

---

# EL ESTADO Y LA EDUCACION SUPERIOR: PERSPECTIVAS PARA LA DECADA DE LOS NOVENTA \*

---

Ricardo Lucio \*\*  
y Mariana Serrano \*\*\*

---

El debate actual sobre la situación y perspectivas de la educación superior en Colombia es ambiguo, especialmente en lo que al papel del Estado se refiere. Algunos atribuyen la calidad deficiente del sistema a la falta de presencia del Estado, entendida ésta como la capacidad real de orientación y fomento frente a las instituciones de educación superior, combinada con una buena dosis de facultades de control que frenen a tiempo los programas y las instituciones deficientes y mediocres. Otros, por el contrario, se resienten de una presencia excesiva del Estado y abogan por un sistema de educación superior más autónomo, entendiendo por autonomía la capacidad inalienable de las instituciones mismas de decidir sobre el tipo de servicios que venden (programas y carreras) y su contenido (currículo), así como el precio (matrícula) que, de acuerdo a las leyes del mercado, cobren por esos servicios.

## ¿APERTURA POLITICA VS. APERTURA ECONOMICA?

Para comprender mejor la contradicción en las interpretaciones de la relación entre educación

superior y Estado, tenemos que situarnos dentro del marco más global que afronta la sociedad colombiana al comenzar la presente década. Es el doble contexto de una serie de acontecimientos políticos, por un lado, que se cristaliza en la elaboración de una nueva carta fundamental, y de una política económica del gobierno, por otro, que se plasma en el llamado plan de apertura económica.

Este doble contexto, concretamente en lo que respecta a la educación superior, no está exento tampoco de cierta indefinición, ya que mientras que la nueva constitución parece enfatizar en el papel del Estado, la política económica parecería, a su vez, querer minimizarlo.

Es así como, en el aspecto político, el inicio de la década de los años noventa que coincide con la administración del presidente liberal César Gaviria (1990-94), se caracteriza por forcejeos, negociaciones y reagrupamientos de las diversas fuerzas del país, que tienen como consecuencia una nueva configuración en el reparto de los actores políticos. Los viejos protagonistas, o bien se convierten en actores secundarios, o bien tienen que compartir los roles estelares con nuevas fuerzas que son legitimadas en el escenario de la política nacional.

Este nuevo escenario necesariamente tiene que conducir al establecimiento de unas nuevas reglas de juego. Se gesta un movimiento masivo de opinión —encabezado por estudiantes de universidades privadas del país—, que en con-

\* Este artículo se basa en la investigación "Desarrollo, Tendencias y Políticas Estatales de Educación Superior en Colombia", realizada por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

\*\* Filósofo, profesor del Centro de Estudios Sociales e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

\*\*\* Polítóloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

travía de los deseos de la clase política tradicional, presiona por la convocatoria de una Asamblea Nacional, que expide una nueva constitución política en 1991. La Asamblea Constituyente tiene una composición bien peculiar: en ella no sólo toman asiento representantes de los caciques electoreros y políticos amigos del gobierno, sino también representantes de las nuevas fuerzas políticas recientemente legitimadas, voceros de los movimientos guerrilleros en proceso de desmovilización de la lucha armada, indígenas y personeros de movimientos cristianos. La constitución redactada, por supuesto, es fruto de compromisos y de negociaciones entre los diferentes bloques y se asemeja a una "colcha de retazos". Es muy distante, según algunos, de la coherencia ideológica y de la solidez monólica de las constituciones anteriores; esas constituciones, sin embargo, fueron fruto de la visión unilateral de un único partido que se imponía en una de las tantas guerras civiles del siglo XIX. La constitución actual, para otros precisamente por su heterogeneidad de perspectivas, por los compromisos e inclusive por las contradicciones en que se produjo, es fiel reflejo del momento político que vive el país.

En el aspecto económico, la acción del gobierno de Gaviria se ha orientado a fortalecer el proceso llamado de "apertura", iniciado con cierta timidez en las postimerías del gobierno anterior, mediante el cual se busca pasar de un modelo de sustitución de importaciones con una industria nacional altamente protegida y volcada hacia el mercado interno, a un modelo donde los bienes y servicios nacionales y extranjeros compitan de manera abierta y transparente, en los mercados tanto interno como externo<sup>1</sup>.

La apertura económica se cimenta sobre una serie de normas expedidas en 1990. La ley marco de comercio exterior, que disminuye o elimina aranceles para los productos importados y elimina la licencia previa a las importaciones, la reforma laboral, que elimina la acumulación de cargas prestacionales para el

trabajador (la llamada retroactividad de las cesantías) e impone ciertas restricciones a la estabilidad laboral, abaratando con ello y flexibilizando la mano de obra al empresario; y la reforma cambiaria, que autoriza el manejo, hasta entonces restringido, de divisas extranjeras. Otras leyes adicionales se refieren, igualmente, a las reformas tributaria y financiera.

El futuro de la apertura económica no estriba solamente en abrir los mercados laborales a la competencia de capital, bienes y servicios externos. Implica igualmente que los bienes y servicios locales sean competitivos, lo cual no se logra por la simple expedición de normas, leyes o decretos. Es imperioso modernizar el aparato productivo del país, los servicios que presta el Estado (entre ellos el educativo), y realizar inversiones importantes en infraestructura.

Durante el primer año de gobierno la política económica se ha movido en un terreno contradictorio, generado por esas implicaciones de la apertura, y por una férrea política antiinflacionaria que está produciendo una recesión económica.

## FOMENTO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA

La apertura democrática y la modernización productiva enfrentan algunos problemas adicionales todavía no resueltos, que constituyen retos para el futuro inmediato. La negociación de una paz estable, que termine con el saboteo a la infraestructura productiva (vías, redes de transmisión eléctrica, oleoductos); la moralización de los dirigentes políticos y de los administradores oficiales, responsables de robos cuantiosos a las arcas del Estado; igualmente, el país debe encarar decididamente el reto de lograr una mayor cobertura y una elevación significativa del nivel de calidad de su aparato educativo, como soporte básico para los procesos de modernización y desarrollo tecnológico.

Dentro de este último contexto se ubica el desarrollo de la política nacional de ciencia y tecnología, que se comenzó a esbozar en los

1. Véase Luis Ignacio Aguilar, "Sustitución de importaciones y apertura económica", en *Ánalisis Político*, No. 13, Bogotá, mayo a agosto de 1991, págs. 79-85.

gobiernos anteriores<sup>2</sup>, y que enmarcará de una manera más inmediata cualquier política posible sobre educación superior.

La estrategia de ciencia y tecnología está orientada en cuatro sentidos. Uno, impulsar en forma generalizada los procesos de innovación en todas las ramas de producción; dos, consolidar la capacidad científica nacional; tres, reformar institucionalmente el sistema de ciencia y tecnología, volviéndolo más flexible, racional y descentralizando actividades de investigación; y cuatro, cambiar la relación de los colombianos con el conocimiento, democratizando la ciencia. Como instrumentos se proponen la formación de personas en el exterior y la financiación de programas de investigación, permitiendo que las entidades, tanto oficiales como privadas, compitan por los recursos de COLCIENCIAS. El apoyo a la infraestructura se realizará por medio de mecanismos financieros no subsidiados.

Una parte de los recursos necesarios para el montaje de este esquema se encuentra disponible a través del Fondo de Modernización, de los contratos BID-COLCIENCIAS, de los créditos del Banco Mundial otorgados al Instituto de Fomento Industrial, de los programas de la AID para el fomento de la calidad y del Fondo de Desarrollo Tecnológico de la Pequeña y Mediana Industria. Los recursos de presupuesto nacional son de 1.500 millones para 1991, cifra que se espera incrementar en 1.000 millones en cada uno de los cuatro años siguientes.

En suma, el sistema de ciencia y tecnología está concebido como uno de carácter abierto y no excluyente, que debe permanecer articulado para efectos de la formulación de planes y políticas para la asignación de recursos. En concordancia con ésto, debe permitir una agresiva descentralización de decisiones, recursos y acciones de las diversas instituciones y entidades que lo integran. Dentro de la formulación de políticas y asignación de recursos, inciden en forma colegiada el Departamento Nacional

de Planeación, COLCIENCIAS, los ministros relacionados, investigadores y productores.

Como pieza nodal de esta política, se pretende el acercamiento de la universidad con el sector productivo, la comunidad y el Estado, mediante las siguientes medidas:

1. Dar prioridad a los "proyectos verticales", que van desde la investigación básica y teórica hasta el desarrollo de la producción y comercialización internacional y nacional.
2. Propiciar asociaciones entre entidades de investigación (universidades e institutos) y el sector productivo (empresas, gremios, cooperativas, y organizaciones comunitarias), sin restricciones legales.
3. Crear una sociedad de empresas para desarrollar investigaciones.
4. Introducir el uso masivo de la ciencia moderna y las nuevas tendencias en los procesos de reconversión de las empresas productivas.
5. Impulsar programas de educación continuada en universidades.
6. Conectarse con proyectos inscritos en programas nacionales o regionales de ciencia y tecnología, a través de los institutos estatales de investigación.

## EL MARCO NORMATIVO

El marco normativo dentro del cual hay que ubicar las acciones del Estado con respecto a la educación superior es el contenido mismo de la nueva Constitución Nacional. En ésta podemos distinguir aquellos artículos que atañen al sistema educativo en general, y los que se refieren más concretamente a la educación superior, en particular.

En lo tocante al sistema educativo en general, la nueva constitución, además de incluir una declaración de principios generales tales como el derecho a la educación, la libertad de enseñanza, etc., puntuiza algunos tópicos que

2. COLCIENCIAS, *Ciencia y tecnología para una sociedad abierta*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.

constituyen un avance con respecto a la constitución anterior.

En primer lugar, se afirma explícitamente el carácter laico del Estado. La Carta Fundamental se expide en nombre del pueblo, y no en nombre de Dios como se hacía anteriormente; con respecto a la Iglesia, desaparecen totalmente los restos de tutoría que se le asignaba anteriormente con respecto al aparato educativo; es más, se afirma explícitamente que la enseñanza religiosa no será obligatoria en las instituciones estatales.

En segundo lugar, se confirma el carácter dual (estatal y privado) con que viene funcionando el sistema. Si bien la educación es un deber del Estado, los particulares tienen también el derecho de establecer instituciones de enseñanza. En cualquiera de los casos, la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones.

Y, en tercer lugar, se extiende la obligatoriedad de la educación a 10 años escolares, 1 de preescolar y 9 de educación básica, que corresponden a edades escolares obligatorias de 5 a 15 años. Anteriormente la obligatoriedad sólo se refería a los 5 años de enseñanza básica primaria.

Más específicamente, la nueva constitución se refiere a la educación superior en los siguientes términos (artículo 69):

Se garantiza la autonomía universitaria. Las Universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Aunque esta referencia concreta a la educación superior está todavía muy a nivel de principios, cuya concreción depende de la reglamentación legal que se le haga posteriormente, indicamos a continuación algunas de las implicaciones más importantes de la misma.

Al igual que para el aparato educativo en general, se confirma explícitamente la coexistencia

de un sector estatal y de uno privado. La fundación de establecimientos educativos por parte de particulares será reglamentada por la ley. La reglamentación tendrá que hacerse cuidadosamente, a fin de evitar la continuidad en la profusión de establecimientos de dudosa calidad, donde además se fomenta la educación como negocio.

Se consagra la autonomía universitaria como principio constitucional. Esto porque le permitirá a las universidades oficiales elegir sus directivas y definir sus propios estatutos, superando el grado de dependencia del ejecutivo en el nombramiento de rectores.

Al permitir que la ley establezca "un régimen especial para las universidades del Estado", se abre la posibilidad de diseñar un manejo administrativo adecuado para todas las entidades del sistema estatal; con ello se obviarían dos obstáculos: la innecesaria discriminación en regímenes nacional, departamentales y municipales, por un lado, y el tratamiento inapropiado e ineficiente como "establecimientos públicos", por otro.

El fortalecimiento de la investigación científica en las universidades oficiales y privadas, mediante el compromiso estatal de proveer las condiciones especiales para su desarrollo, se encuentra supeditado a los recursos financieros que se destinen para tal fin. Ante un Estado fiscalmente débil, las fuentes posibles de esta financiación continuarán siendo, probablemente, recursos casi todos de origen externo, canalizados por COLCIENCIAS, y la "curiosidad financiada" de las agencias internacionales.

Por último, el cumplimiento del mandato al Estado para que diseñe los mecanismos financieros que posibiliten el acceso "de todas las personas aptas a la educación superior", implicará, necesariamente, que se amplíen decididamente los sistemas de subsidios para los estudiantes de menores recursos, y la capacidad crediticia del ICETEX.

## EL PLAN DE APERTURA EDUCATIVA

El documento oficial donde el gobierno le propone al país una política educativa específica,

es el "Plan de Apertura Educativa 1991-1994", elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Este no se refiere directamente a la nueva constitución, puesto que su divulgación se hizo cuando aún las sesiones de la Asamblea Constituyente no habían terminado. Sin embargo, mientras que la constitución es un marco jurídico obligado para los gobiernos que siguen de aquí en adelante, y en ese sentido se reduce a una serie de principios abstractos cuya eficacia depende del aparato jurídico (leyes y decretos) que los concreten posteriormente, el plan de apertura educativa, por el contrario, revela el estilo específico —al menos el discurso o la retórica política— con que el presente gobierno aborda el tema de la educación y dentro de ésta, lo que tiene que ver con la educación superior.

A partir de la década de los años sesenta, cuando se involucró el concepto moderno de planeación en la dirección del Estado, todo gobierno publica en los albores de su mandato un plan de desarrollo. Los planes inicialmente se centraron en las directrices del desarrollo económico, y posteriormente incluyeron también políticas globales de desarrollo social. Pasado el primer año, el gobierno del presidente Gaviria no ha publicado su plan de desarrollo; todo parece indicar, sin embargo, que harán parte constitutiva de él tanto los programas de apertura económica y de ciencia y tecnología, mencionados anteriormente, como este plan de apertura educativa.

El plan está dirigido principalmente a lograr la cobertura total de la educación primaria y expandir masivamente la secundaria. O sea que, confirmando la sospecha seguida con la lectura de pronunciamientos de la campaña presidencial y del discurso inaugural de su mandato, el gasto en educación superior no parece que sea prioritario dentro de las políticas educativas del gobierno de Gaviria.

En general, el documento hace un diagnóstico bastante realista, y por lo mismo pesimista, de la manera como se maneja el sector educativo, que califica de obsoleta, pues continúa siendo básicamente la misma desde hace 20 años. Sobre el punto se afirma que "la organización institucional, laboral y financiera se ha conver-

tido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector"<sup>3</sup>. En otras palabras, no hay ni límites de coordinación ni diferenciación clara de las responsabilidades entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales.

Más en concreto, dentro del diagnóstico general que se realiza del sistema educativo, se reconocen los principales problemas que aquejan a la educación superior. Estos son "...en orden de importancia, la falta de calidad académica, la atomización institucional del sistema, y la inequidad en la distribución de los subsidios del Estado"<sup>4</sup>. Además, se plantea que las universidades públicas tienen una alta dependencia de los aportes de la Nación (el 77 por ciento de sus ingresos), ocasionando con ésto que las entidades sean subsidiadas y no los estudiantes, perpetuando de esta manera la inefficiencia tradicional de algunas instituciones. Por otra parte, el sistema de crédito educativo tiene una baja cobertura (sólo el 7 por ciento de los estudiantes), unos altos costos de intermediación y se dirige casi exclusivamente a financiar matrículas.

En términos de las acciones concretas, el plan propone promocionar y financiar con el concurso del sector privado, estudios de maestría y doctorado, en el exterior y en el país, de los profesionales que hayan demostrado excelencia académica o investigativa. Y diseñar líneas de crédito para financiar costos académicos y de sostenimiento a estudiantes universitarios pertenecientes a familias de bajos ingresos.

Además, para fortalecer las finanzas de la universidad pública, y paralelamente a la expansión del crédito educativo, se propone un proceso de acercamiento de las matrículas y demás derechos académicos de los nuevos estudiantes a sus costos reales<sup>5</sup>. Se espera

3. Departamento Nacional de Planeación, "Plan de Apertura Educativa 1991-1994. Resumen Ejecutivo", Bogotá, marzo 19 de 1991, págs. 6 y 7.

4. *Ibidem*.

5. Esto ha sido tildado, superficialmente a nuestro juicio, como un proceso de privatización de la Universidad Pública. Al respecto ver Carlos Uribe Celis, "Cierre y paradojas de la 'apertura' educativa. (Inferioridad de la educación superior)", en *Analisis Político*, No. 13, Bogotá, mayo a agosto de 1991, págs. 86-92.

que dentro de diez años, el rubro de matrículas financie por lo menos una tercera parte de los costos operativos de la universidad pública. Los mayores ingresos de las universidades se orientarán exclusivamente al mejoramiento de la calidad de los programas y a fortalecer la actividad investigativa.

Se propone como medida de evaluación de calidad de las instituciones, el examen de Estado en el ciclo básico universitario para todas las carreras. "Se reestructurará el ICFES, orientándolo a la producción y divulgación de información sobre oferta, demanda, costos y calidad en la educación superior, coordinación de la realización de los exámenes de estado y a la convalidación de títulos mejorando su eficiencia administrativa. Se eliminarán de esta institución las funciones de control académico y administrativo, el control de precios en las matrículas, y la ejecución directa de programas, frente a las cuales ha resultado ineficiente. Además, se reestructurarán las facultades de educación de acuerdo con las prioridades de la educación primaria y secundaria"<sup>6</sup>.

Así resumía un asesor del Ministerio de Educación del actual gobierno el apoyo que prestará el actual gobierno a la educación superior: "El apoyo gubernamental que se le otorgará al SES, se hará básicamente a través de mecanismos financieros. Habrá un avance hacia la desregularización. La expansión se hará a través de competencia entre universidades públicas y privadas".

### ¿QUE ESTA PLANTEANDO EL ICFES?

El sistema de educación superior está regido en la actualidad por la reforma realizada en 1980 (especialmente el decreto 80 de ese año). En ella se definieron las modalidades universitarias y no universitarias, el tipo de instituciones, una reglamentación estandarizada para las entidades públicas y las privadas, así como el

papel del ICFES en la coordinación y fomento de todo el sistema.

Las críticas más importantes que se han hecho a tal legislación son las que se listan a continuación: la definición que se da de universidad es insuficiente (tres programas académicos y capacidad investigativa); no solucionó el problema de la calidad; tampoco evitó la proliferación de instituciones con criterio más de negocio que de servicio; no dió suficiente claridad sobre las modalidades no universitarias (técnica y tecnológica) ni sobre los diferentes tipos de formación avanzada (especialización, maestría y doctorado); mientras que unos critican el excesivo reglamentarismo en la universidad pública, otros argumentan que es necesario definir mejor el papel del Estado frente a la universidad privada; finalmente, no se resolvió de una manera acertada la contradicción entre las funciones de control y de fomento que ejerce el ICFES.

Dos son, por tanto, las necesidades inmediatas que se plantean para el sistema de educación superior en el corto plazo. La primera es sustituir el decreto 80 de 1980, por una legislación que se enmarque dentro de la nueva constitución. La segunda es reestructurar al ICFES, al tenor de las directrices de la "apertura educativa", donde se le asigna más un papel de fomento y apoyo al sistema, que de control del mismo.

Para tal efecto, el director del ICFES nombró una comisión *ad hoc* de cinco personas que preparará los proyectos de ley pertinentes, a fin de someterlos a consideración del congreso en 1992. Aunque los miembros participan a título personal, su origen puede ser indicio del tipo de fuerzas o de grupos que están imponiendo su criterio en el manejo de la educación superior: uno es vicerrector de la universidad privada más prestigiosa del país (Los Andes), dos son claramente identificables con el partido liberal y el movimiento de salvación nacional, uno es un consultor privado experto en temas económicos, y el quinto es el representante gremial de los profesores (no de la institución) al consejo superior de la Universidad Nacional.

6. Departamento Nacional de Planeación, "Plan de Apertura...", págs. 14 y 15.

**Los principios sobre los cuales ha fundamentado su trabajo la comisión, son los siguientes<sup>7</sup>:**

- \* **El carácter de servicio público y la función social que cumple la educación. La finalidad social debe estar presente en el servicio, sin importar cuál sea la institución que lo preste. El Estado entraría a ejercer una función reguladora del servicio, expresada en inspección y vigilancia. Estas acciones también se extienden a instituciones públicas y privadas.**
- \* **La promoción de la protección y aprovechamiento de recursos naturales, de la creación de cultura, de la producción y utilización del conocimiento científico y tecnológico, del desarrollo de la sensibilidad estética y moral y de la responsabilidad social de los educandos.**
- \* **El fomento del espíritu reflexivo y crítico de los educandos.**
- \* **El acceso abierto a las personas con la capacidad requerida y las condiciones académicas exigidas.**
- \* **El derecho a la enseñanza.**
- \* **La libertad de cátedra.**
- \* **La autonomía universitaria.**
- \* **La función de inspección y vigilancia de las instituciones oficiales y privadas que debe ejercer el Estado.**
- \* **La necesidad de propiciar modalidades de educación permanente.**
- \* **El derecho a una educación de calidad.**

Partiendo de estos principios, se postula que la reforma debería dirigirse a crear un sistema de educación superior abierto y flexible, que propicie la producción del conocimiento científico y tecnológico, fomentando y consolidando

7. Información extraoficial suministrada por algunos funcionarios del ICFES.

modalidades y niveles que eleven la calidad, la eficiencia y la equidad. Además, se fijarían condiciones de acreditación de las instituciones, con transparencia de las condiciones internas y generando formas de evaluación de sus resultados. Igualmente, se debería tender a incrementar la formación integral, así como posibilitar la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento de la educación superior.

La agenda de trabajo propuesta para adecuar el sistema de educación superior de acuerdo a los parámetros arriba expuestos incluye definir claramente las modalidades de educación superior (técnica, tecnológica, universitaria y avanzada); distinguir con precisión los campos de conocimiento y de acción; identificar los campos de acción de cada modalidad (Ciencia y Tecnología, Artes y Filosofía); posibilitar una articulación de la formación con el mercado laboral; definir un sistema de información; estudiar la conveniencia de crear un "examen de estado" o de "acreditación de instituciones de educación superior"; redefinir la función del ICFES y modificarlo como organismo director del sistema; revisar los decretos correspondientes; finalmente, precisar la normatividad que resulte modificada o derogada en el marco de la nueva constitución.

### ¿...Y LA UNIVERSIDAD ESTATAL?

Un tipo de actividades, tendientes a inducir de alguna manera mejoras en el funcionamiento del sistema, proviene de las universidades mismas. Una de ellas es la continuación de la creación de programas de doctorado, por parte de las universidades de mayor prestigio académico, algunos de ellos contando con el concurso de dos o más instituciones. La iniciativa, que reúne instituciones oficiales y privadas, está fundamentada en el apoyo financiero prometido por el Estado, tanto en el programa de ciencia y tecnología como en el de apertura educativa.

La Universidad Nacional sigue siendo un caso especial dentro del sistema. Considerada originariamente (según la legislación de 1936) como la "rectora" o "decana" de las demás instituciones de educación superior, su papel con respecto al resto del sistema ha sido ambiguo.

Tiene una situación privilegiada frente al ICFES: no sólo le asigna la ley una función de asesoría o de consultoría con respecto al instituto, y posee por derecho propio un asiento en su junta directiva, sino que goza de una autonomía que no poseen las demás instituciones, al poder establecer y definir por su propia cuenta sus carreras y programas. Pero, precisamente, esa autonomía le ha marginado un poco del resto del sistema, ya que las decisiones del ICFES no la afectan y es corriente que tampoco le interese tomar parte en ellas. Así, por ejemplo, es frecuente que la representación ante la junta directiva del ICFES no sea ejercida ni por el rector ni por alguno de los vicerrectores, sino por un funcionario de tercero o cuarto nivel.

Históricamente, el peso cuantitativo de la Universidad Nacional en el conjunto del sistema ha ido disminuyendo; hace tiempo dejó de ser el único mecanismo de reproducción de los cuadros directivos del sistema; algunos de sus programas, y ésto lo reconocen los mismos profesores, se comparan desfavorablemente con los de otras universidades estatales o privadas. No obstante, tanto por el número de sus alumnos<sup>8</sup>, por la cantidad y diversidad de sus programas disciplinares y de carreras profesionales, como principalmente por el prestigio de su cuerpo docente y por la cantidad y calidad de investigaciones que desarrolla, en ninguna manera comparables con las de cualquier otra universidad estatal o privada, sigue siendo el primer centro de educación superior del país. Es por ello que muchas de las medidas adoptadas por la Universidad adquieren cierto carácter prototípico o ejemplar, especialmente con relación al conjunto de las entidades estatales, aun cuando no sea precisamente la primera en desarrollarlas.

Es el caso del incremento en los derechos de matrícula que se cobran a los alumnos, a partir

del segundo semestre académico de 1991. Esta medida ya había sido puesta en marcha desde finales de los años ochenta por otras universidades estatales importantes, tales como la de Antioquia, la Industrial de Santander y la del Valle. Es más, el sistema de asignación de tarifas diferenciadas de acuerdo a los estratos socioeconómicos de los alumnos está tomado, con algunas modificaciones, del aplicado por la Universidad del Valle a partir de 1987. En muchos casos, el sistema implantado no hace más que recuperar el poder adquisitivo perdido por la devaluación de unas tarifas fijadas desde 1976<sup>9</sup> y, según proyecciones del equipo de la rectoría, una vez que la totalidad del estudiantado esté pagando las nuevas tarifas<sup>10</sup>, éstas apenas cubrirán alrededor del 6 por ciento de los gastos de la Universidad. No obstante, la adopción de un sistema discriminando de tarifas, que sean algo más que el pago de unos derechos simbólicos, es un precedente que se sienta para todo el sistema estatal, orientado hacia la eliminación progresiva del subsidio por educación superior a aquellos estratos socioeconómicos medios-altos y altos que, en una proporción cada vez mayor, se educan en las universidades estatales.

Una segunda actividad emprendida por los diversos estamentos de la Universidad Nacional es la discusión, sobre temas como la reforma de la educación superior, la reforma académica y administrativa internas, la inserción de la institución en la sociedad civil y sus relaciones con el sector productivo, la necesidad de fomentar medios de participación política y de proyección cultural del estudiante, a fin de superar el enclaustramiento en el que se encuentra la Universidad. Fue muy claro en 1990, por ejemplo, que en el movimiento estudiantil, patrocinado por algunos sectores de la gran prensa, que presionó por la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, estuvo prácticamente ausente el estudiantado de la universidad estatal en general, y de la

8. Desde el punto de vista meramente cuantitativo, sin embargo, la Universidad Nacional es cada vez más comparable con otras instituciones que se le aproximan. En 1988 (último año en que se consiguen estadísticas oficiales publicadas por el ICFES) aparece la Universidad Nacional con 27.177 alumnos en sus cuatro sedes, de los cuales la seccional de Bogotá tenía 17.413. Esta cantidad de alumnos ya es comparable con la de otras entidades oficiales y privadas: la Universidad de Antioquia cuenta, en el mismo año, con 16.515, la Javeriana con 19.354, y la Santo Tomás con 17.892 (14.386 estaban matriculados en Bogotá).

9. Universidad Nacional de Colombia, *Por una universidad fortalecida para un país soberano e independiente. Nuevo Sistema de Matrículas*, Bogotá, Empresa Editorial U.N., 1991.  
 10. El sistema implantado es obligatorio para los alumnos que ingresan a partir del segundo semestre de 1991, y fija tres opciones voluntarias para los alumnos que ingresaron anteriormente.

Nacional en particular. Igualmente, en 1991 estuvieron ausentes sus estudiantes de un congreso nacional de representantes estudiantiles, patrocinado por el ICFES.

## ¿CUALES SON LAS TENDENCIAS?

La situación actual del sistema de educación superior en Colombia es producto de tres procesos históricos correlacionados, que se han presentado también, con mayor o menor grado de intensidad y con matices diferentes de país a país, en prácticamente todos los sistemas de educación superior en el mundo. Son ellos los procesos de expansión, de diversificación y de estratificación o segmentación. Lo más probable es que esos tres procesos continúen siendo los factores determinantes, algo así como la inercia del sistema, en el futuro inmediato, y que la acción del Estado pueda limitarse apenas a corregir la dirección o la velocidad de tales tendencias.

Todo parece indicar que la tendencia expansiva del sistema continuará en el futuro inmediato, aunque las tasas de crecimiento sean menores debido, entre otras cosas, a la desaceleración del crecimiento demográfico y a la desaceleración consecuente, que ya empieza a observarse, en el proceso de urbanización. La expansión cuantitativa del sistema es más producto de su propia inercia que el resultado de política alguna por parte del Estado, se verá acelerada si tiene éxito la política de expansión de la cobertura de la educación secundaria.

La expansión, por otra parte, estará más concentrada en el sector privado, que cuenta ya con cerca del 60 por ciento de la población estudiantil, y cuya participación históricamente tiende a incrementarse; y es más que probable que la oferta adicional de cupos provenga en gran medida de aquellas instituciones dedicadas mayormente a la profesionalización, o de nuevas instituciones de tipo similar —entre ellas denominadas como "universidades de garaje"—, que debido a sus costos de funcionamiento relativamente más bajos poseen una flexibilidad mayor para satisfacer la demanda creciente por educación superior barata.

Esta tendencia tiene su lado negativo, ya que la expansión ha producido una saturación en los mercados laborales. Los análisis económicos hablan del desempleo de profesionales que, según afirman, tenderá a agravarse con la apertura económica. Paralelamente, se ha producido el fenómeno llamado del "credencialismo", que puede analizarse de diferentes maneras: se produce la tendencia a sobreclavar formalmente los puestos de trabajo, de manera que cada vez se requiere una credencial más elevada para niveles cada vez más bajos que la escala ocupacional; y, como consecuencia de ello, la demanda por educación se centra cada vez más en el deseo de obtener el título o "credencial", independientemente de que éste corresponda o no en contenido educativo de calidad.

Pero la expansión también tiene un aspecto positivo, pues independientemente de su rentabilidad económica inmediata que no se puede negar, pero que tampoco es tan mecánica como pretendían hacernoslo ver algunas corrientes de pensamiento económico, el acceso al saber, la circulación del saber y del saber hacer sistematizados socialmente, que es lo que llamamos ciencia y tecnología, deben ser un bien deseable por sí mismo. La expansión de la educación superior está correlacionada con fenómenos de ascenso social y de deselitización del conocimiento típicos de las sociedades urbanas, que son los que nos tocará vivir en las próximas décadas. Adicionalmente, la convivencia universitaria puede contribuir a generar lenguajes o puntos de referencias más comunes, más críticos y tolerantes al mismo tiempo, que posibiliten los procesos democráticos. Desde esta perspectiva, y sin mencionar por ahora su calidad, la expansión de la educación superior es un proceso que debe fomentarse, porque no se puede condonar a sectores importantes de la población, con el pretexto de que van a ser profesionales desempleados, a que adicionalmente, se queden al margen de la circulación de conocimientos y formas de pensar que están fundamentando la sociedad contemporánea.

Como segunda tendencia, el sistema continuará diferenciándose, a medida que continúe su expansión. La visión pesimista se alimenta del caos que dicha heterogeneidad genera. Por

un lado, faltan las políticas estatales que orienten y organicen el sistema, cuando éstas se han dado (la legislación de 1980), han tenido más el efecto de legitimar un estado de cosas ya existente, que de poner verdadero orden a dar una direccionalidad precisa al conjunto. Por otro lado, algunos echan de menos una "idea" o modelo único de universidad (tal como existe la idea o modelo alemán clásico de universidad, por ejemplo) en un vano esfuerzo arquitectónico por configurar la realidad a partir de unos planos ideales organizados previamente en unas cuantas mentes ilustradas.

La atomización excesiva en el sistema universitario es contraproducente, y se necesitan unas reglas mínimas de juego para que el conjunto funcione ordenadamente. Pero, la cara positiva de la heterogeneidad es que ésta puede conducir a un sano pluralismo entre las instituciones, y en el interior de las instituciones mismas. Cada vez se hace más difícil que el sistema crezca alimentándose de un modelo único de universidad. El desarrollo de los saberes modernos ha producido una especie de laicización del conocimiento y de su producción, en el sentido que ya no se puede concebir la ciencia como un andamiaje único, sustentado por una ciencia madre o por un conjunto único de dogmas. Ello tiene que reflejarse en las instituciones y en el sistema global.

La institución misma tiene que admitir la pluralidad en su interior, si quiere mantenerse como un organismo vivo. Pero esta pluralidad tiene que reflejarse en sistemas pedagógicos eficientes y diferenciados, para producir y circular realmente el conocimiento científico y tecnológico. La concepción demasiado verbalista y estandarizada de transmisión de conocimiento tiene que integrarse con otras modalidades más prácticas, más investigativas, más creativas. Ello implica que ampliarse institucionalmente, o generar nuevas instituciones, no quiere decir sólo aumentar salones de clase para la reproducción exclusivamente verbal, ni que investigar signifique exclusivamente escribir un papel o producir un documento.

A nivel de las instituciones estatales, la única salida plausible en este proceso es la de ir generando paulatinamente un sistema regionalizado de instituciones, que además parece coin-

cidir con la tendencia de descentralización que inspira al país en este momento. Ello implicaría, paradójicamente, la agrupación de muchas universidades y miniuniversidades de provincia que tendrían un régimen especial según la nueva Constitución, no necesariamente nacional, departamental o municipal, en instituciones regionales fuertes y con mayor autonomía, que puedan generar en su interior la multidisciplinariedad propia de la universidad, a la cual no se puede acceder institucionalmente cuando la atomización es excesiva.

En tercer lugar, la diferenciación horizontal del sistema tiene un subproducto, que es tal vez el más preocupante de todos: la estratificación o diferenciación vertical. Es decir, que poco a poco se han ido generando estratos o niveles de universidades buenas, regulares y malas, tanto del sector público como del privado. El criterio generalmente lo brinda la capacidad investigativa, pues existen instituciones que hacen buenas investigaciones, otras que investigan de manera más o menos regular, otras que no investigan en absoluto. Pero, aun al nivel de la sola formación de profesionales, las credenciales o títulos se van diferenciando en su calidad, de acuerdo a la institución que los respalda; esto porque en el mercado laboral no todos los diplomas de ingeniero ni todos los diplomas de abogado son valorados de la misma manera.

El problema de la segmentación no es sólo que se establezcan niveles o segmentos diferenciados de calidad de la formación impartida. Es, adicionalmente, que esos niveles de calidad se superponen y se refuerzan con una estratificación socio-económica propia de todo el aparato educativo y de la sociedad en general. Existe una discriminación de entrada, gracias a la cual los más privilegiados tienen acceso a las mejores universidades. Esta segmentación es continuación de la existente a nivel de educación secundaria, y se da aun en la universidad oficial: para nadie es un secreto que no son los más pobres los que tienen las mejores oportunidades de acceso a la educación superior gratuita que ofrece el Estado, especialmente en las carreras más competitivas. Esta discriminación de ingreso es reforzada por los diferentes niveles de calidad de la educación en el interior del sistema, y de nuevo se manifiesta en el egreso, donde existen segmentos diferenciados

**del mercado laboral para los diversos niveles de calidad de la formación impartida.**

Negar la estratificación, como perspectiva para el futuro inmediato, significaría o bien que se va a nivelar por lo alto, o bien que se lo hará por lo bajo. Ambas posibilidades son poco probables. Tampoco son deseables, pues la producción y circulación de saberes no es un fenómeno que se realice mediante un proceso puramente horizontal y uniforme; es algo más bien móvil, gracias a lo cual lo que hoy son tecnologías o conocimientos de punta, pasan a ser mañana patrimonio común y universal del saber social. Se necesita, por tanto, cierta dosis de "meritocracia" en el sistema.

La alternativa más probable es que se legitime el carácter dual (o múltiple, más bien), de la educación superior, reconociendo la existencia de unas pocas instituciones de óptima calidad, más especializadas en la producción de conocimientos, que jalonen el desarrollo de los demás componentes menos calificados del sistema. Ello parece insinuarse en la configuración incipiente, a un nivel todavía muy sutil, de una especie de "club" de universidades de élite académica, tanto estatales como privadas, que emprenderían conjuntamente el camino de los doctorados, que compartirían bases de datos y sistemas de información, que constituirían el enlace fundamental entre el sistema de educación superior y una política nacional de ciencia y tecnología y, finalmente, que gozarían de mayor autonomía frente al ICFES en la definición de sus propios programas académicos.

Si ésta es la perspectiva, el problema que se plantea es doble. Para las instituciones, en particular, consiste en cómo ser miembro de ese club, para que no las deje el tren de la modernización universitaria. En cambio, para el conjunto del sistema, el problema consiste en cómo hacer que exista un flujo, una transferencia entre la cúspide y la base, de modo que ésta se beneficie de alguna manera con los adelantos de aquélla.

como también en el  
mismo se  
desarrolla  
el caso  
que yo, el  
metropolitano  
y el  
resto del  
pueblo superficial  
y sin fundamento  
que es el que tie-  
ne el 100% mu-

20  
ster  
ta  
4:  
la  
lgu-  
nos  
al-  
os.

Si en este quehacer  
dos eumomotas  
se acercan de-  
masiado, tie-  
nen enjar-  
duras y  
mortales  
puntas —  
triumfando el  
que mas  
arita —

♂ Eumomota superciliosa - 38 inch.



Sept 13. 1973