

Reflexiones en torno al derecho a la educación : Algunas consideraciones sobre la Reforma de la Educación Superior en Colombia¹

Resumen

Desde una mirada panorámica que tan solo da cuenta de los matices de su alcance, en el presente texto problematizamos el actual Plan de Reforma de la Educación Superior como un ejemplo de la política pública que en materia educativa propone el gobierno nacional en cabeza de Juan Manuel Santos. Procuramos indagar en las lógicas implícitas que tal propuesta plantea, a nuestra forma de ver, contrarias a la defensa de la educación como un derecho y realizamos una contextualización de la problemática de interés en relación con la tendencia globalizadora de la educación y el problema de su mercantilización. Para contextualizar esta pregunta, hacemos un seguimiento a las transformaciones que ha tenido la Universidad Pública Latinoamericana, y la colombiana en particular, en los últimos cincuenta años, haciendo énfasis en las dos últimas décadas. Finalmente, identificamos algunos puntos claves de la propuesta de la reforma y desarrollamos una propuesta metodológica para su análisis.

¹ **Gineth Álvarez** : Licenciada en Historia de la Universidad de Valle, Cali-Colombia; Maestranda en Ciencia Política, Idaes- Unsam, Doctoranda en Ciencias Sociales, IDES-UNGS. Becaria doctoral Conicet.

Helen Lorena Castrillón: Licenciada en Educación Primaria de la Universidad del Valle, Cali-Colombia; Especialista en Docencia para la Educación Superior Universidad Santiago de Cali; Maestranda en Educación Lenguajes y Medios Universidad Nacional de San Martín.

Victoria Eugenia Henao: Fonoaudióloga de la Universidad del Valle, Cali-Colombia; Doctoranda en Fonoaudiología Universidad del Museo Social – Argentina.

Cristian Palma: Psicólogo de la Universidad Nacional de Colombia; Maestrando en Ciencias Sociales con Orientación en Educación (Flacso-Argentina).

Julio César Sepúlveda: Profesional en Estudios Políticos. Universidad del Valle, Cali- Colombia. Doctorando en Filosofía. Universidad Nacional de Lanús.

1. A manera de introducción

La política pública que en materia de Educación Superior en Colombia se ha desarrollado en las últimas décadas se caracteriza por el desmantelamiento de la Universidad disfrazado de aires de cambio, de futuros promisorios y de revolución educativa. Algo muy distinto indica la realidad. La puesta en marcha de políticas macroeconómicas de ajuste estructural, la apertura económica y la marcada importancia de la llamada sociedad del conocimiento² han implicado transformaciones que en lo fundamental desconocen la necesaria inversión pública en este aspecto, poniéndola en manos del sector privado y también de las familias, en desmedro, claro está, de una educación de calidad. La fuerte movilización estudiantil del año 2011 surgió del rechazo a la aplicación de todas estas nefastas políticas y al pretendido Plan de Reforma a la Educación Superior en Colombia. Por la misma senda transita el presente escrito, que sin ser una exhaustiva investigación, sí manifiesta la inconformidad con el actual estado de cosas en materia educativa, a la vez que se suma a las voces de divulgación de esta realidad.

Nos proponemos el abordaje de esta problemática a través de 1) el contexto político económico que da marco a la globalización; 2) un sucinto recorrido histórico por algunas de las características de este proceso; 3) una postura de defensa de la educación como derecho frente a las políticas de reforma de la Educación Superior, y 4) una propuesta metodológica de análisis para abordar críticamente la actual propuesta de reforma a la ley que se viene implementando en la Educación Superior en el país.

2. Globalización y Educación Superior en Colombia

En términos generales, muchos son los autores que coinciden en su apreciación respecto de la globalización, al indicar que en lo fundamental esta fase del desarrollo capitalista se fundamenta en los procesos económicos, las interacciones sociales, la política, la cultura e incluso las relaciones individuales que trascienden las fronteras nacionales (Castells,1996). Estos intercambios tienen lugar en un mundo que se ha reducido

² Slogan con el cual se quiere hacer creer que la transformación y masificación de las tecnologías y redes resulta en una democratización de los conocimientos y potencialidades de desarrollo.

virtualmente en tamaño y a una velocidad prácticamente instantánea fundados en las tecnologías de la información, las comunicaciones digitales y los medios de transporte más modernos. El espacio y el tiempo se redefinen por interacciones que ocurren en tiempo real y a una escala planetaria (Castells, 1996). Para otros, la globalización es esencialmente un nuevo orden económico y la emergencia de una nueva hegemonía basada en la deificación del libre mercado (Touraine, 2000).

En el contexto de la globalización, entendida esta como una etapa del desarrollo del capitalismo y como un modelo hegemónico del capital que establece un conjunto de relaciones diferentes al interior y entre las instituciones del Estado, y que actualmente incide través de procesos de ajustes fiscales y privatizaciones; la Educación Superior en Colombia sufre implicaciones caóticas, en un proceso de mercantilización en el que la misma se ha visto cada vez más cerca a las prácticas y requerimientos de diversos mercados tanto a nivel nacional como internacional.

La coincidencia fundamental en materia de política educativa de los gobiernos de las últimas décadas en Colombia, ha sido sin duda la degradación de la calidad de la educación, evidente consecuencia del ajuste del país a los mandatos globalizadores. El gobierno de Uribe, se aferró a hacer realidad el *Plan Visión Colombia 2019* en el cual se concibe "una economía cimentada en la producción, difusión y uso del conocimiento como base de la productividad y la competitividad internacional, lo que impone retos adicionales al sistema educativo, que debe formar egresados en la cantidad y con la calidad suficiente para responder a las necesidades de una economía en crecimiento, [se requiere para esto] de la preparación de profesionales, técnicos, tecnólogos y personal calificado que demandará el sector productivo como resultado de la dinamización de los sectores de la economía conectados con mercados externos³". Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo en el cual el gobierno de Santos basa su política educativa, promulga que "El Estado es quien despeja el camino -fija las reglas de juego y dirime los conflictos-, pero el sector privado es quien lo construye y lo recorre"⁴.

³ *Plan Visión Colombia 2019*, p. 40. Ministerio de Educación Nacional.

⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: "Prosperidad para todos"* Juan Manuel Santos.

En ambos casos, se obedece al discurso de la economía neoliberal, donde la esfera de lo público pierde todo sentido y validez frente al ámbito de lo privado, donde los intercambios racionales en el mercado, es decir lo privado, se presentan como más eficientes, baratos y de mejor calidad; un discurso para el cual, las actividades, espacios e instituciones públicas pierden legitimidad ante los ojos de la sociedad. Para el caso colombiano, en lo referente a educación, la agenda precisa amoldarse a un sistema económico regido por las apremiantes necesidades del poder económico transnacional.

Este proceso no es nuevo, se viene desarrollando en Colombia desde mediados de los años sesenta con la implementación de una serie de políticas y modelos que implican prácticas de privatización, descentralización con desconcentración de funciones y desfinanciación, que se intensifican a partir de finales de la década de los ochenta. Es preciso entonces, mirar de cerca este proceso en la reforma de la Educación Superior y específicamente de la Universidad Pública colombiana.

3. Contexto histórico de la Universidad Pública Colombiana (1960-a nuestros días)

En el transcurso de la década del sesenta ocurren dos transformaciones fundamentales en las universidades públicas que responden a las transformaciones en la sociedad colombiana y al contexto latinoamericano en general: por una parte, en el contexto latinoamericano a partir de esa década, hay una apertura de las universidades, tradicionalmente elitistas, hacia el concepto de universidad de masas que entraban a ser el motor fundamental de las sociedades en proceso de modernización y en la construcción del modelo del Estado de bienestar en esta región. Al tiempo que esto ocurría, las universidades también entraban en otro proceso de apertura que respondía a los procesos de globalización y a la introducción de Colombia en el modelo económico desarrollista y su participación en la Alianza para el Progreso impulsada desde Washington. En ese marco, Rudolph Atcon, instala en el país y en la región la discusión sobre la necesidad de una reforma académico-administrativa en las universidades que permita al país adaptarse a las demandas del crecimiento económico, la formación laboral y la apertura de los mercados; “El Informe Atcon”, sugiere, entre otras cosas: la despolitización del estudiantado, la

introducción de procedimientos de control y regulación del acceso a las universidades públicas, la racionalización de los recursos entregados a las universidades y la eliminación de la representación estudiantil de los Consejos Superiores.

En 1968 con la aprobación del *Plan Básico en Educación Superior*, se inserta el paquete de reformas promovidos en el informe Atcon. Entre las reformas introducidas en este plan están: mejoramiento de la calidad de la educación, estudio sobre la realidad universitaria nacional, alza de matrículas, fomento de créditos externos, estructuración de mecanismos de regionalización universitaria, organización de mecanismos de regulación y planeación educativa, además de la introducción de los Cuerpos de Paz estadounidenses y las fundaciones internacionales, Ford, Rockefeller y Kellogg, en la política universitaria.

Dos políticas más serían fundamentales en la preparación del camino para el paquete de políticas neoliberales que se implementan hoy en día. En primer lugar, el Decreto 80 de 1980 que articula todo el Sistema de educación postsecundaria, clasificando las instituciones en intermedias, técnicas, tecnológicas y universitarias, con un criterio de segmentación del mercado educativo en función de las demandas de mercado, y estableciendo de esta manera las bases para el escalafón en el que se habrían de integrar las instituciones públicas y privadas en las dinámicas de competición por la adquisición y racionalización de recursos que se habría de institucionalizar con la Ley 30 de 1992.

La siguiente política fundamental en ese mismo proceso de descentración de la responsabilidad estatal es la ley 24 de 1988. Con esta ley se implementó el concepto de “desconcentración administrativa” el cual hace referencia a la delegación de funciones de regulación desde el gobierno nacional a los gobiernos locales. Lo que se buscaba con esta estrategia era una liberación y desconcentración de funciones del gobierno nacional para hacer responsables del control administrativo del personal de las instituciones educativas, a los gobiernos y actores locales. La autonomía que se daba a las instituciones y gobiernos locales operaba únicamente en el plano fiscal de financiamiento, mientras la autonomía política era

puramente formal, pues en la práctica el gobierno nacional fortaleció los mecanismos de centralización de la inspección, regulación y control de las trayectorias de los actores en el sistema educativo, de donde surgió el Sistema Nacional de Evaluación (Penning, 2003).

En ese marco se formuló la constitución de 1991 y la Ley 30 de 1992, en la cual se establecen los niveles de regulación de la Educación Superior, entendiendo la educación como un servicio con función social que puede ser prestado por agentes públicos y privados

La Ley 30 puntualiza en su artículo 86: *“Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propios de cada institución”*. Con respecto a la participación del presupuesto del Estado establece una línea de base consensuada con los rectores de las universidades, basada en los presupuestos de rentas y gastos de las universidades, y a partir de allí promete un incremento por año de este presupuesto estatal basándose también en otros indicadores como el PBI, la inflación y el aumento del IPC. Sin embargo, con la implementación de esta medida las universidades públicas terminaron haciendo un esfuerzo mayor de financiación con los recursos propios que no alcanzan a cubrir sus necesidades y demandas, respaldando además otros gastos que antes eran responsabilidad del Estado tales como el pago de pensiones a los docentes, la adecuación de las infraestructuras, entre otros. Igualmente, las entidades territoriales se hicieron cargo de las universidades departamentales y municipales con recursos propios, mediante el régimen de transferencias y adquisición de créditos con las entidades dispuestas por el gobierno.

El presupuesto estatal invertido en la Educación Superior, si bien ha venido en aumento en relación con el PBI tal y como se dispuso en la ley, al examinar la inversión estatal per cápita se encuentra una reducción importante de ese presupuesto dejando una diferencia que las universidades han debido esforzarse por reducir con aumento de matrículas y producción de recursos propios mediante venta de servicios (Múnera, 2011).

De esta situación, al cabo de diez años resultaron unas universidades públicas con déficit de presupuesto, endeudadas, y con un incremento elevado de costos de matrículas, que no alcanzaba a responder con la demanda de matrícula requerida. Las protestas estudiantiles de los distintos estamentos, surgieron entonces como respuesta a esa situación presupuestal en las universidades que se evidenciaba en los recortes de programas de bienestar universitario, aumento de matriculas, cierre de becas, mala infraestructura y servicios de mala calidad.

Justificándose en esta crisis de las universidades públicas, El gobierno de Juan Manuel Santos propuso una reforma a la Ley 30, la cual contempla, entre otras cosas, aumentar los ingresos de las universidades por diversas vías: estrategias de redistribución del gasto en Educación Superior (con recortes, concursos por recursos, aumento de la cobertura con el mínimo gasto, créditos); generación de instituciones mixtas de Educación Superior con la participación del sector privado; y la adopción dentro del sistema educativo, de los modelos propios de la gestión de las empresas con criterios de costo-beneficio.

En la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (Mane) se articularon las demandas de financiación, resolución a la crisis de las universidades y se generó el movimiento estudiantil que en 2011 se movilizó adoptando como consigna la financiación de la educación pública para todos. Al respecto se plantearon debates como el cuestionamiento del presupuesto estatal invertido en educación con respecto a otros países de Latinoamérica, denunciando que Colombia es uno de los países que menor inversión hace en este derecho, también cuestionó la asignación del presupuesto estatal a la Educación Superior (0.94 del PIB al 2009) insignificante respecto al presupuesto invertido en las fuerzas militares (6%). Igualmente se cuestionó el sistema de financiación a la demanda a través del Icetex y en contraposición a los créditos educativos propuso un aumento del gasto público para que los estudiantes no tengan que hacer uso de esas medidas de endeudamiento.

Como resultado de todo el proceso de movilización y discusión a través de distintos medios, el movimiento estudiantil consiguió una victoria fundamental: el

retiro temporal del proyecto de reforma de la Ley. Actualmente continúa el proceso de discusión de la reforma.

4. La diferencia entre plantear "medidas para promover la educación" y concebir la educación como "política de Estado"

En el presente apartado nos interesa resaltar que existe una diferencia significativa entre concebir la *educación como una política de Estado* y proponer *medidas para promover la educación*. Como se verá, el énfasis que se haga sobre una u otra posición depende de la acepción conceptual que se sostenga con respecto a la educación: mientras en el primer caso esta es comprendida como un derecho que demanda obligaciones de parte del Estado; en el segundo, la educación es entendida como un servicio comercial en donde el papel del Estado se limita a la buena voluntad de uno u otro gobierno por mejorar la "calidad" o "eficiencia" del servicio.

A continuación empezaremos explicando el vínculo constitutivo que existe entre educación, política y derecho; ilustraremos someramente cómo este ha venido siendo erosionado tras las reformas aplicadas en materia educativa durante las últimas décadas; para luego detenernos sobre el escenario resultante, haciendo énfasis en las transformaciones operadas sobre el rol del Estado con respecto a la educación y sus principales consecuencias.

4.1. ¿Cuál es el vínculo que existe entre educación, política y derecho?

Como lo plantea Frigerio (2005), partimos de considerar a la educación como un "acto político", en toda su connotación (jurídica, legítima, etimológica), entendemos que "educar es el verbo que da cuenta de la acción jurídica de inscribir al sujeto (filiación simbólica) y de la acción política de distribuir las herencias, designando al colectivo como heredero" (Frigerio, 2005:17). Si educar es asegurar la herencia, entonces educar es impedir la exclusión, un hecho que supera las acciones que se desarrollan en la esfera escolar. Podemos decir entonces que esta es una herencia que nos viene de Aristóteles, al asumir que la política implica una preocupación por la justicia, es decir, por la

equiparación en lo que se tiene, relación insoslayable entre educación, política y derecho. Sin embargo, como lo señalamos en este escrito, la aplicación de este principio ha estado sujeta a procesos, luchas y conflictos en el contexto de los cuales se ha venido deformando hasta casi perder su sentido.

4.2. La educación como un servicio comercial

¿Cuáles son esas luchas por la educación y cómo se visualiza el panorama resultante tras las reformas de las últimas décadas? Como plantea Gentili (2009), existen dos grandes escenarios en los que tiene lugar la lucha por la educación: el primero remite a la lucha política sobre el modelo del sistema educativo; el segundo, se inscribe en la lucha ideológica-cultural sobre el sentido que adquiere el acceso a la educación en el contexto de una sociedad democrática. Ateniéndonos a la comprensión de la educación como un derecho, y que por tanto demanda la aplicación de una política estatal dirigida a garantizarla, estas luchas deberían orientarse hacia la generación de iguales condiciones de escolaridad para el conjunto de la población, el aseguramiento de su permanencia y el ofrecimiento de oportunidades reales de aprendizaje, de modo que estos posibiliten, en palabras de Gentili, el imperio de una “*formación para una sociedad libre, una sociedad de seres humanos igualitarios, con justicia social*” (Gentili, 2009).

Sin embargo, el balance actual de estas luchas apunta en otra dirección; el vínculo entre educación, política y derecho ha venido diluyéndose, de esto nos advierte Tomasevski⁵ tanto en sus denuncias como relatora de la ONU, como en sus libros, de los que se desprende que no es lo mismo *educación* que *derecho a la educación*: comprender la educación como un derecho, implica que esta debe ser garantizada por parte de los Estados, y es este el componente contra el cual han operado las reformas introducidas durante las últimas décadas.

Un primer elemento a considerar al respecto, descansa en los criterios que han entrado a regir la cuestión de la financiación de la educación: imperativos como el de la

⁵ Nos remitimos a la selección de lecturas de la autora, elaborada por Pablo Gentili.

privatización, la descentralización y la llamada “libre elección de los padres” no solo han terminado por delegar el sostenimiento material de la educación en manos de las comunidades locales y las familias, sino que, más profundamente, han conducido a que esta sea comprendida como un "servicio comercial", de manera que los ciudadanos garantes del derecho pasan a ser “usuarios del servicio”, recayendo sobre estos los costos de matrícula, el de las mensualidades, los útiles escolares, el transporte, etc.

Un segundo elemento, descansa en que el hecho de que comprender la educación como un “servicio comercial” implica que esta sea penetrada por la lógica de la competitividad característica del sistema económico vigente. Como observan Feldfeber y Saforcada (2005), con ello el conocimiento pasa a ser un recurso estratégico para optimizar la competitividad, convirtiendo a la educación en mercancía y a las universidades en industrias de alta rentabilidad, cuya misión primordial estribaría en la generación de ganancias. Como advierten ambas autoras, se trata de una lógica que parece conducirnos a renunciar a la concepción de la educación como bien público y derecho exigible.

Estas tendencias hacia la mercantilización de la educación terminan circunscribiéndola en un ámbito estrictamente individual, conduciendo a su despolitización, librando al Estado de sus obligaciones con respecto a ésta y permitiendo la intromisión de organismos internacionales en la definición de la agenda educativa global. De este modo, se aprueba que la responsabilidad del Estado sea sustituida íntegramente por el accionar de corporaciones privadas con fines lucrativos, las cuales operan sobre la base de una administración gerencial cuyos resultados serán evaluados desde los valores hipotéticos de la producción capitalista: calidad, eficacia, eficiencia, productividad y competitividad.

El escenario resultante es el de una educación que no solo queda desprovista de su valor como bien social, sino que deja de ser un derecho exigible. De este modo, lo que necesariamente debería constituir una política pública deviene un servicio con respecto al cual el accionar del Estado se limitaría a plantear medidas para “promover la educación”, subordinadas a la “buena voluntad” o las “buenas acciones” de uno u otro gobierno. Como fue advertido por Tomasevski (Crighton, 2006), ello no solo se traduce en una ampliación

cada vez mayor de la brecha entre las promesas del gobierno y el funcionamiento real de la educación, sino que supone la generalización de un patrón global de exclusión basado en la pobreza.

5-Propuesta metodológica de acercamiento al análisis de la reforma a la Ley 30 de 1992.

El reconocimiento del contexto económico-político en el que está inmersa la Educación Superior en Colombia; el recorrido histórico descrito, y lo que hemos convenido en llamar impedimentos, para referirnos a la defensa de la Educación Superior como un derecho; son insumos que fortalecen la perspectiva desde la cual planteamos una mirada crítica a la reforma de la Educación Superior en Colombia, se propone para ello una metodología de análisis.

5.1 La política pública y sus relaciones con la educación

Partir de la premisa sobre la importancia de los actores y de los contextos, nos permite indagar la intervención desde el Estado y las lógicas que trata de imponer en el ámbito de la educación, de acuerdo a diversos intereses propuestos en un marco de gobierno con influencias de procesos globales y tendencias extranjeras.

La política educativa se configura como las medidas que toman los gobiernos en el ámbito de la educación, que son reflejo de una organización de la política general, de acuerdo o no con los principios compartidos de los partidos políticos y en cumplimiento de los principios de la constitución.

La política educativa ha estado influida en cada momento histórico por diferentes corrientes de pensamiento, así como por las necesidades y aspiraciones propias de cada época, por lo cual se considera que “[...] las políticas educativas no son inventos o antojos de los gobiernos de turno, ni formulaciones decorativas que los Estados elaboran, sino por el contrario son expresiones del compromiso político que las fuerzas hegemónicas establecen, según los requerimientos macroeconómicos, ideológicos, culturales y sociales.” (Libreros, 2002:22). Si bien la política educativa se enmarca en el análisis de las políticas

sociales, es preciso comentar que es un área de producción de la ideología del Estado que promulga aspectos propositivos sobre significados y valores, lo que la hace de especial relevancia ya que estas poseen el carácter de ser formulaciones cargadas ideológicamente de acuerdo a intereses preestablecidos. De tal manera, su análisis supone no sólo la identificación de las normas, sino la complejidad de relaciones y actores educativos, discursos, instituciones, pretensiones y direcciones en los que se generan diversas construcciones discursivas (Libreros, 2002).

Las políticas públicas propiciadas para el ámbito universitario, no han estado muy alejadas de todo tipo de presiones e influencias ideológicas como lo ha demostrado el proceso histórico de reconfiguración de la Educación Superior en América Latina posterior a los procesos de reforma de los años noventa, que implicaron el establecimiento o profundización de una lógica economicista en el ámbito de la educación universitaria. De tal manera que cuando nos referimos en el presente escrito a la política de Educación Superior del gobierno de Juan Manuel Santos estamos buscando problematizar los actores presentes en el contexto, así como las influencias ideológicas que determinan cierto plan de gobierno con respecto a la educación universitaria.

Chiroleu (2012) señala, que la universidad es una organización compleja por antonomasia y que las políticas universitarias adquieren por lo tanto cierta especificidad que se expresa: en el carácter especializado de algunas de las resoluciones que sobre esta se toman y que se muestran como marcos generales de acción, que dificultan la interpretación de las tendencias ideológicas o de las relaciones que estas buscan establecer; tal como ocurrió con las diversas formas de intervención de las reformas de los años noventa, habilitadas en la lógica economicista impuesta en la educación universitaria de América Latina, que como lo explica la autora, implicó la convergencia de dos procesos: la privatización de la Educación Superior, y la privatización de las instituciones de gestión del Estado por la adopción de prácticas del ámbito privado.

5.2. Una mirada al proceso de reforma en marcha

Una vez establecida la mirada de interés sobre la política pública como un eje de acción del Estado y como campo de relación en el que participan actores, contextos e

influencias de ideas, suponemos que revisar bajo este prisma el actual proceso de reforma universitaria propuesta por el gobierno de Juan Manuel Santos, nos va a permitir identificar algunas cuestiones que algunos de los recientes acercamientos han dejado de lado, por ejemplo al no considerar una mirada más macro sobre otros aspectos de su propuesta de gobierno o la influencia que sobre este proceso tiene la globalización, la mercantilización de la educación y las discusiones en torno a la educación como un derecho.

Este apartado entonces, tiene como objetivo: dejar trazadas algunos posibles caminos problemáticos o, la guía de ciertas aperturas o preguntas al análisis de la reforma a la Ley 30 de Educación Superior. El acercamiento que proponemos, supone propiciar la discusión sobre la educación como derecho fundamental frente a la concepción de esta como servicio público cultural con función social, como se la entiende en esta reforma. Además de que consideramos conveniente tener en cuenta como ejes de análisis las exigencias realizadas a las universidades y la caracterización de algunos actores que participan en el campo de fuerzas de definición y problematización de la política pública propuesta. Para ello es conveniente situarla en un contexto de análisis de la política educativa, que desde la década del noventa nos muestra un proceso de mercantilización y privatización en el que participan diversos actores con intereses. Por lo tanto es preciso situar estos actores en relación con las lógicas que proponen en sus discursos y las tensiones que se generan entre estas lógicas.

Proponemos abordar las políticas públicas de Educación Superior en esa multiplicidad de intereses, prácticas y representaciones de los diversos actores que participan en esta, y que configuran el campo de posibilidades de construcción de la política pública. Situamos entonces el contexto externo de la política educativa en los procesos de mercantilización del conocimiento y las políticas de privatización que responden a la agenda instalada por el Banco Mundial y el Consenso de Washington, y el contexto interno en las propuestas de reforma generadas por las instituciones públicas y los actores de la sociedad civil. Los actores considerados en el contexto interno son: el Estado desagregado por una parte en el poder ejecutivo, específicamente Presidente y Ministros de Educación, y por otra en el Legislativo, específicamente congresistas y representantes; del

lado de la sociedad civil los actores de interés son: el movimiento estudiantil, sindicatos de maestros y académicos.

La identificación de estos dos niveles de interacción y de los actores señalados son producto del acercamiento a la coyuntura suscitada por la propuesta de reforma realizada por el gobierno actual en el año 2011, situación que propició esta reflexión. En cuanto, a lo que denominados como exigencias a las universidades, consideramos que es necesario tener en cuenta para el análisis desde una lógica de la educación como derecho, las discusiones y los términos propuestos en dicha reforma sobre el Estado y la organización del sistema docente, la autonomía universitaria, la cobertura, la accesibilidad, la calidad, la financiación y por último la calidad. Estos dos últimos ejes a nuestra consideración implican un análisis que tenga en cuenta los mecanismos de imposición de términos a las universidades en dos sentidos: la ampliación de la cobertura con recursos cada vez más limitados y con la búsqueda de ciertos niveles de calidad en los que media una tendencia a hacer la educación universitaria más cercana a la capacitación de habilidades y saberes técnicos. Mientras que consideramos que la caracterización de algunos actores que participan en el campo de fuerzas de definición y problematización de la política pública implica situarlo desde sus discursos, las lógicas y contextos referenciales en los que se inscriben.

Por último consideramos que los dos ejes de análisis comentados anteriormente pueden ser examinados teniendo como marcos referenciales: a) Asequibilidad y accesibilidad a través de los puntos sobre financiamiento y ampliación de la cobertura, b) Calidad de la educación, c) Autonomía de las instituciones y los actores.

a) Los ejes de la asequibilidad y la accesibilidad a través de los puntos sobre financiamiento y ampliación de la cobertura.

La reforma a la Ley 30 mantiene el espíritu de la misma, y es la idea de la educación como un servicio público administrado por el Estado y un bien social basado en el mérito, la vocación y la capacidad de elección de los usuarios que acceden a esta. En el texto de la reforma no se desarrolla en ninguno de sus artículos lo referente a la educación como derecho fundamental y en cambio si se hace referencia constantemente al Derecho privado

como marco de regulación de su administración y prestación.

El principio de equidad en el acceso a la educación, tampoco es discutido y se propone garantizar el acceso a la Educación Superior mediante estrategias que tienen que ver con la ampliación de la cobertura, asignación de créditos educativos y asignación de presupuesto con el criterio de la demanda y el mérito de las instituciones que entran a competir por recursos para su financiación, produciendo también recursos propios.

Estas medidas no toman en cuenta las condiciones estructurales de inequidad que se presentan en el sistema educativo tanto entre regiones como entre estratos socioeconómicos altos y bajos. La realidad es que las instituciones con mayores recursos tanto por su ubicación geográfica dentro o cercana a las grandes urbes y por la capacidad económica de sus usuarios, desarrollan más recursos para competir por financiación mediante la venta de servicios y actividades de cofinanciación, que las instituciones que están marginadas de estas actividades y cuentan con menos recursos. En este sentido un sistema de financiación a la demanda sólo reproduce las inequidades estructurales que ya existen, lo cual tiene repercusiones sobre el funcionamiento de las instituciones y la calidad de los programas de formación. Es así como se mantiene una estructura de Educación Superior elitista en la cual quienes acceden a la educación son los estudiantes de nivel socioeconómico y académico alto, marginando a los otros sectores.

Igualmente, en relación con el tema central del financiamiento, el aumento del presupuesto estatal que se estima en este proyecto sería de 1,5 billones de pesos en tres años, condicionado a la generación de 600.000 nuevos cupos en pregrado y 45.000 en postgrado. Sin embargo, como lo analiza Leopoldo Múnera (2012), este presupuesto global, al ser evaluado con el indicador de inversión per cápita y ajustado por el déficit presupuestal que ya traen las universidades para generar esta cantidad nueva de cupos, implica una reducción del gasto por alumno a la sexta parte y enfrenta a las universidades a cumplir la cobertura de matrícula planteada por el gobierno, con recursos estatales mínimos y mayor producción de recursos propios, mayor cobertura con menor presupuesto.

Es así como esta reforma no resuelve el problema del acceso, pues las propias inequidades estructurales excluyen a unos sectores sociales de la dinámica de selección y competencia, privilegiando otros que son quienes acceden a los recursos y desarrollan una

educación de mayor calidad; tampoco resuelve el problema de la financiación, pues unas instituciones que están escasamente dotadas de infraestructura y de recursos para ofrecer programas de calidad y que están siendo sometidas a continuos recortes de presupuesto, no pueden tampoco acceder de manera equitativa junto con las otras; no pueden desarrollar estrategias de cofinanciación ni son autónomas respecto a sus gastos de funcionamiento; en ese contexto, no les queda a las instituciones públicas otras opciones que la de vender sus recursos, privatizar y reducir la calidad de los programas que ofrecen, saliendo marginadas y debilitadas de este sistema de competición que deteriora el carácter público de la educación.

A su vez, es necesario considerar el problema del financiamiento para las universidades públicas en el contexto de la reforma, ya que estas están sujetas a exigencias en términos de la ampliación de la cobertura con restricciones presupuestales que atentan contra la autonomía universitaria. Con lo cual se someten los nuevos recursos financieros a condicionamientos gubernamentales, tales como la ampliación de actividades de extensión y el establecimiento de la cofinanciación de actividades con empresas privadas. Aspecto que conlleva a la interacción con las lógicas del mercado, así el profesor Múnera (2012a) explica que: “la tendencia a privilegiar dentro de los nuevos recursos el subsidio o el crédito a la demanda, destinado a los estudiantes individualmente considerados, sobre el subsidio a la oferta, destinado a las instituciones, crea una competencia universitaria alrededor de la financiación dominada por la reducción de costos y no por la ampliación de la calidad”.

b) Calidad de la educación

En la discusión sobre la calidad de la educación hay que tener en cuenta los efectos de financiación a la demanda sobre las universidades, la desfinanciación de la Universidad Pública, las dinámicas de segregación y exclusión que genera este esquema de financiación y puntualmente sus repercusiones sobre la calidad de los contenidos. Además de esto, es central, la discusión sobre la acreditación de los programas de formación, las limitaciones y falencias a nivel pedagógico y administrativo por parte de los actores que participan en estos procesos.

La reforma, conserva y reproduce desde la implementación de la Ley 30 los mecanismos vigentes de segregación de las instituciones educativas según las condiciones socioeconómicas de las instituciones y sus integrantes, masificación con criterios de financiación de la demanda, burocratización improductiva de los procesos de acreditación y centralización del Estado con una función de vigilancia y fiscalización del gasto más que aseguramiento de la calidad (Gómez, 1998).

Esta reforma, plantea también la rearticulación de la totalidad del sistema de Educación Superior bajo un esquema de tercerización de los programas académicos, haciéndose énfasis en la formación técnica en todas las instituciones, promoviendo también con un criterio de mercado, la formación académica de calidad para los programas de postgrado con costos elevados y a los cuales sólo podrían acceder una minoría de la población. La capacidad de producción y administración de recursos propios con la menor asistencia del Estado es el criterio principal con el que se aprueba el funcionamiento de los programas académicos, razón por la cual además del aval del CESU y la CNA, se vuelve en este proyecto imprescindible el aval del Ministerio de Hacienda⁶

Lo anterior, además de mantener y fomentar la inequidad social que sostiene el sistema educativo, tiene efectos en la autonomía de las instituciones, especialmente las públicas, las cuales se ven obligadas a relegar su proyecto y objetivos institucionales para agenciarse dentro del mercado y gestionar estrategias de producción de recursos propios con los respectivos recortes, redistribución de gastos a nivel interno con un criterio eficientista mercantil. Igualmente, el efecto sobre la calidad de la educación está en la tercerización de la educación en su conjunto y la profundización de la segmentación del sistema de Educación Superior, así como la desregulación de las políticas de calidad a favor de la desconcentración de funciones y participación mínima del Estado en la garantía de este tipo de políticas.

En ese sentido, la política de calidad no puede estar divorciada de las discusiones sobre financiamiento y autonomía universitaria, estas son condiciones fundamentales para

6 Propuesta de reforma a la Ley 30, Capítulo I, De las instituciones de educación superior, capítulo 13.

la construcción de una educación de calidad. Tal como lo comenta Múnera, (2012a) “la calidad implica pensar en la pertinencia social de la Educación Superior y en los objetivos colectivos que se pretende alcanzar con ella mediante la formación, la investigación y la interacción con el conjunto de la sociedad.”

c. Autonomía de las instituciones y los actores

A partir de la Ley 30 de 1992, se han venido promoviendo una serie de medidas lesivas a la autonomía política de las universidades y al cogobierno universitario. Si bien formalmente se reconoce la autonomía de las universidades para elegir sus directivas y darse sus estatutos y normativas, al tiempo se cierran las posibilidades de participación de la comunidad universitaria en los órganos decisorios de la política universitaria, como en el Consejo Superior Universitario, donde de dieciséis miembros que lo componen, solo hay representación de un estudiante y un profesor, entre todo el sector universitario⁷. Igualmente, la elección de los rectores de las universidades y decanos en la última década ha sido manipulada directamente por el gobierno y es su aval el que define quién ocupará cada cargo, imponiéndose siempre sobre los resultados de las consultas a la comunidad universitaria⁸. Se han establecido también mecanismos de inspección y vigilancia centralizados en el gobierno que intervienen directamente en las políticas internas de las instituciones, desde el Icfes, el CESU y sus comités asesores⁹. Esta intervención a través de estos organismos ha cercado la autonomía política y académica de las universidades, sus agendas investigativas, programas, currículos y la libertad de cátedra.

La única autonomía que reconoce la Ley 30 es la autonomía institucional representada en las directivas de las universidades, mientras la autonomía política y académica es ignorada, coartada y es marginada la comunidad universitaria de las decisiones principales. El concepto de autonomía promovida por los gobiernos ha sido el de autonomía empresarial, la de la capacidad

7 Ley 30 de 1992. Título II: Del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y del Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior. Capítulo I: Del Consejo Nacional de Educación Superior. Artículos 34,35,36.

8 Un ejemplo de esto en la Universidad Nacional de Colombia es la forma como se ha realizado la elección de los rectores y decanos en la última década, en la cual es el concepto emitido por el Presidente de la República el que ha posicionado a las directivas, aunque los candidatos ganadores en la consulta con estudiantes y profesores sean otros.

9 Ley 30 de 1992. Título II, Capítulos II y III.

de producir y gestionar los recursos necesarios para las necesidades de las instituciones (Múnera, 2011).

Esa ha sido también la línea que promueve la reforma a la Ley propuesta por Santos, mientras la representación de las universidades sigue siendo mínima en la definición de las políticas y continúan también los mecanismos de asfixia presupuestal que coartan la autonomía académica y las agendas investigativas de las universidades. Al supeditar la sostenibilidad de las instituciones únicamente al concepto de factibilidad socioeconómica emitido por el Ministerio de Hacienda¹⁰, se confirma el carácter de la educación como un mercado de servicios y no como un derecho, que guía el diseño e implementación de estas políticas, y el carácter instrumental de la política educativa con relación a la política económica.

5.3. Reflexiones finales para una propuesta metodológica

Como se ha podido observar, el método que hemos venido esbozando con sus líneas directrices está atravesado por dos miradas:

- a) Una mirada histórica, que contextualiza cómo la reforma actualmente en discusión es resultado de todo un proceso de mercantilización y privatización de la educación, que se remonta varias décadas atrás, con un contexto interno en las reformas de las universidades y un contexto externo en el proceso de globalización
- b) La segunda mirada, está puesta sobre los actores: ¿cómo definen la educación: como derecho o como servicio?, ¿con qué criterios se plantean la política educativa y quienes intervienen en su formulación e implementación?, ¿qué negociaciones y tensiones se generan entre estos actores?, ¿qué discursos y prácticas generan alrededor de esta política?

Igualmente, la referencia a los contextos, los actores y los sentidos de la educación brinda un marco amplio para pensar la construcción de las políticas de educación como un ensamblaje de procesos de negociación y regulación, que, como lo advierte Chiroleu (2005) resulta en un producto nuevo, diferente al que concibe cada uno de los actores por separado,

¹⁰ Propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992, por la cual se regula el servicio público de la Educación Superior. Título II. Capítulo I. De las instituciones de educación superior. Artículos 12, 13 y 14.

y que articula esas contradicciones entre fuerzas al interior de la política; contradicciones que están presentes en los discursos y en las prácticas de los actores, de allí la necesidad de desarrollar metodologías que evidencien estas contradicciones que definen la constitución de lo político y lo social. Estas herramientas darán luces a posteriores procesos de investigación y reflexión sobre la política de Educación Superior y las reformas de la Universidad Pública.

6. Bibliografía

Castells, Manuel (1999) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura La era de la información: economía, sociedad y cultura*, México, Siglo Veintiuno

Chiroleu, Adriana (2012), “La política universitaria como política pública”, en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política Universitaria en Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*, Buenos Aires, IEC-CONADU y UNGS. (en prensa)

Crighton J. (2006).En: Katarina Tomasevski, *Hablándole al poder*. Boletín Referencias N° 20 Foro Latinoamericano de Políticas Educativa FLAPE. Año 3. Nov. 2006.

Feldfeber, Miryam y Safocardá, Fernanda. (2005), *OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación. Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

Frigerio, G. (2005). En la cinta de Moebius, en *Educación: ese acto político*. Buenos Aires. Del Estante editorial. Pág 11-36

Garzón G, Carlos A. “Educación superior en Colombia: ¿escasez de recursos o de voluntad política?” En *Documentos: Estudios de base sobre la Ley 30 de 1992*. Ministerio de Educación Nacional, Colombia.

Gentili, P. (2009) “Conferencia presentada en el congreso Pedagógico de Santafé”, Santafé, Argentina. Disponible en línea: <http://www.youtube.com/watch?v=fixHBe56IzI>

Gentili, P. (2006). Katarina Tomasevski. *Lecturas seleccionadas*. Boletín Referencias N° 20 Foro Latinoamericano de Políticas Educativa FLAPE. Año 3. Nov. 2006

Gobierno de Colombia – Ministerio de Educación Nacional (2006). *Plan Visión Colombia 2019*. Disponible en línea: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro_4ta_ed/resumen_ejecutivo.pdf

Gobierno de Colombia – Presidencia de la República (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para todos” Juan Manuel Santos. Disponible en línea: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3d&tabid=1238>

Gómez Victor Manuel (1998) .Problemas referidos a la acreditación, la equidad social de oportunidades de educación superior y la diversificación de la oferta institucional. En *Cuatro temas críticos de educación superior en Colombia: Estado, instituciones, pertinencia y equidad social*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Libreros, Daniel (Comp.) *Tensiones de las políticas educativas en Colombia. Balances y Perspectivas*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.

Múnera R., Leopoldo (2012a) “El profesor Leopoldo Múnera hace un análisis que vale la pena leer sobre la reforma a la Ley 30. Con cifras”. *El tiempo*, 21 de octubre de 2012.

Múnera R., Leopoldo (2012b) ¿Hacia dónde va la universidad pública? Tendencias globales en política pública para la Educación Superior. Disponible en línea: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/20705>

Múnera R., Leopoldo (2012c) “El xyz de la reforma a la Ley 30 de 1992”. Disponible en línea: <http://www.fenalprou.org.co/debate-ley-30/academia/352-ley-de-educacion-superior.html>

Rudolph. Atcon P. (1963). *La Universidad Latinoamericana*, tomo VII (1-3), Bogotá: Revista ECO.

Touraine, Alain (2000) *¿Podremos vivir juntos?: Iguales y diferentes*. México, Fondo de Cultura Económica.

Chiroleu A & Iazetta (2005) La reforma de la educación superior como capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. Disponible en línea: http://rapes.unsl.edu.ar/Congresos_realizados/Congresos/IV%20Encuentro%20-%20Oct-2004/eje1/08.htm