANE 2005 y la composición del ingreso de la Universidad Nacional de Colombia en el año 2012 - pregrados. Fuente: *Elaboración propia. Datos suministrados DANE y SIA - Dirección Nacional de Admisiones UN.* *No informaron o no se encontraban estratificados el 0,9% de las y los estudiantes admitidos.

Si se aplica el criterio de proporcionalidad aquí propuesto, nos encontramos ante una situación en la que, durante el transcurso del 2012, deberían haber sido admitidas

12. Dato obtenido a partir del índice de ruralidad que se establece en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2011), construido a partir del censo DANE del 2005.

13. En 2012 se presentaron 71 personas con algún tipo de discapacidad permanente y fueron admitidas 4. Eso quiere decir que solamente el 5,63% de las personas en situación de discapacidad que se presentaron a la UN durante este año fueron admitidas.

35,54% más mujeres, 46,01% más ciudadanos del estrato uno, 17,03% más del estrato dos, 25% más del estrato seis, 11,76% más indígenas, 81,13% más afrocolombianos y 99,68% más personas en situación de discapacidad. Así mismo, se deberían haber admitido 37,29% menos hombres, 42,43% menos personas del estrato tres, 66,12% menos del estrato cuatro, 50% menos del estrato cinco, 10,59% menos blancos o mestizos, y 6,81% menos personas sin ningún tipo de discapacidad permanente¹⁴.

Como se puede observar, el criterio de la igualdad formal expresado en una lógica de competencia meritocrática por el acceso a los cupos en la UN¹⁵ no garantiza que las distintas poblaciones puedan tener una participación equitativa y proporcional en relación con su porcentaje de representación en la sociedad. Esto es así porque las desigualdades sociales por razón de género, clase, raza, ubicación geográfica o discapacidad se erigen en factores que impiden la igualdad de oportunidades en el ingreso a esta institución pública. De ahí que se requiera ajustar el examen de admisión para que la competencia por los cupos universitarios —mientras la universidad no le pueda garantizar el acceso a todos los que aspiran estudiar en ella— se realice entre sujetas y sujetos que tengan condiciones semejantes de vida.

Grupos étnicos y educación propia

El ingreso equitativo a la educación universitaria pública y privada del país, aunque es un factor que contribuye a la participación e integración de los distintos grupos poblacionales en aquella dimensión del pregrado donde se adquiere una posición aventajada desde el punto de vista económico y académico, es una propuesta insuficiente para incluir de manera efectiva en este nivel educativo a los grupos étnicos. Esto es así porque dichas poblaciones, además de tener el derecho a ingresar al subsistema de educación profesional en relación con su proporción numérica, deberían contar con espacios autónomos en los que puedan desarrollar propuestas locales y regionales de educación propia en las que se materialicen proyectos pedagógicos de carácter intercultural, territorial, multilingüe y comunitario, capaces de promover diálogos epistémicos en los que se reconozcan las formas particulares como estas poblaciones se relacionan entre sí y con la naturaleza.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta fundamental que las educaciones de los pueblos indígenas, afrocolombianos y rom se diseñen atendiendo a sus planes de vida, cosmovisiones, usos, costumbres, creencias, saberes, conocimientos, formas de identificación, representación, socialización y relacionamiento, a la vez que se estudien, problematicen, reflexionen y apropien críticamente otras formas de ser, pensar, sentir y estar en el mundo, que pueden contribuir a resolver las problemáticas y necesidades que ellas y ellos mismos van definiendo en su lucha por perseverar en la existencia. En este sentido, la creación de instituciones educativas como la Universidad Autónoma

14. El hecho de que la UN no cuente con información que permita discriminar entre la población proveniente de zonas rurales y urbanas significa que esta variable poblacional ni siquiera es tenida en cuenta a la hora de diseñar mecanismos especiales de admisión por parte de esta institución educativa.

15. Propuestas institucionales de alcance muy restringido y modesto como el *Programa de Admisión Especial (PAES)*, el recientemente creado Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA) o el establecimiento de la política institucional para promover la inclusión educativa de las personas en situación de discapacidad (Acuerdo 036 de 2012), lejos de resolver el problema aquí planteado, lo que demuestran es que las directivas de la UN han sido conscientes en las últimas tres décadas de los problemas que ocasiona la exclusión de ciertos grupos poblacionales a este centro educativo.

Indígena Intercultural - UAIIN en el departamento del Cauca es una necesidad y obligación que no podemos seguir aplazando como país.

Los posgrados como espacios de exclusión y muy probablemente de reproducción

La comprensión sin matices ni reservas de los espacios educativos formales como escenarios de reproducción de las desigualdades del campo económico en el cultural y académico, muchas veces endurecida por cierto estructuralismo de corte marxista que comprendía la educación como un simple aparato ideológico del Estado (Althusser, 2005), llevó a que en la década del setenta del siglo pasado, a muchas y muchos educadores críticos no les quedara más remedio que proponer el abandono de las escuelas y universidades (Fals Borda, 1970; Illich, 1974, y Vasconi, 1976), con el fin de buscar espacios donde se pudieran desarrollar otro tipo de educaciones que contribuyeran al proceso de transformación de las sociedades capitalistas (Torres, 2007).

Sin embargo, los desarrollos posteriores que se fueron dando tanto en el campo de las pedagogías críticas como en el de la educación popular conllevaron a comprender los espacios educativos formales como escenarios complejos de socialización, en los que participan distintos tipos de actores y formas de producción y reproducción del saber-poder social. Por lo tanto, antes de continuar es preciso aclarar de qué manera y hasta qué punto es que aquí se considera a los posgrados como espacios de exclusión y muy probablemente de reproducción.

Al observar el número de personas graduadas en cada uno de los niveles del subsistema de posgrados y compararlo con el número de graduados en la educación universitaria, se puede observar una pirámide ascendente en la que cada vez participan menos personas. Si se tiene en cuenta que en el periodo 2000-2012 se graduaron 65,2% menos profesionales de las especializaciones, 96,26% menos de las maestrías y 99,89% menos de los doctorados, en relación con la población total de graduados en el nivel universitario (Tabla 3), se puede concluir que *la mayor parte de la población con título de posgrado se encuentra excluida de estos niveles de formación.*

Nivel	Total de graduados	Porcentaje de graduados según nivel de postgrado, en relación con el total de graduados en el nivel universitario
Especialización	443,499	34.80%
Maestría	47,778	3.74%
Doctorado	1,495	0.11%

Tabla 3. Relación entre el total de graduados por nivel educativo en el subsistema de posgrados y el total de graduados en el nivel universitario 2000-2012. Fuente: *Elaboración propia. Datos suministrados SNIES-MEN.*

Esto último es especialmente preocupante porque las maestrías y doctorados se han ido erigiendo en aquellos espacios formativos en los que se concentra “el capital social de la investigación y del desarrollo científico y tecnológico” (Jaramillo, 2009), a la vez que el acceso a los posgrados significa un aumento significativo en los niveles de in-

greso de las personas que logran acceder a ellos. Por ejemplo, en el año 2011, los recién graduados de las especializaciones, maestrías y doctorados percibieron en promedio 78,72%, 112,12% y 275,66% más ingresos por concepto de salario que los egresados de las universidades (Tabla 4).

Nivel	Promedio de ingreso mensual según nivel educativo
Universitario	1,521,418
Especialización	2,719,085
Maestría	3,227,355
Doctorado	5,715,472

Tabla 4. Promedio de ingreso mensual según nivel educativo de las y los graduados en el año 2011. Fuente: *Elaboración propia. Datos suministrados por el Observatorio Laboral para la Educación-MEN (consultado 25 de septiembre 2014).*

En relación con la composición sociodemográfica y poblacional, aunque en las bases de datos oficiales consultadas (Sistema Nacional de Indicadores de Educación Superior - SNIES y Observatorio Laboral para la Educación) no se registra información concerniente a la procedencia geográfica, estratificación socioeconómica pertenencia a grupos étnicos o situación de discapacidad permanente de los admitidos y graduados, es posible realizar un ejercicio de análisis e interpretación de la situación de las mujeres, así como también construir hipótesis de trabajo —las cuales deberán ser corroboradas o desmentidas en trabajos posteriores— asociadas con el resto de las poblaciones.

Si se observa el periodo 2000-2012, se puede notar una representación total de las mujeres en los niveles de formación universitaria y especialización, incluso superior al promedio registrado de este sexo en el censo DANE del 2005, lo cual significa una leve sobrerrepresentación del 1,66% en el nivel de pregrado y 7,4% en el de especialización, y una subrepresentación en los niveles de maestría y doctorado del 10,41% y 31,68%, respectivamente (Tabla 5). Por consiguiente, se puede concluir para el caso específico de este grupo poblacional, que los dos niveles más importantes de los posgrados desde el punto de vista investigativo, académico y económico se erigen en espacios donde se reproducen las desigualdades por razones sexuales en el ámbito universitario.

Nivel	Total de admitidos	Mujeres admitidas	% de representación de las mujeres en relación con el total de admitidos
Universitario	2,807,628	1,461,517	52.05%
Especialización	420,409	231,252	55%
Maestría	94,914	43,546	45.87%
Doctorado	5,936	2,308	38.88%

Tabla 5. Mujeres admitidas en los niveles de pregrado universitario, especialización, maestría y doctorado 2000-2012. Fuente: *Elaboración propia. Datos suministrados SNIES-MEN.*

A su vez, en relación con el resto de las poblaciones se proponen las siguientes hipótesis de trabajo:

- a.** El alto costo de los estudios de posgrado dificulta y restringe significativamente el acceso de los profesionales recién graduados, padres de familia o desempleados de los estratos uno, dos y tres, así como de los estudiantes provenientes de zonas rurales.
- b.** Aunque existen programas de becas y otro tipo de apoyos para las comunidades indígenas y afrocolombianas en el subsistema de posgrados, esto muy probablemente sea un indicador de las dificultades que tienen estos grupos para acceder en forma representativa a este nivel formativo.
- c.** El acceso de las personas en situación de discapacidad a los niveles universitario y de posgrados son marginales, sobre todo si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional (2011) estableció que solamente “el 1% [de las personas con alguna discapacidad permanente] han culminado sus estudios superiores y el 0,1% han cursado posgrados” (p. 17).

En caso de que los escenarios aquí planteados sean ciertos parcial o totalmente, es decir, si se logra corroborar mediante cifras y datos que el subsistema de posgrados, además de ser un espacio excluyente, reproduce las desigualdades territoriales, socioeconómicas, raciales y de discapacidad física o mental, se propone la implementación de las siguientes iniciativas: 1) *aumentar significativamente la oferta educativa pública y privada de maestrías y doctorados, atendiendo a criterios de calidad y excelencia académica;* 2) *establecer un mecanismo de cobro diferencial de los derechos de matrícula de los posgrados, tanto en las universidades públicas como en las privadas;* 3) *aumentar el número de becas asignadas a estudiantes de maestría y doctorado, priorizando su asignación a las mujeres, personas provenientes de zonas rurales, estratos uno, dos y tres, grupos étnicos y personas en situación de discapacidad, y* 4) *ajustar el sistema de acceso al subsistema de posgrados de tal manera que se asemeje, en la medida de lo posible, a los porcentajes de las cifras oficiales de demografía y población a nivel nacional.*

Por un nuevo tipo de universidades

153

La propuesta de comprender a la educación profesional como un espejo de las condiciones demográficas y poblacionales del país solo tiene sentido si el aumento de esta dimensión del sistema se acerca progresivamente al 100% del total de la matrícula en educación superior¹⁶. La imagen que propongo, por lo tanto, no es la de un espejo de mano o cartera que le sirva al gobierno para maquillar las asimetrías y exclusiones en el acceso a este nivel de formación¹⁷, sino todo lo contrario, lo que imagino es la construc-

16. Fortaleciendo a las instituciones educativas que cuentan con instalaciones, planta docente y condiciones para garantizar la investigación, extensión y bienestar de sus integrantes, y no como se intentó hacer desde la década del noventa, a partir del fomento y proliferación de las mal llamadas universidades de “garaje”.

17. Similares a las formas de maquillaje con las que se busca encubrir una propuesta de educación superior que en el fondo a lo que le apunta es a que las poblaciones con menos capital económico, social y cultural tiendan a quedar excluidas de los espacios de formación profesional y de posgrados, y solo parcialmente incluidas en los niveles de formación técnica y tecnológica, utilizando estrategias de legitimación como el discurso de la paz y la reconciliación nacional, o las buenas intenciones de intelectuales mundialmente reconocidos a quienes invitan a escribir prólogos que no tienen nada que ver con el sentido y alcance de esta propuesta. Aquí no podemos hablar de espejos, sino únicamente de espejismos.

ción de un gran espejo de pared en el que podamos ver reflejada la diversa y hermosa totalidad de nuestro cuerpo social.

El ingreso en masa a las universidades de las poblaciones reconocidas y trabajadas a lo largo de este documento no solo sería un *acto de justicia* con varios sectores de la sociedad históricamente excluidos, marginados y subordinados, sino que también este hecho de enorme importancia ética y política le impondría enormes *retos educativos* a las universidades públicas y privadas del país. Desde el punto de vista pedagógico, preguntas como ¿para qué educar?, ¿en qué contexto?, ¿a qué sujetos?, ¿de qué manera?, ¿en qué espacios?, ¿con qué recursos?, ¿para qué tipo de sociedad?, tendrían que empezar a problematizarse y responderse de nuevas maneras, atendiendo a la complejidad que plantea la realización efectiva del multigrado y la pluriculturalidad en el conjunto de las instituciones universitarias colombianas.

En conclusión, la composición diversa de un nuevo tipo de fuerza instituyente al interior de las universidades podría llevar a la realización de otras *prácticas educativas posibles*. Por ello, aprovecho este espacio para volver a insistir en algo que ya había señalado a finales del 2011, cuando sostenía que:

La lucha por construir un marco normativo que garantice la autonomía, presupuesto, democracia y bienestar al interior de las universidades del país es una urgencia que no debemos ni tenemos por qué seguir posponiendo. Sin embargo, la universidad colombiana debe superar ciertas visiones academicistas, científicas y racionalistas que reducen la integralidad de la formación de las y los sujetos que asisten a ella. Hoy, más que nunca, debemos cuestionar y luchar por transformar las prácticas de algunos educadores arrogantes que olvidaron que el maestro enseña especialmente lo que es y no lo que sabe; de aquellos jueces implacables que se escudan en el terror de las notas o la irrefutable autoridad de su saber, para interiorizar el miedo o la burla en sus educandos; de todos los que todavía siguen confundiendo rigor con rigidez, radicalismo con sectarismo, autoritarismo con disciplina, diálogo con imposición, seriedad con aburrimiento y disenso con irrespeto.

La universidad del siglo XXI requiere que, además de prepararnos como profesionales-especialistas, nos formemos para hacer y ser aquello que soñamos. En este sentido, la aspiración de que todas y todos los profesores de las universidades cuenten con título de maestría o doctorado es, sin duda alguna, un aspecto significativo que podría contribuir a mejorar los contenidos de los seminarios, a la vez que posiblemente ayudaría a potenciar el desarrollo de comunidades de investigadoras e investigadores comprometidos con la producción de más y mejor conocimiento. No obstante, ¿de qué sirve todo esto si las y los doctores que se forman no reflexionan sus prácticas y pedagogizan sus saberes?, ¿qué puede aportar en el aula de clase un educador al que no le preocupa saber enseñar?, ¿qué alcance puede tener el conocimiento que desdice en cada acto lo que afirma en cada palabra?, ¿qué alcance real pueden tener aquellos aprendizajes que no se encuentran mediados por la experiencia, los intereses y las emociones?

Ciencia, razón y conocimiento —tres de los pilares fundamentales de la universidad moderna— deberán cargarse de pedagogía, afecto y vida cotidiana en este nuevo siglo. Un modelo de universidad en el que se reconozca la necesidad del amor, la solidaridad y la ternura como aspectos significativos y trascendentales del acto educativo, a la que puedan acceder los sectores populares del campo y la ciudad, en la que las minorías étnicas puedan dialogar *efectivamente* desde una perspectiva intercultural, y en la que se renueven democráticamente desde los planes de estudio hasta las formas de evaluación, es el aporte fundamental y decisivo que la actual generación de estudiantes y educadores de las distintas instituciones universitarias del país podríamos llegar a ofrecerle a la sociedad colombiana, con el propósito de aportar un pequeño granito de arena en el proceso de transformación de nuestra realidad (Gómez, 2011: 4 y 5).

Bibliografía

Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Althusser, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos del Estado* (sexta edición). Bogotá: Tupac-Amaru, 2005.

Bobbio, Norberto. *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós, 1993.

CESU. *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: MEN, 2014.

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-551 de 2011. Derecho fundamental a la educación - Contenido y protección reforzada tratándose de personas en situación de discapacidad*. Expediente T-2.840.959. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Fals Borda, Orlando. *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. México: Nuestro Tiempo, 1970.

Gómez, Santiago. "Los procesos de resistencia como espacios de aprendizaje. Sobre la importancia de aprender de otras luchas para continuar la nuestra". *Agencia de información Adital*. Artículos de Opinión, 2014. Disponible en: <http://www.adital.com.br/?n=b7e6>

Gómez, Víctor Manuel. *Acuerdo por lo superior o por el 'mínimo común denominador'? Las falencias del CESU*. Observatorio de la Universidad Colombiana, 2014. Disponible en: http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4987:acuerdo-por-lo-superior-o-por-el-minimo-comun-denominador-las-falencias-del-cesu&catid=36:ensayos-acadcos&Itemid=81

Heller, Hermann. "Las ideas socialistas" en *Escritos Políticos* (selección y prólogo de Antonio López Pina). Madrid: Alianza, 1985.

Illich, Iván. *La sociedad desescolarizada*. Barcelona: Barral, 1974.

Jaramillo, Hernán. "La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados". *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 5 (2009): 131-155. Disponible en: <http://www.revistacts.net/files/Volumen%205%20%20n%C3%BAmero%2013/jaramillo.pdf>

Lippi, Roberto. *Construir un sistema alternativo a la estratificación socioeconómica: propuesta para el cálculo de los subsidios cruzados en Bogotá*. ONU-Hábitat (artículo virtual), 2014. Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1358:construir-un-sistema-alternativo-a-la-estratificacion-socioeconomica-propuesta-para-el-calculo-de-los-subsidios-cruzados-en-el-pago-de-tarifas-para-servicios-publicos-en-la-ciudad-de-bogota-colombia-&catid=161:noticias&Itemid=171

López, Cecilia. "Meritocracia y diplomacia en Colombia". *Revista portafolio.co*, 2014. Disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/analisismeritocracia-y-diplomacia-colombia>.

Mesías, Inti. *Voces críticas al Acuerdo por lo superior 2034 desde la Unal* (video). Prisma TV. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8EfJuR5rV-k>

Miñana, Carlos. *Voces críticas al Acuerdo por lo superior 2034 desde la Unal* (video). Prisma TV. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8EfJuR5rV-k>

Mora, Andrés Felipe. "Propuesta para la financiación de la educación superior en Colombia". *Revista Pensamiento Jurídico* 31 (2011): 215-234.

Mora, Andrés Felipe, y Leopoldo Múnera. "Complejo de Superioridad (la política pública para el sector terciario)". *Revista virtual Palabras al Margen*, 2014. Disponible en: <http://palabrasalmargen.com/index.php/articulos/nacional/item/complejo-de-superioridad-la-politica-publica-para-la-educacion-terciaria>

Múnera, Leopoldo. "Cuando la inclusión social no es igualdad de oportunidades. La reforma a la educación superior en Colombia" *Revista Foro* 80 (2013).

Torres, Alfonso. *Educación Popular. Trayectoria y actualidad*. Caracas: Universidad Bolivariana de Venezuela, 2007.

Vasconi, Tomás Amadeo. *Contra la Escuela*. Medellín: La Pulga, 1976.

Walzer, Michael. *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Wasserman, Moisés. *Voces críticas al Acuerdo por lo superior 2034 desde la Unal* (video). Prisma TV. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8EfJuR5rV-k>

Acuerdo por lo superior CESU y Visión 2034 UN

Análisis de temas transversales en el documento del CESU (2014) “Acuerdo por lo superior. Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de la Paz”, en relación con el Proyecto Visión 2034 UN

SEMINARIO ESTUDIANTES DEL PROYECTO VISIÓN 2034

Introducción

Este documento es el resultado de un ejercicio académico del grupo de estudiantes de posgrado y pregrado que forman parte del equipo del Proyecto Visión 2034. A través de un seminario se realizó una lectura transversal y comparativa entre el documento *Acuerdo por lo superior* del CESU y el documento marco del proyecto Visión 2034 de la Universidad Nacional de Colombia. Con este ejercicio se buscó responder a las siguientes preguntas: ¿Qué papel asigna el CESU en su propuesta de política a la Universidad Nacional? ¿Cómo se vería afectada la Universidad Nacional con esta propuesta de política? ¿Qué encuentros y desencuentros se perciben entre el documento del CESU y la propuesta del Proyecto Visión 2034?

Propuesta de política pública en educación superior, CESU 2014

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) es un organismo colegiado creado por la Ley 30 de 1992, perteneciente al Ministerio de Educación Nacional. Cumple funciones de planificación, asesoría, coordinación y recomendación en la elaboración de política pública de educación superior en Colombia y en la búsqueda de la consecución de los fines del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. En cumplimiento de dichas funciones, el CESU presenta el documento *Acuerdo por lo superior. Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de la Paz*, como una propuesta de política pública que oriente la reestructuración y organización de la educación superior en Colombia durante los próximos veinte años, tomando como referente importante el escenario de posconflicto que hoy se presenta como una posibilidad real en el país.

La Universidad Nacional de Colombia en el contexto de la educación superior

El documento publicado con la propuesta de política pública presentada por el CESU (2014) presenta un contexto general de la situación de la educación superior en el país en su apartado *La educación superior en Colombia hoy*. En esta sección se excluyen consideraciones específicas sobre la Universidad Nacional, y esta se incluye de manera general entre las universidades públicas (estatales u oficiales); sin embargo, es necesario reco-

nocer el carácter diferencial de esta institución en tanto un sistema real se construye a partir de la identificación de las características diferenciales y específicas de los elementos que lo integran. Sólo a partir del reconocimiento de características específicas es posible establecer relaciones pertinentes entre los elementos de un sistema.

¿Todas las IES públicas deberían recibir el mismo tratamiento en un sistema de educación superior?

A propósito de la asignación por estudiante de las subvenciones públicas por tipo de institución, del año 2012, el documento señala que las instituciones públicas que no son universidades reciben asignaciones muy inferiores comparadas con las que reciben las universidades públicas. Estas diferencias tan importantes están desfasadas respecto a la situación en la mayoría de los países del mundo, en donde no es tan pronunciada la diferencia de subsidio a los estudiantes según el tipo de institución (CESU, 2014: 70). Sin embargo, no se realizan consideraciones sobre las diferencias entre instituciones que implicarían a su vez diferencias en las asignaciones. Por ejemplo, las necesidades de una universidad de investigación, que requiere necesariamente equipos actualizados de punta, profesores con doctorado y dedicación de buena parte del tiempo de los profesores a la investigación, no se pueden igualar a un instituto de educación cuya función primordial es la formación.

En el apartado Descripción del financiamiento de la educación superior (CESU, 2014: 64) se menciona que del total de los 25 billones que fueron apropiados en el presupuesto del Ministerio de Educación en 2013, 3,3 billones fueron destinados a la educación superior. Los 3,3 billones se repartieron entre las universidades oficiales (75,8%), las instituciones de educación superior que son establecimientos públicos (15,2%), el Icetex (7,6%), recursos para inversión (1,1%) y otras transferencias de ley (0,2%) (CESU, 2014: 66). De acuerdo con lo expuesto, se realizan comparaciones simplificadoras que desconocen las características y las necesidades propias de los diferentes tipos de universidades y de otras IES que existen en el país.

Se describe, además, la manera como efectivamente los recursos de las universidades oficiales han aumentado en los últimos 21 años. Así, para el CESU, desde la misma expedición de la Ley 30 de 1992 se han destinado recursos adicionales a los establecidos en su regla de asignación. Entre 1993 y 2014, las transferencias a las universidades públicas aumentaron en un 154% por encima de la inflación (CESU, 2014: 68). Sin embargo, algunos datos que muestran la desfinanciación de la Universidad coinciden en afirmar que, aunque los recursos de la Nación han aumentado, pasando de \$427.880 millones en 2004 a \$726.237 millones en 2012, el costo de las instituciones también ha crecido, de tal manera que estas han debido aumentar la proporción de sus recursos propios casi hasta cubrir el 44% del presupuesto total, cuando en 2004 los recursos propios solo representaban el 35% del presupuesto total (ONP, 2013: 168). Esto significa que aunque se hayan aumentado los recursos para las universidades públicas, los costos de mantenimiento e inversión crecen a un ritmo más rápido que los aportes de la Nación. Este punto es especialmente significativo en la Universidad Nacional y su situación actual.

También se menciona que en 2013 se sancionó la Ley de Estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia, que recaudará cerca

de 5 billones de pesos en los próximos 20 años. Esta ley tiene como propósito apoyar a las universidades estatales en: construcción, adecuación, dotación y modernización de la infraestructura física y tecnológica universitaria; desarrollo de la investigación e innovación; programas de bienestar estudiantil y subsidios estudiantiles, y disminución de costos de matrícula para los estudiantes de estratos 1, 2 y 3. Frente a esto, es válido cuestionarse si los recursos proyectados serán suficientes para todas las universidades estatales del país y cuáles serán los indicadores que definirán el apoyo a cada institución. Por ejemplo, el presupuesto requerido para el funcionamiento de la Universidad Nacional superó los 1,2 billones en 2012 y su presupuesto para inversión, del mismo año, fue de \$471.712 millones (ONP, 2013: 168-169).

¿Posibilidades de aumento de programas y crecimiento de la cobertura en la Universidad Nacional?

Uno de los aspectos mencionados en la propuesta analizada es una asignación de recursos condicional para aquellas instituciones que aumenten su cobertura. En la Universidad Nacional, desde el año 2000 hasta el 2012, se crearon 159 programas de posgrado (ONP, 2013: 25), pero dicho crecimiento se ha hecho con un alto costo institucional, dada la difícil situación financiera de la Universidad y el congelamiento de su planta profesoral. Las estadísticas de los últimos 11 años muestran cómo en la Universidad ha disminuido el número de docentes de planta:

Año	Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado	Total
2001	1433	639	813	321	3206
2002	754	746	1096	485	3081
2003	714	733	1152	456	3055
2004	517	710	1199	509	2935
2005	461	688	1174	539	2862
2006	409	442	1399	714	2964
2007	341	616	1172	744	2873
2008	307	292	1578	816	2993
2009	277	264	1515	903	2959
2010	251	254	1504	976	2985
2011	238	243	1471	1022	2974
2012	217	217	1402	1080	2916

Tabla 1. Evolución de los docentes de planta según máximo nivel de formación, 2001-2012.
Fuente: ONP, 2013: 125.

Entre 2001 y 2012, la planta profesoral disminuyó en 290 docentes; sin embargo, es de resaltar el significativo aumento de docentes con formación en maestría y doctorado; en el mismo periodo se triplicó el número de docentes con este nivel de formación.

A pesar de ello, la Universidad Nacional es líder en las estrategias para la disminución de la deserción estudiantil. En el siguiente gráfico se evidencia que las cifras nacionales de deserción superan casi por el doble a las de la Universidad Nacional que, en los últimos tres años, lleva una tasa decreciente, mientras que el total de IES se ha mantenido constante en el mismo lapso.

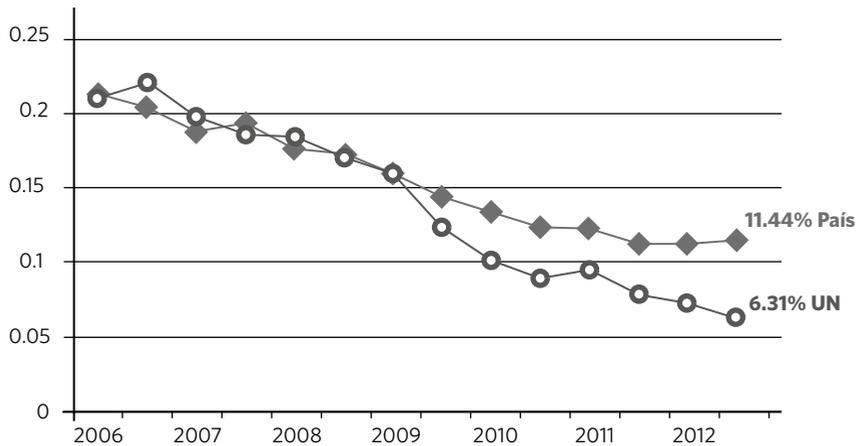


Figura 1. Tasa de deserción anual de la Universidad Nacional de Colombia vs. país (universitaria), 2012. Fuente: (ONP, 2013: 29)

Aporte en investigación de la Universidad Nacional al sistema de educación superior

La producción de investigación de todo el sistema de educación superior depende en gran medida de los logros de la Universidad Nacional. La UN tiene 931 grupos de investigación reconocidos por el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología - Scienti (ONP, 2013: 143). Según datos del CESU sobre la investigación e innovación en Colombia, existen 3.890 grupos de investigación (adscritos a IES), de los cuales 38% están en Bogotá, 22% en la región Noroccidente, 14% en la región Centro-Oriente, 1% en Amazonia y Orinoquia y 12% en la costa Atlántica y el Pacífico (CESU, 2014: 56). La Universidad Nacional aporta el 23,9% de los grupos de investigación del país.

De los grupos de investigación de la Universidad Nacional activos en Colciencias, 55 tienen categoría A1 en Scienti y 61 categoría A (ONP, 2013: 144). De acuerdo con datos de Colciencias, citados por el CESU, existen 367 grupos de investigación con calificación A1 y 296 con calificación A en Colombia (CESU, 2014: 57). Vemos, entonces, que el 17,49% de los grupos con la más alta calificación, A1 y A, son parte de la Universidad Nacional.

En el año 2013, la UN recibió, por parte del Presidente de la República, el pergamino que ratifica su liderazgo científico. Sumado a esto, recibió la certificación que la hizo beneficiaria de 202 apoyos para jóvenes investigadores e innovadores y 52 semilleros de investigación. Así mismo, por sus calidades académicas, la Universidad obtuvo 284 becas de Colciencias, equivalentes al 55% de un total de 516 otorgadas en el país, para financiar la formación de doctores en áreas como Biotecnología, Ingeniería, Agro-

ecología, entre otras. Los beneficiados fueron 44 doctorados de 52 que participaron en la convocatoria (Rectoría, 2014: 73).

Según el documento del CESU (2014), los programas de maestría y doctorado han iniciado recientemente los procesos de acreditación en el país. 3,06% de los programas de maestría y 6,8% de los de doctorado están acreditados. Como se registra en tabla 2, el 90% son de IES oficiales (CESU, 2014: 51).

Origen (sector) de las IES	Nº programas	Porcentaje
Oficial	41	90%
Privada	5	10%
Total general	46	100%

Tabla 2. Programas de posgrado con acreditación vigente por origen de la institución.
Fuente: CNA, información con corte a Marzo de 2014.

Actualmente, la Universidad Nacional cuenta con 19 programas de posgrado que tienen acreditación de alta calidad vigente (a mayo de 2014), 14 de maestría y 5 de doctorado (ONP, 2014). En relación con el total nacional, ello corresponde al 41,3% en Colombia. Respecto al total de las universidades oficiales, la Universidad Nacional ofrece el 46,3% de los programas de posgrado acreditados de la oferta pública, lo cual hace notar una diferencia existente entre el grupo de universidades públicas y la UN en términos de calidad académica.

La tabla 3, según el documento del CESU, resalta también los programas de posgrado acreditados con acreditación vigente por nivel (2014: 51).

Programas	Nº programas
Maestría	31
Doctorado	10
Especialización médico quirúrgica	5
Total general	46

Tabla 3. Programas de posgrado acreditados con acreditación vigente por nivel.
Fuente: CNA, información con corte a 31 de Diciembre 2013.

Según lo anterior, la Universidad Nacional ofrece el 50% de los doctorados acreditados y el 45,1% de las maestrías.

Presencia nacional de la Universidad Nacional de Colombia

Para el cumplimiento de sus fines, la Universidad Nacional de Colombia está constituida por cuatro sedes andinas en Bogotá, Medellín, Manizales y Palmira y cuatro sedes de presencia nacional (SPN) en Caribe, Amazonia, Orinoquia y Tumaco.

La Universidad trabaja en las SPN con miras a desarrollar actividades de docencia e investigación relacionadas con la producción, sistematización y proyección del conocimiento sobre y desde cada una de las regiones donde se extiende. Además de cumplir la función de formación en educación superior, se realiza investigación de alto nivel y extensión para fortalecer el desarrollo regional.

La Sede Amazonia cuenta con la Estación Científica de Leticia de la UN que tiene presencia en la región desde 1989 y el Instituto Amazónico de Investigaciones - Imani, creado en 1994. La Sede Caribe, creada en 1997 y ubicada en el Archipiélago de San Andrés, tiene el Instituto de Estudios Caribeños. La Sede Orinoquia, situada en Arauca desde 1996, desarrolla actividades académicas de pregrado en la región, a través de programas especiales. Por su parte, la Sede Tumaco cuenta con el Instituto de Estudios del Pacífico como unidad académica que desarrolla actividades misionales de formación, investigación y extensión, activo desde 2009.

En los últimos años, la Universidad viene diseñando e implementando diversos programas de repercusión regional. Uno de ellos es el programa *Nodos Fronterizos*, que busca promocionar las actividades de educación continua y permanente de la UN en las sedes de presencia nacional, con el objetivo de aportar al desarrollo regional y la proyección internacional de la Institución. En 2013 se dio inicio a la creación del nodo Amazonia, con la elaboración de un diagnóstico de capacidades y limitaciones de la sede y la demanda de necesidades de los países vecinos en cuanto a educación continua (Rectoría, 2014: 8).

Pero las características de lo nacional no se dan solamente por presencia física de sedes; por ejemplo, la Universidad tiene 80 grupos de investigación intersedes¹, de los cuales 16 tienen categoría A1 y 18 categoría A, además de los grupos de investigación relacionados con las SPN (ONP, 2013: 143).

La modalidad de extensión solidaria (apoyada por el artículo 18 del Acuerdo 036 de 2009 que creó el Fondo Nacional de Extensión Solidaria) comprende los programas y proyectos científicos, tecnológicos, artísticos y culturales de alto impacto social, que se desarrollan y financian total o parcialmente con recursos de la Universidad. Por medio de esta modalidad se integran los distintos campos del conocimiento y se estrechan vínculos con diversos sectores de la sociedad para la inclusión social de comunidades vulnerables. Adicionalmente, la Universidad tiene un número importante de proyectos de investigación y de extensión remunerada que se desarrollan a nivel nacional, aun cuando la coordinación se desarrolle desde una sola sede.

Relaciones entre los 10 temas planteados por el CESU y las 9 dimensiones del proyecto Visión 2034

La Dirección Nacional de Planeación y Estadística de la Universidad Nacional de Colombia está promoviendo actualmente el proyecto *Construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad al año 2034*, cuyo objetivo es construir acuerdos en la comunidad académica sobre asuntos fundamentales expresados en una visión de la Universidad

1. Son aquellos que tienen docentes inscritos en más de una sede de la Universidad.

Nacional de Colombia y en la definición de lineamientos de planeación estratégica que orienten los planes globales de desarrollo para los próximos veinte años.

Desde el proyecto Visión 2034 se ha propuesto una división analítica en nueve (9) dimensiones:

1. Megatendencias globales y nacionales que afectan la educación superior.
2. Lo nacional y lo público de la Universidad Nacional.
3. Componente educativo y formativo.
4. Investigación, creación y extensión.
5. Territorios y territorialidades de la Universidad Nacional.
6. Dimensión ambiental.
7. Bienestar y calidad de vida.
8. Democracia, gobernabilidad, participación y modelo de gestión de la Universidad.
9. Los legados de la Universidad Nacional en sus 150 años de existencia.

Se presentan a continuación las caracterizaciones y principales propuestas que el CESU ha articulado alrededor de 10 temas centrales propuestos para la reestructuración del Sistema de Educación Superior y se establece una relación analítica entre dichos temas y las nueve dimensiones propuestas en el proyecto Visión 2034. Específicamente, se busca identificar algunos elementos centrales en la propuesta del CESU que se encuentran relacionados con tres o más dimensiones del Proyecto Visión 2034, de tal manera que pueden ser considerados como transversales al proyecto en la medida en que su materialización e implementación tienen impactos en múltiples aspectos y en el diseño del plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia a 2034.

Educación inclusiva y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

En el primer tema, *educación inclusiva, acceso, permanencia y graduación*, el CESU identifica ciertos grupos poblacionales que suponen un reto para la articulación del sistema de educación superior en la medida en que razones sociales, económicas, políticas, culturales, lingüísticas, físicas o geográficas se presentan como obstáculos ineludibles para la igualdad y la equidad en el acceso a la oferta en educación superior.

Es precisamente en relación con los grupos mencionados con anterioridad que surge la necesidad de pensar la educación como un derecho atado al concepto de universalidad; esta última hace referencia al acceso a la educación superior de todas aquellas personas que tengan las capacidades y la motivación para hacerlo. El reto para la política es, entonces, establecer diversas formas de intervención que conduzcan a garantizar este derecho. Por otra parte, la universalidad como concepto articula varios procesos: el acceso a la educación superior, la cobertura como mecanismo que permita el acceso y la atención de aquellos que acceden a las Instituciones de Educación Superior (IES) y el reconocimiento de la diversidad que permita la permanencia de quienes acceden a ellas.

En conjunto, la universalidad implica la educación inclusiva, definida como la capacidad de potenciar y reconocer la diversidad, promoviendo valores como el respeto y estableciendo mecanismos que garanticen la participación de la comunidad en el marco de una perspectiva intercultural de los procesos educativos.

En el documento CESU se identifican cinco grupos con mayores dificultades para el acceso, la permanencia y la graduación en la educación superior:

- Personas en situación de discapacidad y con capacidades o talentos excepcionales.
- Grupos étnicos: comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros, indígenas y rom.
- Población víctima, según lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.
- Población desmovilizada en proceso de reintegración.
- Población habitante de frontera.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

La **dimensión del componente educativo y formativo** en este punto es relevante, ya que es recomendable pensar un modelo de educación superior que se ajuste a las demandas de las personas en situación de discapacidad y con capacidades o talentos excepcionales. Además, el sistema formativo debe tener en cuenta las particularidades culturales de los diferentes grupos étnicos que buscan acceder a la educación superior.

Por otro lado, se sugiere discutir la manera como la universidad podría incluir en el esquema formativo a los actores del conflicto armado, víctimas y desmovilizados, para que sean parte de los procesos académicos que confluyen en la Universidad.

Desde esta dimensión se pueden retomar algunas de las problemáticas identificadas por el CESU en todas las IES, como:

- 1.** Las prácticas pedagógicas centradas en el docente, que se desarrollan sin tener en cuenta las características de los estudiantes y el contexto en el que se insertan las acciones educativas.
- 2.** La rigidez en los procesos curriculares que impiden al estudiante elegir rutas académicas en correspondencia con sus intereses y necesidades.
- 3.** Apoyos profesionales insuficientes para orientar a estudiantes que han ingresado con baja preparación académica o que presentan discapacidad o talentos excepcionales. A esto hay que agregar que son poco frecuentes las evaluaciones que se realizan para identificar las deficiencias que permitirían diseñar programas de nivelación.

Frente a lo anterior, según el Acuerdo 033 de 2007 del Consejo Superior Universitario, la Universidad Nacional debe estar inmersa en un proceso continuo de mejoramiento de la calidad para cumplir a cabalidad sus funciones misionales y su compromiso de liderazgo de la educación superior del país. Además, la Universidad inició en el año 2001 un proceso de autoevaluación y evaluación externa de sus programas curriculares de pregrado y posgrado, lo que ha permitido identificar fortalezas y debilidades en la formación de los estudiantes.

La **dimensión de lo nacional, lo público y autonomía universitaria** han dado pie a la discusión sobre el posicionamiento de la Universidad en las zonas de frontera y la manera en que puede ser accesible o no para sus habitantes.

La mayoría de pruebas de admisión a la educación superior de las IES o cualquier prueba censal estatal como el Icfes no contemplan las realidades educativas, pedagógicas y características especiales de ciertas poblaciones con discapacidad o talentos excepcionales, los indígenas, el pueblo rom y las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras. ¿Lo hace el examen de ingreso de la Universidad Nacional?

En la **dimensión de territorios y territorialidades** se menciona que la ubicación geográfica de ciertas poblaciones, las limitaciones tecnológicas y de infraestructura generan dificultades para acceder a la educación superior. Ello se ve reflejado en las diferencias entre los programas de pregrado existentes en las sedes andinas de la Universidad y aquellos de las sedes de frontera. Adicionalmente, se requiere evaluar la relación entre la conformación de programas con las demandas internacionales, regionales y locales en donde se insertan.

Frente a la **dimensión de bienestar y calidad de vida** se sugiere que existen pocos programas de bienestar universitario que incluyen centros de desarrollo infantil con el fin de favorecer la permanencia de las mujeres madres en el sistema.

Sugerencias de puntos centrales de reflexión, de acuerdo con las propuestas presentadas por el CESU

En el documento elaborado por el CESU se presentan una serie de propuestas que buscan responder a las problemáticas identificadas. Se sugieren en este sentido un grupo de reflexiones que permitan caracterizar los avances de la UN en dichas propuestas, así como los retos actuales:

1. ¿Qué didácticas, servicios de apoyo pedagógico y tutorías o cursos de nivelación, entre otras ayudas, ha diseñado la UN para los estudiantes que lo requieran con base en sus particularidades?
2. ¿Cómo se reconocen en la UN los méritos, conocimientos y habilidades adquiridos con anterioridad al ingreso?
3. ¿Los currículos propuestos por los diferentes programas son integrales y flexibles, con modalidades y metodologías pertinentes a las particularidades de las diversas poblaciones estudiantiles y a los contextos regionales?
4. ¿Se han establecido procesos de formación a los profesores en el marco de una docencia inclusiva?
5. ¿Cuáles son los aspectos considerados en la evaluación docente?
6. ¿Se han realizado evaluaciones y seguimientos a la inclusión en la UN?

Aspectos que ya se vienen desarrollando en la Universidad Nacional de Colombia

A este respecto resulta importante resaltar ciertos aspectos que, si bien se encuentran incluidos en las propuestas mencionadas, han sido materializados y desarrollados con anterioridad en la Universidad. Por ejemplo, partiendo de la identificación de las comunidades étnicas como grupo poblacional con dificultad de acceso a la educación superior, la UN ha venido implementando políticas institucionales que han reconocido dichas dificultades y han permitido tener un enfoque diferencial que aumente su posibilidad de acceso a la educación. Así, se ha facilitado el ingreso de aspirantes pertenecientes a comunidades indígenas (Acuerdo 022 de 1986 y Acuerdo 018 de 1999 del Consejo Superior Universitario), y a comunidades negras, raizales y palenqueras (Acuerdo 013 de 2009 del Consejo Superior Universitario).

También se han implementado políticas de acceso a la Universidad que beneficiaban a las personas víctimas del conflicto armado (Acuerdo 075 de 2012 del Consejo Superior Universitario) y se ha creado el Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica - PEAMA (Acuerdo 025 de 2007 del Consejo Superior Universitario y Reso-

lución 781 de 2014 de la Rectoría), que facilita el ingreso a programas de pregrado a las personas habitantes de territorios de frontera en donde la Universidad tiene sus sedes. Este programa es complementado con el Programa de Admisión para Mejores Bachilleres de Municipios Pobres (Acuerdo 093 de 1989 del Consejo Superior Universitario).

De esta manera, la Universidad ha atendido, desde hace varios años, a la necesidad identificada por el CESU de crear estructuras y programas de admisión diferencial que beneficien a las poblaciones identificadas, llevando a la práctica muchas de las propuestas consignadas en el *Acuerdo por lo superior*. Si bien la implementación de estos programas ha arrojado balances positivos, las recientes modificaciones en los criterios de ingreso regular y la metodología del nuevo examen de admisión se han constituido en un reto para la Universidad, pues se ha llegado a cuestionar su idoneidad para garantizar la equidad en el ingreso y permanencia de los estudiantes.

Calidad y pertinencia y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

Frente al tema de calidad y pertinencia se menciona que en el marco de un mundo globalizado es necesario para cada país y particularmente para Colombia contar con instrumentos de evaluación de la educación superior que garanticen que los programas ofrecidos por las IES respondan a los referentes de alta calidad establecidos internacionalmente. En relación con lo anterior, se menciona que el sistema educativo colombiano se ha diversificado en el aspecto institucional en relación a su naturaleza, sus niveles, sus modalidades, orientaciones disciplinares y su orientación secular o religiosa.

En Colombia se ha asumido desde 1995 un concepto de calidad para los procesos de acreditación tanto de programas como de instituciones, lo que ha servido para la consolidación de un sistema de aseguramiento de calidad de la educación superior en el país. Dicho concepto de calidad toma en cuenta la forma como las instituciones y sus programas académicos prestan el servicio y como este se ajusta o no a los estándares definidos como óptimos para la prestación. Lo anterior implica que el Estado junto con las IES debe fomentar y articular mediante políticas, programas, proyectos, acciones y recursos, mecanismos de evaluación y mejoramiento tanto institucional como de la oferta académica.

El Ministerio de Educación, junto con organismos del sector educación como el Icfes, el Icetex y Colciencias, viene desarrollando un esfuerzo por consolidar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) que permita evaluar, reconocer y garantizar la calidad y pertinencia de las instituciones y sus programas. El SAC está conformado actualmente por tres componentes relacionados entre sí: de información, de evaluación y de fomento.

El componente de información se soporta en seis sistemas: SNIES, SPADIES, SACES, Saber (11 y Pro), OLE y SCientTI. Por su parte, el componente de evaluación cuenta con dos instrumentos: el registro calificado a cargo de Conaces y la acreditación de alta calidad como proceso voluntario y a cargo del CNA. Finalmente, el componente de fomento promueve el fortalecimiento de las instituciones y programas ofrecidos, brinda apoyo para el desarrollo de sistemas de información y uso de tecnologías en los procesos académicos y de gestión y hace seguimiento a los planes de mejoramiento para aquellas instituciones a las que les fue negado el registro calificado.

Estos tres componentes en su conjunto buscan implementar estrategias orientadas al mejoramiento y aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

Una de las grandes preocupaciones del CESU es que los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad (SAC) de la educación superior garanticen progresivamente a la sociedad que sus IES y sus programas cuenten con condiciones de alta calidad, teniendo en cuenta referentes internacionales. Esto debido a que el mundo experimenta una creciente ruptura de fronteras nacionales, que presiona por mayor movilidad, reconocimiento mutuo de títulos, programas, estudiantes, docentes, entre otros (CESU, 2014: 78). En estas dinámicas, los SAC cobran fuerza como mecanismos sobre los que se soportan los procesos de internacionalización y globalización de la educación superior, razón por la cual es recomendable que la **dimensión de megatendencias globales y nacionales** esté atenta a las nuevas configuraciones de los sistemas globales de certificación de calidad y la adaptabilidad que deberían tener estos al esquema institucional de la Universidad Nacional.

Además de esto, según el CESU, la sociedad requiere que las instituciones y programas de educación superior se encuentren vinculados a procesos de mejoramiento continuo y no solamente aquellos que se someten voluntariamente a la acreditación (CESU, 2014: 78). En este sentido, los modelos de autoevaluación deben desarrollarse y consolidarse en todas las IES, para alcanzar objetivos de calidad, lo cual no significa que la Universidad Nacional deje de lado los procesos de certificación de calidad, sino que, al mismo tiempo, desarrolle procesos de autoevaluación al mismo nivel y con la misma rigurosidad con que se prepara para las evaluaciones del Ministerio de Educación. Por esto, la **dimensión de democracia, gobernabilidad, participación y gestión** podría entrar a cuestionarse la posibilidad de unificar o mezclar metodologías de gestión para hacer del monitoreo un elemento tan valioso como la certificación. Cabría preguntarse, además, desde esta dimensión, la situación actual de los sistemas de evaluación de la Universidad y sus posibles reconfiguraciones con el fin de propiciar la articulación entre sus procesos de aseguramiento de la calidad y los adelantados a nivel nacional.

Estos aspectos se relacionan con la **dimensión del componente educativo y formativo** en la medida en que los procesos de acreditación de los programas pueden impulsar una transformación de los currículos y la revisión o cambios en algunos procesos de docencia. Lo anterior resulta aún más relevante cuando se plantea la posibilidad de que, a futuro, estos procesos de acreditación sean de carácter obligatorio para las Instituciones de Educación Superior (en este caso, valdría la pena preguntarse cuál sería el carácter especial de la UN; ¿podría retirarse voluntariamente de estos procesos?).

Por otro lado, para la Universidad Nacional se vuelve central la discusión sobre las fuentes de financiación que le permitirán afrontar el gasto requerido para llevar a cabo procesos de mejoramiento. Frente a una disminución en la financiación de la Universidad que ya presenta dificultades para cubrir los gastos de funcionamiento, ¿cuáles serán las alternativas de financiación para implementar los procesos de acreditación?

En relación con la **dimensión de territorios y territorialidades** se presenta una tensión fundamental: ¿Cómo establecer criterios de calidad y acreditación de los programas educativos para todas las sedes sin olvidar que las particularidades y complejidades de las sedes generan dificultades importantes cuando se trata de responder a cri-

terios estandarizados de calidad? En este sentido, es importante pensar cómo impulsar y asegurar el mejoramiento continuo de la calidad en las SPN haciendo uso de las TIC, sin que la modificación de sus currículos y programas educativos pierda pertinencia y las instituciones tengan la capacidad para responder a contextos regionales particulares. Este aspecto también entra en tensión con los procesos de internacionalización y de homologación de títulos.

Por último, el CESU propone una articulación del SAC con el SNCTI, lo cual afecta la **dimensión de investigación, creación y extensión**, en la medida en que busca articular las actividades de investigación con procesos de evaluación de la calidad que respondan a los referentes internacionales respecto a las actividades de investigación y CTI.

Sugerencias de puntos centrales de reflexión

Las reflexiones que se sugieren en este punto para la Universidad Nacional de Colombia son:

- ¿Cuáles son las políticas de la UN para evaluar su calidad?
- ¿Cómo asegurar procesos de autoevaluación y mejoramiento continuo en los programas que no opten por pasar por procesos de acreditación?
- ¿Los sistemas de información que tiene la Universidad Nacional son suficientes para hacer seguimiento a la calidad de los programas? ¿Cómo se relacionará la UN con los sistemas de información del MEN (Saber Pro, Sapdies, OLE, etc.)?
- ¿Cuál es la relación de la Universidad Nacional con acreditaciones internacionales?
- ¿Cómo podría la UN ayudar a otras IES para que logren su acreditación?
- ¿Cómo armonizar internacionalización y estandarización con pertinencia local, regional y nacional, y reconocimiento de la diversidad?

Aspectos que ya se vienen desarrollando en la Universidad Nacional de Colombia

La Universidad Nacional ha dispuesto un modelo para la autoevaluación y acreditación de sus programas que ha redundado en un seguimiento permanente desde la Vicerrectoría Académica y en la demostración de la alta calidad de su oferta académica.

La búsqueda de pertinencia de los programas ya es aplicada por la Universidad, que cuenta con sedes de frontera que ofrecen programas de pregrado de diverso orden y que por medio del Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica - PEAMA brindan cupos en las sedes andinas de la Universidad (Bogotá, Medellín, Palmira, Manizales) y posgrados orientados al desarrollo de programas en directa relación con las problemáticas y contextos territoriales. Por ejemplo, la Sede Amazonia cuenta con el programa de Especialización, Maestría y Doctorado en Estudios Amazónicos, que aborda de manera interdisciplinaria diversas dimensiones de la región; la Sede Caribe, por su parte, ofrece Especialización y Maestría en Estudios del Caribe y Maestría y Doctorado en Ciencias - Línea Biología Marina.

Investigación - CTI y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

La generación y transmisión de nuevo conocimiento se constituye en un elemento central para la fundamentación de la actividad formativa de la educación superior, así como

para la profundización de su relación con la sociedad en su conjunto. La evolución del conocimiento ha puesto en marcha procesos de reestructuración de la educación y, por esta vía, de las actividades de investigación en ciencia, tecnología e innovación. En Colombia, dichas actividades han estado marcadas por el liderazgo de las instituciones universitarias en el desarrollo de actividades y proyectos de investigación con respecto a la producción de instituciones no universitarias, a saber: centros e institutos de investigación básica, laboratorios estatales y organizaciones de investigación y tecnología.

La orientación de las actividades de investigación en CTI de las diferentes instituciones, así como la articulación de la producción y transmisión del conocimiento al interior del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación son un elemento fundamental en la articulación de las propuestas del CESU. El desarrollo de la investigación en Colombia está relacionado con las dinámicas regionales y territoriales en la medida en que se busca responder a la desigual capacidad de las diferentes regiones para adelantar actividades de investigación pertinentes y de calidad, particularmente cuando la gran mayoría de dicha actividad se lleva a cabo en las principales ciudades del país. Se busca también responder a la pregunta por la financiación de la investigación, en tanto que en gran medida ha estado a cargo de Colciencias, con una baja participación de contratos industriales y externos; esta se convierte en un elemento central dada la poca inversión destinada a financiar la investigación en Colombia y que corresponde al 0,46% del PIB.

La articulación de la investigación pone de presente el concepto de la innovación social como un elemento fundamental en el desarrollo de las actividades de CTI con una relevancia particular en contextos en los que, como en Colombia, la crisis social y política requiere de soluciones que den respuesta a las problemáticas de violencia y desigualdad, profundizadas por la debilidad institucional del Estado.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

Este tema está claramente relacionado con la **dimensión de investigación, creación y extensión**, desde la cual es importante reflexionar sobre las políticas de fomento a la investigación en la UN y los niveles de producción científica en la Universidad Nacional comparado con el total de IES en el país y con índices internacionales. Según el CESU, la escasa producción que se expresa en indicadores relacionados con CTI como son las bajas cifras de patentes, el escaso número de doctores y de publicaciones en revistas indexadas y en otros productos resultados de investigación representan un gran problema.

Desde la **dimensión de democracia, gobernabilidad, participación y gestión** se sugiere pensarse modelos de gestión que posibiliten la comunicación de la universidad con los sectores productivos para el fomento de la investigación. Ante esto, el CESU reseña que la financiación de la investigación del sector universitario proviene de las subvenciones gestionadas por Colciencias y otros contratos externos, pero los ingresos de investigación por contratos industriales son mínimos.

Desde la **dimensión de territorios y territorialidades**, podría cuestionarse la ausencia de normatividad y de orientación para la integración de las regiones y las sedes en el desarrollo conjunto de propuestas técnicas, mecanismos de cooperación y en la puesta en marcha de proyectos de investigación, en particular los asociados con los recursos de regalías. Acá, la dimensión puede discutir por canales de comunicación entre sedes más óptimos que faciliten la integración y desarrollo de macroproyectos que integren varias sedes en torno a una misma meta, lo cual a su vez puede disminuir

la brecha en los niveles disímiles de capacidad de las regiones para elaborar e implementar proyectos de desarrollo. Esto debido a que, según el CESU, las capacidades para el desarrollo de proyectos se han concentrado en las tres principales capitales del país con un gran vacío en buena parte del territorio nacional (CESU, 2014: 80).

Además de ello, las **dimensiones de investigación, creación y extensión y la de componente formativo** permiten recoger la preocupación del CESU por la ausencia de una carrera de investigador y la falta de estímulos a largo plazo para los investigadores de los sectores público y privado, siendo esto una limitante al momento de emprender un proyecto de vida como tal (CESU, 2014: 83). La dimensión de investigación tendrá que discutir junto a la dimensión del componente formativo cómo se podrán estructurar los espacios académicos que den pie a la configuración de sujetos dedicados a la investigación de tiempo completo. Además, la respuesta a este dilema tendrá impactos en la configuración de las relaciones contractuales de los docentes, particularmente en su estabilidad laboral, afectando la **dimensión de bienestar y calidad de vida**.

Sugerencias de puntos centrales de reflexión

A continuación se proponen algunos puntos de reflexión derivados de las propuestas que a criterio del CESU pueden dar solución a las problemáticas definidas.

- ¿Debe contratarse a docentes que adelanten, junto con sus actividades formativas, tareas de investigación y extensión, o debe más bien separarse la carrera del investigador de la labor de la docencia y, en este sentido, separar la labor investigativa de la relación contractual de docencia y formación?
- ¿Se requiere una modificación de los programas y currículos para la formación de investigadores? ¿Qué impactos tendría dicha transformación en el modelo de gestión?
- ¿Cómo orientar el trabajo inter-sedes para la investigación en la UN?

Aspectos que ya se vienen desarrollando en la Universidad Nacional de Colombia

La solución de problemas de índole nacional y la preocupación por la participación y acompañamiento a las regiones es un tema central para la UN. Con el fin de aumentar la presencia en las áreas de investigación e innovación a nivel regional, se han realizado cursos de diplomado en formulación de proyectos con énfasis en la solución de problemas regionales con presencia en 19 ciudades del territorio nacional, la generación de nodos regionales de formación y atención a actividades de educación continuada y apoyo a la formulación de proyectos con atención a las problemáticas regionales. Además, se han suscrito convenios interinstitucionales con Colciencias y Findeter, a fin de integrar los sistemas de investigación de la Universidad con la normatividad nacional y los sistemas de asignación de recursos a nivel nacional en programas y proyectos que fortalezcan las capacidades de desarrollo regional (Vicerrectoría de Investigación, 2014).

Regionalización y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

En educación superior, la regionalización es vista como una estrategia que permite impulsar el acceso, permanencia y graduación en las IES regionales, y que a la vez

contribuye al desarrollo local mediante la generación de capacidades que respondan a la particularidad de cada contexto. De esta manera, la regionalización debe buscar la materialización de los objetivos de la educación superior en Colombia, entre ellos el acceso, la educación inclusiva, la calidad y el avance en materia de ciencia, tecnología e innovación.

En el documento del CESU se plantea que los principales problemas que debe buscar superar la política educativa para lograr la regionalización de la educación superior están relacionados básicamente con siete aspectos: las asimetrías que arrojan los resultados educativos de las ciudades capitales frente a los departamentos; el desconocimiento de la diversidad regional del país para el desarrollo de políticas públicas educativas que respondan a esta; el traslado de bachilleres y profesionales a otras regiones por la débil oferta educativa y la falta de empleo; el desconocimiento de los mecanismos para la continuación de estudios tales como la transferencia de créditos; la oferta de educación superior e investigación de las IES en las regiones que muchas veces no se corresponde con las necesidades de la economía local y regional, y finalmente el desequilibrio en cuanto a los esquemas de financiación que aporta la nación y los entes territoriales.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

La **dimensión de territorios y territorialidades** es evidente en este tema de regionalización. Se relaciona, además, con las **dimensiones componente educativo y formativo, y democracia, gobernabilidad, participación y gestión**. Según el CESU, la descentralización de la educación y los procesos de regionalización van más allá de trasladar simplemente la oferta de educación superior, por lo que se debe apoyar la generación de capacidades instaladas en las regiones para que desarrollen programas pertinentes en el marco de sus características. Frente a este aspecto, las dimensiones antes mencionadas pueden extender la discusión más allá de la mera generación de oferta y preocuparse por cómo las sedes de las regiones son capaces o no, según sus necesidades, de gestionarse como entidades autónomas y de alta calidad formativa. Estas tres dimensiones pueden interrelacionarse para entender, primero, las dinámicas regionales que condicionan la generación de capacidades instaladas (territorios y territorialidades); segundo, la coherencia del componente formativo con sus características culturales (componente educativo y formativo), y, tercero, la estructura de gestión necesaria para la generación de capacidades instaladas que les permitan autodefinirse (democracia, gobernabilidad, participación y gestión).

Siguiendo la idea anterior, para el CESU existe desconocimiento de la diversidad regional colombiana en el diseño de políticas públicas del sector. Por ello, es recomendable que la **dimensión de territorios y territorialidades** ahonde en el entendimiento de las diversas dinámicas regionales donde la Universidad Nacional tiene presencia. No se pueden tomar decisiones positivas si el fenómeno que se enfrenta no es del todo claro.

Frente a la **dimensión de componente educativo y formativo**, según el CESU, la oferta de la educación postsecundaria no se corresponde con las necesidades de la economía local y regional. El número de programas activos demuestra que menos de una cuarta parte de los programas de IES y de instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano están vinculados a la agricultura y a las ciencias veterinarias o temas similares, mientras que menos del 2% de la matrícula corresponde a

programas relacionados con la matemática y las ciencias naturales. Por el contrario, un elevado número de graduados (más del 30%) corresponde a programas de economía y administración. Frente a este aspecto, esta dimensión puede discutir sobre la pertinencia de la oferta académica de las sedes regionales de la Universidad Nacional.

Sugerencias de puntos centrales de reflexión

- ¿Cómo caracterizar las regiones en las que hace presencia la Universidad para que la oferta de programas académicos y actividades de investigación y extensión se correspondan con la capacidad instalada, contextos y necesidades de la región?
- ¿Qué modelos de gestión deben implementarse en la Universidad y en sus sedes territoriales para fomentar la descentralización y la autonomía?
- ¿Cómo articular el fomento de la autonomía institucional con la propuesta de elaboración de planes decenales de educación en las regiones en cuya elaboración concurren las secretarías municipales, los ministerios del orden nacional, entidades de control y actores del sector económico?
- ¿Cómo debe orientarse la acción de la Universidad en sus sedes de presencia nacional para constituirse en un actor central de interlocución que articule las acciones de las otras IES, pero también de las entidades político administrativas y de los sectores económicos en el proceso de regionalización de la educación superior?

El sistema de educación terciaria y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

La oferta educativa posmedia en Colombia está dividida en dos categorías principales; (I) la educación superior con programas técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales y (II) la educación para el trabajo y el desarrollo humano, que comprende programas orientados a la generación de capacidades prácticas en las artes y oficios que faciliten el ingreso y articulación con el mundo laboral.

Aunque en Colombia se ha intentado llevar a cabo una estrategia de articulación de la educación media con las diferentes ofertas educativas, los estudiantes cuentan con un bajo nivel de orientación en la selección de los programas y niveles académicos a desarrollar, al tiempo que encuentran en su tránsito por los diferentes niveles educativos obstáculos como la falta de criterios para la homologación de créditos académicos que les impiden articular los conocimientos adquiridos y transitar hacia nuevos programas académicos.

La poca profundidad en la articulación de las diferentes modalidades educativas requiere la creación de un sistema de educación terciaria que responda a las necesidades y los contextos regionales y territoriales y también de los sectores productivos en materia de formación. La flexibilidad, movilidad y tránsito de los estudiantes se convierte en una necesidad prioritaria que debe caracterizar el sistema para profundizar y efectivizar la armonización de las distintas opciones de educación posmedia.

El conjunto de las posibilidades educativas que se ofrecen para los bachilleres se reconocen como Educación Terciaria, o la oferta posmedia que incluye la educación

superior (técnica profesional, tecnológica y profesional) y la formación para el trabajo y el desarrollo humano (CESU, 2014: 89). Según el CESU, la falta de una clara diferenciación de las ofertas educativas hace que en la práctica, por ejemplo, muchos estudiantes difícilmente puedan diferenciar entre un programa técnico profesional y un programa técnico laboral.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

Frente a lo anterior, la **dimensión de componente educativo y formativo** podría discutir la oferta educativa de la Universidad Nacional y el papel que quiere jugar, como institución, en la educación terciaria, ¿hacia dónde debe avanzar?, ¿en que se debería concentrar?, ¿qué tipos de programas crear? En términos generales, esta dimensión podrá discutir sobre la manera como la Universidad Nacional entrará a jugar un papel dentro de este nuevo sistema más articulado.

La **dimensión de megatendencias globales y nacionales** también cobra relevancia en este tema, porque para el CESU Colombia debería tomar en cuenta la manera como está organizado el modelo de educación terciaria en otras naciones. Esta dimensión podría tomar como referencia otras universidades nacionales que han asumido este cambio de diversificar la oferta formativa, para esclarecer la mejor manera en que la Universidad Nacional puede afrontar semejante reto (CESU, 2014: 90).

Otra problemática que plantea el CESU es la profunda desarticulación entre las IES, frente a lo cual promueve la unificación de criterios y normatividades que faciliten al estudiante el tránsito libre entre cada una de ellas. Sin embargo, esto representaría un desafío para la Universidad Nacional y para su modelo de gestión, que tendría que adaptarse para el funcionamiento armónico de todo el sistema de educación superior. Así, la **dimensión de democracia, gobernabilidad, participación y gestión** puede discutir los modelos de gestión posibles que permitan una posible armonización con el sistema sin que se sienta amenazada la autonomía universitaria.

Sugerencias de puntos centrales de reflexión

- ¿Qué propuestas existen en la UN para facilitar el tránsito de los estudiantes de otras modalidades educativas a la formación profesional de su oferta académica?
- ¿Cómo apoyará la Universidad Nacional los procesos de articulación entre las instituciones de diferentes niveles del sistema? (por ejemplo, abriendo espacios de interlocución y comunicación de experiencias, generando procesos de formación del personal docente de otras instituciones, articulando a las instituciones del sistema a las actividades de investigación, creación y extensión).

Comunidad universitaria y bienestar, y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

Por comunidad universitaria se entiende el conjunto de estudiantes, profesores, egresados, personal administrativo y de servicios y el resto de actores que hacen parte del quehacer propio de la educación superior.

Desde las unidades de Bienestar se vislumbra el ámbito que propicia la generación de relaciones interpersonales ricas en contenido, que faciliten la solución de con-

flictos y los procesos de superación de la violencia, desde una perspectiva de desarrollo humano integral y de cultura ciudadana. Según Ascún, el bienestar universitario contempla tres pilares fundamentales: formación integral, calidad de vida y construcción de comunidad.

Los nuevos contextos y realidades demandan la necesidad de repensar el bienestar como un espacio donde confluyen las diferentes miradas y expectativas de los integrantes de la comunidad: estudiantes, profesores, directivos, egresados, familia, pensionados y funcionarios, así como de la sociedad en su conjunto, para plantear nuevas formas de ser, de cultura, de desarrollo físico y espiritual, de ciudadanía, de respeto al ambiente y de interrelación personal (CESU, 2014: 93).

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

Este tema alude directamente a la **dimensión de bienestar y calidad de vida**, aunque se relaciona también con las **dimensiones de territorios y territorialidades y componente educativo y formativo**, en la medida que se abre la discusión sobre todo lo que abarca el concepto de bienestar universitario. Según el CESU, la distribución del cuerpo profesoral por regiones es muy desigual, concentrándose en las ciudades de mayor desarrollo. Si bien la matrícula ha crecido, el número total de profesores ha disminuido y los mayores crecimientos del cuerpo docente se registran en contrataciones por estricto periodo académico, lo que afecta la continuidad en los procesos académicos institucionales y la calidad de vida de los docentes (CESU, 2014: 94).

Por otro lado, la totalidad de las IES no cuentan con mecanismos y espacios que garanticen la representatividad de sus diferentes estamentos en los órganos directivos. Frente a este aspecto, dos dimensiones se traslapan: **democracia, gobernabilidad, participación y gestión y lo nacional, lo público y autonomía universitaria**.

Para el CESU, el sistema de educación superior presenta enormes asimetrías en las formas de contratación, remuneración, ascenso, escalafón y cargas académicas de los profesores. El marco jurídico otorga a las IES la potestad para definir estos procesos, aunque el resultado, en ocasiones, son profesores sin vinculaciones estables, con bajos salarios, excesivo número de horas de clase y precarias condiciones en cuanto a espacios de trabajo, dotación de bibliotecas, acceso a equipos de cómputo, redes y libros virtuales (CESU, 2014: 95). Frente a lo anterior, las **dimensiones de democracia, gobernabilidad, participación y gestión y componente educativo y formativo** podrían discutir las opciones con las que cuenta la Universidad Nacional para mejorar las condiciones laborales de los docentes y optimizar el proceso formativo de los estudiantes, sin tener que sacrificar los rubros dispuestos para el bienestar de cada uno de los estamentos de la institución.

Por último, el CESU hace una fuerte crítica que se relaciona con la **dimensión de bienestar y calidad de vida y la dimensión de componente educativo y formativo**. El bienestar universitario se ha enfocado principalmente como un servicio asistencial para suplir necesidades básicas de los estudiantes en cuanto a la alimentación, el transporte y el empleo del tiempo libre, lo que reduce el papel del bienestar en su contribución al logro de una formación integral con incida en los procesos académicos y en el desarrollo humano. Lo anterior implicaría un esfuerzo conjunto de ambas dimensiones por encontrar un punto de correlación en donde el bienestar deje de ser asistencialismo y contribuya directamente con una formación más integral.

Sugerencias de puntos centrales de reflexión

- ¿Cuál es la capacidad real de influencia de los estamentos universitarios en la toma de decisiones en la UN?, ¿qué papel deben jugar los órganos de representación estamental de la Universidad al interior de los órganos de gobierno?
- ¿Cómo se presenta actualmente la situación laboral de los docentes adscritos a la UN?
- ¿Cómo influyen las dificultades financieras de la UN en la consolidación del sistema de bienestar universitario o, por el contrario, en la necesidad de cerrar programas necesarios a la comunidad universitaria?

Aspectos que ya se vienen desarrollando en la Universidad Nacional de Colombia

La Universidad cuenta con un sistema de bienestar que ha sido creado con el Acuerdo 007 de 2010 del Consejo Superior Universitario. El sistema de bienestar se ha complementado con políticas institucionales que reconocen la diversidad y la pluralidad al interior de la vida universitaria. Gracias a ello, la Universidad se ha convertido en pionera en la implementación de políticas que garanticen la igualdad de género y el respeto a la diversidad en la institución, según lo planteado por el Acuerdo 035 de 2012 del Consejo Superior Universitario. Sin embargo, frente a los desarrollos que la Universidad ya ha venido implementando en relación con el bienestar universitario se abren ciertos puntos de reflexión, pues si bien la inversión neta en este tipo de programas ha sido creciente, los diferentes estamentos de la comunidad universitaria han experimentado una disminución en la oferta de bienestar universitario con la eliminación de programas como residencias, apoyo alimentario, préstamo beca, entre otros.

Nuevas modalidades educativas y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

Las nuevas tecnologías digitales incorporadas en el escenario pedagógico han dinamizado y transformado los métodos tradicionales de enseñar y de aprender, lo cual exige la revisión de los procesos de garantía de la calidad del proceso formativo ofrecido con el soporte de dichas tecnologías. En ese contexto, se registra un creciente proceso de migración de instituciones y programas de educación superior hacia la virtualidad.

Las nuevas modalidades educativas promueven la inclusión, la movilidad social, la pluralidad y la multiculturalidad, cuando se desarrollan en condiciones de calidad, al hacer del ciberespacio el sitio de encuentro predominante de los mundos culturales y simbólicos de sus participantes, independientemente de barreras espacio-temporales o discriminaciones por motivos de edad, género, raza, etnia, credo religioso, nacionalidad o discapacidad. El reto permanente de estas modalidades educativas consiste en fomentar y afianzar la autonomía del estudiante como base para la construcción social del conocimiento, la gestión de aprendizajes abiertos y colaborativos y la regulación de la propia formación.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

La Universidad no oferta en el momento programas académicos de pregrado o posgrado a distancia (virtual), por lo cual resulta una inquietud pertinente para la **dimensión**

del componente educativo y formativo, analizando posibles beneficios o inconvenientes que puede traer la apertura de programas de este tipo para la UN.

Según el CESU, existe escasa investigación en este campo que haya contribuido al mejoramiento y consolidación de estas modalidades de enseñanza, además de que la formación de pares académicos idóneos para evaluar las condiciones de calidad en dicha modalidad, tanto para visitas de registro calificado como de acreditación, se ha convertido en un verdadero escollo. Los programas se juzgan más con criterios propios de la presencialidad o no se valoran las condiciones de calidad más importantes en las modalidades (CESU, 2014: 99). Frente a estas problemáticas es factible preguntarse por la posibilidad de que la UN contribuya a la formación de investigadores en este campo.

El desarrollo de las TIC también afecta la **dimensión del componente educativo y formativo** al abrir nuevas posibilidades de acceso a modalidades educativas potenciadas por el desarrollo del internet, tales como el *e-learning* o la educación a distancia.

Desde la **dimensión de territorios y territorialidades** se puede revisar el funcionamiento de las nuevas modalidades virtuales en cuanto a capacidad tecnológica y valorar las posibilidades donde las metodologías a distancia estrechen los lazos entre las sedes regionales y permitan el desarrollo de capacidades instaladas.

Sugerencias de puntos centrales de reflexión

- ¿Cuáles son las posibilidades que brindan estas tecnologías para aumentar la oferta académica de la Universidad en nuevos ámbitos geográficos del territorio nacional?
- ¿Cómo gestionar los recursos de inversión necesarios para el aprovechamiento de las tecnologías en la Universidad?

Aspectos que ya se vienen desarrollando en la Universidad Nacional de Colombia

La UN tiene un espacio para la educación virtual, donde a través de la Dirección Nacional de Innovación Académica (DNIA) acompaña los procesos de formación de los programas presenciales y también ofrece cursos de educación continua. La DNIA está conformada por un equipo de profesionales especializados en distintas áreas del conocimiento entre los cuales se encuentran pedagogos, psicólogos, educadores, ingenieros, programadores y diseñadores expertos en pedagogía para entornos virtuales de aprendizaje, herramientas interactivas multimedia, desarrollo de software educativo y sistemas de administración del aprendizaje (Learning Management Systems - LMS).

La Universidad ha implementado y profundizado el uso de tecnologías y plataformas virtuales para el desarrollo de las actividades académicas y administrativas; por ejemplo, el uso de modalidades de educación a distancia y en línea en las actividades de los primeros semestres de las carreras del Peama.

Internacionalización y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

La internacionalización de la Educación Superior es la estrategia de articulación, tanto de la política pública como de los desarrollos del sistema con la sociedad del conocimiento y los procesos de globalización. En los últimos años se han introducido nuevos

conceptos, como los de internacionalización en casa (Nilsson, 1999), internacionalización del currículo (Knight, 2005), *education hub*, como la posibilidad de acceder a centros que concentran ofertas altamente especializadas en educación superior y que además ofrecen posibilidades para que instituciones de un país puedan establecer con ellos convenios de cooperación para el desarrollo de programas de investigación, y otro un poco más reciente sobre internacionalización integral (Hudzik, 2011).

En general, los procesos de internacionalización deben tener como punto de partida el supuesto de que el conocimiento es universal, por lo que se han incorporado términos y nuevas formas de trabajo que enriquecen el debate: la enseñanza sin fronteras, la enseñanza a través de las fronteras, la enseñanza global, la enseñanza en el exterior y el comercio internacional en los servicios de enseñanza.

En esta temática se plantea la internacionalización como un pilar de la educación superior nacional, a razón de que contribuye con la mejora de la calidad de la enseñanza, el aprendizaje y la investigación. Además, permite la mejor preparación de los estudiantes como ciudadanos globales y nacionales, la mejora del profesorado a través de la movilidad, y la disminución del riesgo de “endogamia académica”.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

Para la **dimensión de componente educativo y formativo**, este tema implica pensar en modelos educativos proyectados hacia la internacionalización, que permitan la diversidad de encuentros culturales y niveles de cobertura y permanencia suficientes para la comunidad académica.

Para la **dimensión de investigación, creación y extensión**, se abre el debate sobre las maneras de ampliar y diversificar las redes internacionales para llevar a cabo investigaciones sobre cuestiones urgentes en el nivel local y en el extranjero que permiten beneficiarse de la experiencia y de las perspectivas de los investigadores de otras regiones del mundo.

Para la **dimensión de democracia, gobernabilidad, participación y gestión**, posibilita la mejora de la formulación de políticas institucionales, gobernanza, servicios estudiantiles, actividades de apoyo y aseguramiento de la calidad mediante el intercambio de experiencias más allá de las fronteras nacionales.

Para la **dimensión de megatendencias globales y nacionales** implica tener en cuenta los nuevos términos y nuevas formas de trabajo que enriquecen el debate sobre la internacionalización: la enseñanza sin fronteras, la enseñanza a través de las fronteras, la enseñanza global, la enseñanza en el exterior y el comercio internacional en los servicios de enseñanza, así como los Massive Online Open Courses - MOOC y Collaborative Online International Learning - COIL (CESU, 2014: 99).

Sugerencias de puntos centrales de reflexión

- ¿Cómo se pueden ampliar desde la UN las redes de cooperación internacional?
- ¿Qué avances y retos tiene la UN en la formación de una segunda lengua, indispensable para la realización de intercambios estudiantiles?
- ¿Cómo fomentar y mantener las capacidades en una segunda lengua en los procesos de formación profesoral?
- ¿Qué tipo de oferta académica es necesario integrar en la Universidad para posicionarla como un destino potencial para estudiantes extranjeros?

Estructura y gobernanza del sistema y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

La gobernanza propiamente dicha de las entidades de educación superior de naturaleza estatal se ha definido en la Ley 30 de 1992 con base en una norma que fija taxativamente la composición de los consejos superiores y señala algunas definiciones y derroteros en la conformación de los consejos académicos. Por otra parte, para las IES privadas se estableció que solo pueden ser sin ánimo de lucro o de economía solidaria.

En el ámbito de lo público, otro organismo que reviste importancia es el SUE, creado por la Ley 30 de 1992, cuya secretaría técnica está a cargo del Viceministerio de Educación Superior. Esta red cooperativa de las 32 universidades públicas se ha constituido en un importante interlocutor que lleva la voz de las universidades públicas en el diálogo con el Ministerio de Educación y con otros actores.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

Para el CESU, es necesario reconocer la diversidad regional colombiana para el diseño de las políticas públicas del sector, ya que hay una evidente desigualdad y disparidad en la oferta educativa y en la asignación presupuestal (CESU, 2014: 103). Es recomendable que las **dimensiones de territorios y territorialidades y de democracia, gobernabilidad, participación y gestión** reflexionen sobre la profunda disparidad que existe entre las distintas sedes de la Universidad Nacional, debido a que el esquema actual de gestión concentra la oferta más significativa y de mejor calidad en los grandes centros y regiones metropolitanas del país. Además, que no es claro aún el papel de la diversidad regional en el desarrollo del proyecto educativo universitario y la manera como este puede ayudar a construir sedes más fuertes e independientes.

Otro aspecto donde el CESU encuentra falencias es en la ausencia de políticas y estrategias para enfrentar el llamado “individualismo organizacional”, según el cual cada IES se autorregula y define homeostáticamente su esquema de relaciones con el mercado y con la estructura sistémica de la educación superior. Esto, a su vez, genera diversidad de criterios para definir e interpretar el alcance de la autonomía universitaria, generando confusión en el sector y en los alcances de la inspección y vigilancia. Frente a lo anterior, es recomendable que la **dimensión de lo nacional, lo público y autonomía universitaria** discuta sobre posibles mecanismos que garanticen la autonomía universitaria y a la vez permitan una fluida comunicación con el resto del sistema de educación superior, facilitando con esto una inspección y vigilancia consensuada que no transgreda los principios de autonomía y autorregulación.

La propuesta de creación de la Superintendencia tendría un especial impacto en la **dimensión de democracia, gobernabilidad, participación y gestión**. La Ley 489 de 1998 establece la figura de la Superintendencia como un organismo con autonomía administrativa y financiera que cumple funciones de inspección y vigilancia sobre la prestación de un servicio público; por ejemplo, la Ley 1122 de 2007 establece las siguientes definiciones de las labores de inspección, vigilancia y control al respecto de la Superintendencia Nacional de Salud:

- “- La inspección es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la informa-

ción que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos (...) Son funciones de inspección, entre otras, las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas.

- - La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender por que las entidades encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio de salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud cumplan con las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud para su desarrollo.
- - El control consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa) de cualquiera de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal, bien sea por acción o por omisión” (Ley 1122/2007, art. 66).

Teniendo en cuenta las funciones asignadas a las Superintendencias de Salud en la ley, es de esperar que el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Educación afectará la gestión administrativa de las universidades, incentivando procesos de reforma institucional que garanticen la eficiencia en la prestación del servicio de educación.

Sugerencias de puntos centrales de reflexión

- ¿Cómo afectará la función de inspección, vigilancia y control de la educación a los modelos de gestión administrativa y el uso de los recursos al interior de la Universidad Nacional?
- ¿Se atenderá a las particularidades de la Universidad en el desarrollo de la inspección y la vigilancia de su actividad?
- ¿Existe alguna tensión entre el desarrollo de la función de inspección, vigilancia y control de la educación con la naturaleza pública y nacional de la Universidad?

Sostenibilidad financiera del sistema y las dimensiones del proyecto Visión 2034

Descripción del tema

La sostenibilidad es un precepto transversal para la construcción de una política pública de educación superior para el país, donde los recursos deben orientarse a promover que más colombianos tengan la oportunidad de acceso al conocimiento, a la ciencia, a la tecnología y a la cultura a través del sistema de educación superior.

La política de sostenibilidad debe prever las estrategias y acciones concretas por medio de las cuales el sistema debe ser financiado en el corto, mediano y largo plazo. Para ello se debe construir un nuevo modelo de financiamiento que equilibre los recursos existentes con las necesidades de formación de calidad que demanda la sociedad.

El esquema de financiamiento de la educación superior opera con mecanismos dirigidos a la oferta y a la demanda, precisamente debido al carácter de la oferta mixta del sistema. Actualmente se destinan recursos a la oferta a través de los aportes direc-

tos de la Nación y las entidades territoriales a las instituciones de educación superior públicas (universidades, instituciones técnicas, tecnológicas e instituciones universitarias y Sena).

En cuanto al financiamiento a la demanda están aquellos mecanismos diseñados para garantizar el ingreso de los egresados de la educación media y la permanencia de los estudiantes en la educación superior. La estrategia fundamental es el crédito educativo ofrecido por el Ictetex en sus diferentes modalidades.

Relación con dimensiones del proyecto Visión 2034

Es pertinente que desde las **dimensiones de componente educativo y formativo y democracia, gobernabilidad, participación y gestión** se analice la manera como se ha visto afectada la Universidad ante la des-financiación en términos de acceso, equidad, calidad y pertinencia. De acuerdo con el documento “Desfinanciamiento de la Educación Superior”. El impacto anual de los gastos de personal en cada vigencia se incrementa en 7%, debido a la normatividad vigente (Decreto 1279 de 2002).

Según el CESU, la asignación de recursos para las sedes de las IES no siempre se corresponde con los requerimientos de las regiones. Frente a esto, es recomendable que la **dimensión de territorios y territorialidades** observe detalladamente la situación financiera y administrativa de las sedes de la Universidad Nacional con el fin de establecer los requerimientos de cada región y su relación con los programas ofrecidos.

El escenario planteado por el CESU en materia de financiación de la Universidad Nacional de Colombia presenta la necesidad de transformar profundamente varios aspectos de la vida institucional. Por un lado, se presenta un futuro en el que la Universidad, ante la disminución en la financiación estatal, deberá profundizar estrategias de articulación con sectores de la sociedad colombiana que tengan la capacidad financiera para soportar el desarrollo de programas curriculares, procesos administrativos, proyectos de investigación, entre otros. Estas propuestas afectarán directamente la **dimensión de investigación, creación y extensión** en la medida en que la Universidad deberá buscar en el sector privado la fuente de financiación para el desarrollo de proyectos de investigación y actividades de extensión.

Lo anterior supone un fuerte debate en por cuanto la profundización de esta articulación entre academia y empresa planteada en el documento del CESU podría hacer depender el desarrollo de las actividades de investigación, así como la articulación y difusión de los productos de dichas actividades, del criterio económico que orienta las acciones del sector privado, Habría que preguntarse hasta qué punto la orientación de la investigación en la Universidad Nacional hacia la articulación con el sector privado producirá actividades investigativas y generará conocimiento que pueda ser difundido y aprovechado por el conjunto de la sociedad colombiana, o si más bien el apoyo financiero del sector privado a la investigación en la Universidad no estará limitado a la generación de conocimiento para el aprovechamiento privado y empresarial, en cuyo caso el acceso que la sociedad tendría sobre dichos productos sería limitado.

Este debate es importante también en la **dimensión de lo nacional, lo público y autonomía universitaria** al plantear la pregunta sobre ¿para quién se produce el conocimiento de la Universidad Nacional?

El CESU propone que buena parte de las transferencias y aportes estatales hacia las IES públicas dependan de indicadores técnicos y de gestión; es decir, que depen-

diendo de la evaluación de la gestión institucional que hagan entidades como la propuesta Superintendencia Nacional de la Educación, se aportará una cantidad mayor o menor de recursos a las instituciones educativas. Es importante preguntarse qué tanto esta injerencia puede llegar a afectar la autonomía universitaria.

Por otro lado, el incentivo para la transformación de los modelos de gestión de la Universidad se complementa con el establecimiento de bolsas concursables como una modalidad de financiación de la educación pública a la que las IES podrán acceder de acuerdo con la generación de proyectos que fomenten las propuestas contenidas en el documento y que fortalezcan la relación interinstitucional. De esta manera, el acceso a los recursos disponibles en las “bolsas concursables” depende del papel desempeñado por la Universidad en la consolidación del sistema de educación terciaria y por la articulación de otras IES al desarrollo de sus proyectos. Estas propuestas tienen que ver con la dimensión de territorios y territorialidades y plantea otra pregunta: ¿Debe la Universidad competir con otras IES por los recursos estatales destinados a las transformaciones en los modelos de gestión administrativa? Este interrogante es de particular interés en el entendido de que dichas transformaciones se convierten en un proceso de suma importancia para la materialización del sistema de educación terciario, pues la Universidad se constituye como un actor central en la integración y promoción de todas las instituciones del sistema.

Un esquema de financiación que, como el propuesto por el CESU, convierta la financiación de elementos como el bienestar, la cobertura, la calidad, entre otros, en recursos variables accesibles a través de “bolsas concursables” profundiza la necesidad de la Universidad Nacional de ampliar el horizonte en la búsqueda de sus fuentes de financiación, poniendo en riesgo la estabilidad del bienestar de la comunidad universitaria, la constitución de los estamentos al interior de la comunidad y, en general, el fomento de un modelo de democracia y participación al interior de la Universidad en particular, pero de todas las IES públicas en general.

Estas preocupaciones se ven reforzadas tras la introducción de criterios y prioridades del gasto que ya se han puesto en marcha en la Universidad, particularmente a partir de la aprobación en julio de 2014 del nuevo régimen financiero (Acuerdo 135 de 2014 del Consejo Superior Universitario). El artículo 19 del mencionado Acuerdo establece la prioridad en la inversión por parte de la Universidad y llama la atención que el pago al servicio de la deuda pública aparece como el primer ítem de la priorización; quiere decir que a partir de la aprobación del Acuerdo, por encima de los gastos de funcionamiento de la Universidad, del pago de salarios, del cumplimiento con las obligaciones pensionales o cualquier otro gasto, está el pago a los posibles acreedores a los que la Universidad pueda tener que recurrir en búsqueda de nuevas fuentes de financiación. Es importante cuestionarse acerca de los efectos no previstos que semejante ordenamiento del gasto pueda tener sobre la capacidad de la Universidad para cubrir otro tipo de necesidades (programas de bienestar, pago de salarios y prestaciones sociales, inversión en infraestructura, mejoramiento de currículos, entre otros).

Reflexiones adicionales

La propuesta de política pública presentada por el CESU busca, alrededor de 10 temas centrales, mejorar la situación de la educación superior en Colombia, teniendo en

cuenta las necesarias transformaciones que deberán llevarse a cabo en este país tras un eventual acuerdo que marque el final del conflicto armado y la construcción de una sociedad en paz.

El papel de la Universidad Nacional de Colombia es estratégico en este panorama, tanto en la conformación o consolidación de un sistema de educación terciario y un sistema de educación superior, como en los distintos escenarios planteados por el CESU (pesimista, intermedio y apuesta). El carácter público y nacional de la Universidad requiere que esta mantenga un papel preponderante en la materialización de las propuestas de política pública en educación y en la orientación de la educación superior en Colombia, en el mejoramiento de los procesos formativos de pregrado y posgrado, en el liderazgo y apoyo a los programas de fomento de actividades de investigación y extensión, en el aseguramiento de la calidad, en la articulación entre IES (nacional-local, público-privado) y entre diferentes niveles del sistema de educación, en los debates sobre los principales problemas del país, en el apoyo a la formulación y seguimiento de políticas públicas de diferentes sectores, en su participación para generar dinámicas de paz en las regiones y territorios, entre otros.

Como se ha mencionado en el documento, la Universidad Nacional de Colombia ya viene desarrollando algunas de las propuestas que el CESU ha presentado en el documento *Acuerdo por lo superior*; lo cual implica que las acciones adelantadas por la UN deben ser tomadas como un referente importante para su aplicación en otras IES del país. Otras propuestas del documento pueden ser implementadas y resultar beneficiosas para esta institución; sin embargo, entre el grupo de propuestas se encuentran algunas que deben ser analizadas con mayor detalle porque afectarían eventualmente a la Universidad Nacional y al diseño de su plan prospectivo al año 2034. Algunas de estas se presentan a continuación.

Inspección, vigilancia y control

La *inspección, vigilancia y control de la educación* no es uno de los 10 temas centrales del documento, pero es evidente su presencia permanente y su carácter transversal en varias de las propuestas del CESU. Se encuentra, por un lado, la consolidación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) en donde se articulen todos los niveles de educación (desde preescolar hasta superior) y en cuya implementación participarían los entes territoriales. Este sistema contempla, además, la constitución de una Agencia Nacional de la Calidad que articule la acción adelantada por Conaces, el Icfes y el CNA. Por otro lado, el CESU propone la creación de la Superintendencia Nacional de la Educación (SNE), que adelantará las labores de inspección, vigilancia y control del servicio público de la educación de todos los niveles del sistema educativo.

Las propuestas del CESU plantean un escenario en el que el funcionamiento del denominado sistema de educación terciaria estará bajo permanente inspección, tanto en lo referente a la articulación de los proyectos institucionales con los criterios de calidad exigidos para la obtención de registros calificados y acreditaciones, en el marco del funcionamiento del SAC, como por medio de la Superintendencia Nacional de la Educación, que vigilará el desempeño de las instituciones educativas en procesos de rendición de cuentas, y que eventualmente orientará la estructuración del modelo de gestión de las IES a partir de criterios de eficiencia administrativa y gestión de los recursos. Para la Universidad Nacional no es ajeno el proceso de acreditación ni el de

rendición de cuentas; no obstante, estas propuestas para la inspección, vigilancia y control como elementos característicos del sistema de educación propuesto por el CESU plantean dos cuestionamientos centrales; por un lado, ¿qué lugar ocupará la Universidad Nacional en el SAC, en la Agencia y la Superintendencia propuestas? Su histórica y permanente contribución en la construcción de lineamientos para el aseguramiento de la calidad resalta la pertinencia de incluir a esta Universidad en las instancias propuestas. Además, se proponen la corresponsabilidad y la interdependencia institucional como elementos característicos del sistema de educación terciaria en general y del sistema de aseguramiento de la calidad en particular. Por ejemplo, de acuerdo con el CESU, para que una universidad pueda acceder a la acreditación institucional deberá demostrar que está comprometida con el fomento de los procesos de la acreditación de otras instituciones de educación; de esta manera, las universidades que cuentan con una demostrada calidad académica, como la Universidad Nacional, serán actores centrales en el aseguramiento de la calidad de las demás IES.

Un segundo cuestionamiento central está referido a la relación que existirá entre el SAC, la propuesta de creación de la SNE y la autonomía universitaria, en tanto no se presenta claramente en el documento la definición de límites que garanticen y que en ningún caso vulneren esta autonomía reconocida por la Constitución Política de Colombia a las universidades. Asimismo, la naturaleza de la Universidad Nacional requiere que esta sea considerada desde un carácter especial en comparación con otras universidades del país; carácter que no se ve reflejado claramente en el texto propuesto por el CESU.

La creación del SAC y la SNE seguramente pondrán en marcha una serie de transformaciones, tanto en el diseño de los programas académicos como de los modelos de gestión institucional de las IES, que buscarán ajustarse también a los criterios y las exigencias de estas entidades. Para todas las universidades, pero en particular para las universidades públicas, como la Universidad Nacional, estos procesos de transformación plantean la pregunta por la financiación de los cambios institucionales necesarios y si estas agencias incluirán un efectivo reconocimiento de las diferencias entre universidades y de estas con otras IES, reconocimiento que hasta el momento no ha sido muy claro.

Como actor central del sistema de educación terciaria, las propuestas del CESU podrán exigir que la Universidad Nacional adelante transformaciones de autoevaluación, mejoramiento permanente y cambios en los factores de calidad que se han considerado para la obtención de la acreditación; además, como parte de ese proceso, la UN deberá poner en marcha una serie de compromisos institucionales que permitan las estrategias de comunicación y apoyo a otras IES para fomentar sus procesos de acreditación. De todas maneras, no es claro cómo estas exigencias estarán acompañadas de un apoyo decidido desde el Estado que le garanticen a la Universidad su posibilidad de respuesta.

Sistema de educación terciaria

Ya se han mencionado algunos aspectos relacionados con el segundo elemento transversal identificado a partir de las propuestas del CESU: el *sistema de educación terciaria*.

La necesidad de articular los diferentes niveles del sistema de educación para permitir un tránsito más flexible de los estudiantes de un nivel a otro, para garantizar, a

criterio del CESU, una mayor cobertura y pertinencia de los diferentes programas y niveles educativos que componen el sistema, podría exigir la modificación de criterios de ingreso, el rediseño de mallas curriculares, transformaciones de las estructuras de gestión administrativa de la Universidad, entre otras. Para la Universidad Nacional resulta particularmente discutible la propuesta de modificación de sus criterios de ingreso, con el objetivo de armonizar la articulación de los niveles del sistema. La misma discusión se ha venido presentando en esta Universidad a propósito de la reciente modificación en la metodología del examen de admisión. Será necesario entonces agregar la pregunta: ¿Cuál es la metodología de admisión más apropiada en la UN, en el escenario de un sistema de educación terciario, para garantizar de hecho la movilidad estudiantil hacia el nivel superior del sistema?

Por otro lado, se ha planteado que uno de los elementos centrales del sistema es su territorialización y subregionalización, lo que implica que los entes territoriales deberán participar directamente en la definición de estrategias de educación superior, pero también que las IES territoriales deberán armonizar la pertinencia de sus programas educativos. La territorialización del sistema plantea una problemática de suma importancia para la Universidad, pues siendo esta una institución de carácter nacional recibe la responsabilidad de profundizar la articulación de las diferentes instituciones del sistema tanto en las sedes andinas como en las sedes de frontera. Surge, entonces, otra pregunta: ¿Cómo posicionar a las sedes de frontera de la Universidad para que sean ejes de articulación y fomento de la interdependencia con otras instituciones del sistema a nivel territorial?, ¿abriendo espacios de interlocución y comunicación de experiencias?, ¿generando procesos de formación del personal docente de otras instituciones?, ¿articulando a las instituciones del sistema a las actividades de investigación, creación y extensión? Y especialmente, ¿qué condiciones se necesitan para iniciar o consolidar estos procesos?

La discusión sobre la territorialización del sistema de educación terciaria recuerda un aspecto de suma importancia para la elaboración del plan prospectivo de la Universidad Nacional y es la eventual firma de un acuerdo de paz que dé inicio a un periodo de posconflicto en el que las regiones y los territorios en los que actualmente se concentra el conflicto armado se convertirán en experiencias territoriales de paz. Teniendo en cuenta la mencionada importancia de la Universidad como institución pública y nacional, y su papel en la articulación del sistema de educación terciaria, cabe preguntarse ¿cuál es el rol que desempeñarán las sedes territoriales en la materialización de los acuerdos de paz en las regiones? Por ejemplo, ¿qué tipo de proyectos y actividades de investigación y extensión puede generar la Universidad para fomentar la reconstrucción del tejido social y económico en las regiones afectadas por la guerra? ¿Cómo debe articularse la Universidad con las demás instituciones del sistema en los territorios para generar procesos de formación para el trabajo, de educación técnica, tecnológica o universitaria destinados a integrar a los desmovilizados de los grupos armados a las dinámicas sociales, políticas y económicas de las regiones?

La paz como proyecto nacional exigirá que la Universidad genere respuestas efectivas frente a las demandas y necesidades sociales de las regiones devastadas por la guerra; la Universidad Nacional deberá convertirse en un agente nacional de paz que garantice el fortalecimiento del lazo social y el mantenimiento de la democracia en el territorio nacional.

Tecnologías de la información y la comunicación – TIC

Otro elemento que ha resultado ser determinante para el conjunto de la actividad humana en general, y para la educación en particular, es el surgimiento y expansión de las *tecnologías de la información y la comunicación*. Asistimos a una transformación fundamental del conjunto de las prácticas sociales, impulsada por el vertiginoso avance tecnológico e informático. Nos encontramos ante una nueva manera de construir conocimiento y el advenimiento de internet y los dispositivos tecnológicos han generado una incesante producción de información, demandando de los sistemas educativos la generación de capacidades para acceder, ordenar e interpretar el gigantesco flujo de información propio de nuestro tiempo. Para el CESU, las TIC representan una genuina posibilidad de aumentar el acceso a la educación superior, por medio del desarrollo de nuevas modalidades educativas, virtuales y a distancia, que se hagan accesibles a los grupos poblacionales que las requieran, de la mano con la implementación de políticas públicas desarrolladas por el Ministerio de Telecomunicaciones. Aún para las IES que no incluyen en su oferta académica modalidades de educación a distancia virtual, las TIC se convierten en importantes herramientas que permiten su uso como apoyo a programas presenciales, o la articulación de procesos académicos y administrativos vía web, cuya implementación se propone como requisito en todas las IES que deseen obtener registros calificados y acreditaciones.

Aunque la Universidad Nacional no ofrece programas a distancia, ni tradicionales ni exclusivamente virtuales, ha sistematizado una gran parte de sus procesos administrativos y académicos con el Sistema de Información Académica (SIA), el uso de plataformas en Blackboard o Moodle, entre otros, que exploran las posibilidades de internet para apoyar las actividades de docencia, formación e investigación, así como para el aumento de la eficiencia en la gestión administrativa.

Frente a las propuestas del CESU, la Universidad tendrá el reto de profundizar en la formación de su cuerpo docente y administrativo para un mayor uso de las nuevas tecnologías y la implementación de metodologías pedagógicas que las aprovechen. Si la Universidad desempeña un papel primordial en el sistema de educación, los procesos de formación y capacitación de docentes y administrativos (internos y externos a la UN) fomentarán la articulación con las instituciones de educación superior y la profundización del uso de las TIC.

Financiación

Otro elemento determinante en la materialización de las propuestas es el de la *financiación*. Desde el CESU, este punto es abordado en el tema de la sostenibilidad financiera del sistema de educación.

Las propuestas contenidas en el *Acuerdo por lo superior* buscan reestructurar el sistema de financiación de la educación pública para garantizar que las transformaciones propuestas se adelantarán en el marco de la sostenibilidad de las IES. Una estrategia fundamental planteada es la generación de nuevas fuentes de financiación de la educación superior, para que esta no dependa solamente de los aportes del Estado, sino que convoquen a la sociedad en su conjunto a participar en el mantenimiento de la sostenibilidad del sistema de educación planteado.

Algunas de las propuestas y escenarios presentados por el CESU resultan bastante relevantes para la Universidad Nacional en la medida en que pretenden

reformular el esquema de financiación estatal de las instituciones públicas de educación superior.

En primer lugar, la sostenibilidad financiera del sistema requiere, en concepto del CESU, que los esquemas de financiación estatal a la educación profundicen los modelos de subsidio a la demanda, para lo cual se establecen una serie de medidas que permitan a los entes financiadores de la educación, particularmente al Icetex, fortalecer los programas de crédito otorgado directamente a los estudiantes para garantizar su acceso a la educación superior. Frente al principio de progresividad planteado por el CESU, que articula los programas de financiación a la focalización, la Universidad Nacional se podría ver en la necesidad de competir por la captación de los recursos otorgados a la demanda.

Como se ha mencionado, la estructuración de un sistema de educación terciario haría de la Universidad Nacional un centro de articulación de las diferentes entidades e IES que componen el sistema. El esquema de financiación propuesto evidencia que no solo la Universidad se convertirá en uno de los ejes institucionales para la articulación del sistema de educación terciario, gracias a su trayectoria y papel preponderante en este, sino también porque parte de los recursos destinados a la financiación de la Universidad se otorgarían únicamente bajo la figura de bolsas concursables cuyo desembolso dependerá tanto de la UN como del desarrollo de proyectos estratégicos, por parte de otras IES, que materialicen la interdependencia entre las instituciones del sistema. De esta manera, resulta preocupante que la financiación de la Universidad Nacional dependa del éxito o de las consecuencias del modelo propuesto por el CESU.

En general, el esquema de financiación propuesto, que convoca a la sociedad colombiana (familias, egresados, sectores económicos, gobierno, etc.) a participar activamente del sostenimiento del sistema de educación, impulsará transformaciones estructurales que harán repensar el modelo educativo y la capacidad de sostenibilidad institucional de la Universidad Nacional.

Otro de los aspectos mencionados en las propuestas es la investigación, que también sufrirá una profunda transformación dentro de los escenarios planteados. Con la reciente disminución en la financiación del gobierno central a Colciencias y el intento por fomentar un sistema educativo en el que la participación financiera del Estado disminuya en pro del fomento de nuevas fuentes de financiación de la educación, la Universidad Nacional necesitará encontrar nuevos actores que puedan concurrir a la financiación de sus actividades de investigación y extensión, y esto podrá afectar su reconocida producción académica o la consolidación de proyectos estratégicos pensados de acuerdo con las necesidades del país y no solamente respondiendo a intereses particulares que puedan pagar por su desarrollo.

Lo anterior está relacionado con el modelo de *spin off* académicas para las IES públicas, mencionado en el documento del CESU, y que propone la creación de puntos de articulación entre las IES públicas y el sector económico empresarial para el desarrollo conjunto de programas y actividades de investigación y extensión. La concurrencia de la empresa a la financiación de la educación superior, que ya se viene presentando en las universidades públicas, podrá generar, en efecto, nuevos programas de investigación soportados económicamente por actores extraestatales; sin embargo, los productos de dichas actividades podrían terminar vinculados solamente a criterios relacionados con la productividad y la rentabilidad económica que traerán a las empresas que

los financian, y en el documento presentado por el CESU no se presentan propuestas para realizar un seguimiento y evitar que esto ocurra. Ya que la Universidad Nacional de Colombia es una institución nacional y estatal, su acción debe orientarse al aprovechamiento social y colectivo de sus productos y evitar que dichos productos tengan como único impacto el beneficio económico de grupos particulares.

En relación con la investigación, el CESU también ha propuesto la generación de mallas académicas de formación de investigadores profesionales, redefiniendo la labor del docente-investigador. Frente a este aspecto, la Universidad Nacional ha experimentado durante varios años el congelamiento de la planta docente que impide la contratación de nuevos docentes de planta e incentiva la creación de figuras contractuales temporales y de cátedra.

De acuerdo con lo expuesto, la implementación de los cambios propuestos por el CESU podría afectar de manera negativa a la Universidad Nacional si se mantiene la postura de disminución efectiva de la financiación estatal que acarrea, a su vez, la disminución en la estabilidad laboral de la contratación docente, mucho más si se suman a esto las exigencias por incrementar los productos académicos y las publicaciones de resultados de investigación. Una pregunta fundamental en el corto plazo es: ¿Cuáles serán los modelos de contratación docente y, en general, de gestión de la universidad, que puedan responder a estas condiciones?, pues de estos depende en buena medida la capacidad para estructurar un sistema de bienestar universitario para toda la comunidad, así como la composición de los estamentos de la comunidad universitaria y su participación en la toma de decisiones al interior de la Universidad.

En resumen, el esquema de financiación propuesto para las IES públicas busca incluir nuevos actores que participen en la sostenibilidad de la educación superior, al tiempo que hace depender la financiación estatal a la educación superior de los resultados académicos y administrativos de las instituciones, con un modelo de evaluación y no de fomento, así como su articulación a los planes nacionales y sectoriales de desarrollo. Para la Universidad Nacional, estos escenarios plantean una tensión fundamental entre la necesidad de articularse con el sistema de educación terciario, con los planes nacionales de desarrollo y con los intereses económicos en la búsqueda de financiación y el cumplimiento de su mandato, en tanto institución pública y nacional.

Estos son algunos de los escenarios que la Universidad Nacional podría enfrentar en el corto, mediano y largo plazo a partir de la propuesta Acuerdo por lo superior, propuesta de política pública para la educación superior en Colombia, en el escenario de la paz, presentada por el CESU, y que servirán de insumos analíticos en el desarrollo de la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia a 2034.

Bibliografía

Aera Morelia, Manuel. *La educación en el laberinto tecnológico*. Barcelona: Octaedro, 2005.

Consejo Nacional de Educación Superior. *Acuerdo por lo superior. Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de la Paz*. Bogotá: MEN, 2014.

DNPP. *Dirección Nacional de Programas de Posgrado*. Disponible en: <http://www.posgrados.unal.edu.co/>

Hudzik, John K. *Comprehensive Internationalization: From Concept to Action*. Washington: NAFSA - Association of International Educators, 2011. www.nafsa.org/cizn.

Knight, Jane. *Un modelo de internacionalización: respuesta a nuevas realidades y retos. Educación superior en América Latina. La dimensión internacional*. Bogotá: Banco Mundial, 2005.

Oficina Nacional de Planeación. *Estadística e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2011*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2013.

Oficina Nacional de Planeación. *Indicadores básicos de la Universidad Nacional 2013*. Disponible en: <http://www.onp.unal.edu.co/redirects.php?control=publicacion&recurso=QURNT05fT05QL0FESIVOVE9TL-zlwMTQwNTE1XzExMDczOF9JbmRCYXNVtjlwMT-MoMjAxNGlheTUplnhsc3g=>

Vicerrectoría de Investigación. *Informe de Gestión Año 2013*. Disponible en: http://www.investigacion.unal.edu.co/imagenes/stories/Rendicion/informegestion_vri_2013.pdf

PROYECTO VISIÓN 2034 - Volumen 1

Construcción de la visión y el plan prospectivo de la
Universidad Nacional de Colombia al año 2034.

Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo
de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034.

fue editado por la Dirección Nacional de Planeación y
Estadística de la Universidad Nacional de Colombia.

En su composición se utilizaron las familias tipográficas
Ancizar Serif y Whitney.

Esta obra se terminó de imprimir en Bogotá,
en los talleres de Alen LTDA, en el año 2015.
500 ejemplares.

Proyecto VISIÓN 2034

Parece existir un consenso sobre la transformación que necesitan las universidades para enfrentar los retos que se les presentan hoy en día. Pero esta apariencia está lejos de mostrar la situación actual. No es extraño encontrar universidades realizando acciones desarticuladas, en su búsqueda por adaptarse a unas tendencias que han pretendido posicionar algunos sectores como un camino obligado a seguir. Este primer volumen de la serie *Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034* presenta tres elementos para asumir una actitud diferente desde la Universidad Nacional de Colombia: con el proyecto Visión 2034 propone una reflexión sobre el futuro a largo plazo de esta universidad, evitando así meras respuestas reactivas o adaptaciones momentáneas; reflexiona sobre las diferentes tendencias en educación superior y presenta análisis críticos a la propuesta de política educativa que se ha expuesto en la publicación *Acuerdo por lo superior* (CESU, 2014). Esta tríada conforma un volumen rico en análisis y propuestas para que la Universidad Nacional de Colombia proyecte sus posibles escenarios a vivir en los próximos 20 años.

ISBN de la obra completa : 978-958-775-376-9

ISBN del volumen: 978-958-775-377-6