

El Impacto de la Reforma a la Educación en Colombia: Debate e Implementación (1992- 1995)

DOCUMENTO
DE TRABALHO
5 / 97

Mariana Serrano Zalamea

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

**El impacto de la reforma a la educación superior
en Colombia: debate e implementación
(1992 – 1995)**

Mariana Serrano Zalamea

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

El impacto de la reforma a la educación superior en Colombia: debate e implementación (1992-1995)

Mariana Serrano Zalamea*

Dos han sido los ejes del debate y del proceso de implementación de la reforma reciente a la educación superior colombiana: la autonomía universitaria y la calidad¹. La puesta en marcha del principio constitucional de la autonomía universitaria ha enfrentado las contradicciones que la ley engendra al continuar otorgándole la inspección y la vigilancia de la educación al Estado. También se ha dado el debate, con participación tanto de los académicos como de las instancias formales creadas por la ley, que ha involucrado los temas de la calidad enfocada desde la evaluación y la acreditación de las instituciones de educación superior. Por ello, este trabajo se centrará con mayor atención en la revisión de estos dos aspectos, primero, dando una mirada al debate inicial de la ley y luego examinando el proceso y desarrollo recientes, a partir del análisis de las posiciones de los distintos actores que intervienen en el escenario de la educación superior en Colombia.

Antes de abordar la reforma reciente, se retomará, mediante una pequeña síntesis, el panorama general de las políticas estatales de organización y estructuración del Sistema de Educación Superior (SES) colombiano en la década de los años ochenta. También se analizarán, rápidamente, algunos otros grandes temas de discusión, como la situación financiera, las propuestas de modernización, la transformación del carácter de las instituciones y los doctorados.

Finalmente, se intentará hacer un balance general de los alcances y limitaciones de la ley.

* Agradezco los aportes a esta investigación por parte del equipo del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, y particularmente, al Grupo de Educación, Cultura y Política conformado por Fabio López De La Roche, Myriam Henao, Fernando Uricoechea y Aura María Puyana. Por otra parte, sin la colaboración de los actores que entrevisté, no hubiera sido posible hacer un seguimiento del proceso de implementación de la reforma a la educación superior colombiana. También agradezco la colaboración de los funcionarios del ICFES de la Secretaría General y de la División de Planeación, quienes siempre estuvieron dispuestos a contribuir al desarrollo de este trabajo. Finalmente, agradezco la ayuda de Olga Lucía Castillo y Silvia Camelo.

¹ Ver el trabajo de Blanca Lilia Caro (1993). El análisis de Caro, sin embargo, sólo está centrado en la etapa inicial de la nueva ley. Aquí intentaremos avanzar en su discusión, pues contemplamos el proceso de su implementación.

I. Las políticas de organización y estructuración del SES colombiano²

Cuando se mira de forma retrospectiva el proceso de formulación de políticas de reforma de la educación superior en Colombia, se encuentra como regla general o bien una ausencia de éstas, o su aparición para legitimar situaciones dadas de hecho.

Los años sesenta y setenta son un ejemplo de la primera tendencia. Este período se caracteriza por la ausencia de políticas concernientes a la organización del sistema de educación superior, mientras éste se expande en forma caótica y fragmentada. Es decir que el Estado carece de controles efectivos para regular este crecimiento acelerado. Colombia no realiza durante esos años una reforma exitosa del sistema, como sí ocurre en otros países de América Latina.

El crecimiento del nivel terciario de la educación se cimienta sobre dos grandes sectores crecientemente diferenciados entre sí: el público y el privado. A partir de 1973, el último sobrepasa al primero tanto en el número de instituciones como de alumnos matriculados. Esta tendencia se agudiza aun más, hasta el grado actual en el que el 62% de la matrícula se concentra en el sector privado.³

Para ponerle fin a la heterogeneidad y el caos en la expansión de la educación superior, surge el intento de organización recogido en el Decreto 80 de 1980. Esta reforma evidencia la segunda tendencia, en el sentido de que busca formular políticas de estructuración del sistema para legitimar las situaciones de hecho. El Estado, pretendiendo retomar las riendas sobre el sistema de educación superior, expide el decreto unilateralmente, sin recoger el debate de los actores interesados.

Un gran número de normas fueron establecidas, los componentes del sistema fueron definidos (cuatro modalidades: intermedia vocacional, tecnológica, universitaria y avanzada), y se le otorga un estatus legal a gran número de instituciones técnicas y tecnológicas que venían operando de manera poco clara. Sin embargo, la reforma no logra frenar el crecimiento de instituciones de baja calidad y los componentes del sistema no se definen con suficiente claridad. A pesar de que se establecen las cuatro modalidades, es clarísimo que estas son concebidas como terminales entre sí pues no existen flujos ni ciclos. Al hacerse un análisis de las diferencias curriculares entre la modalidad técnica y la tecnológica, es evidente que son mínimas.

Si se observan los resultados en el mediano plazo de esta reforma, se encuentra que representa un avance en el sentido de retomar la iniciativa estatal en el fomento y organización del sistema, perdida durante los años sesenta y setenta, pero sus resultados

² Una síntesis de las políticas de educación superior en los años ochenta se puede encontrar en el artículo de Lucio y Serrano (1993), "The State and higher education in Colombia". La versión más amplia de esta temática está trabajada en el tercer capítulo del libro de Lucio y Serrano (1992).

³ El resumen de algunos indicadores de educación superior lo encontramos en Serrano (1995).

son escasos frente a las propuestas iniciales. Por un lado, no logra controlar la proliferación de las instituciones de baja calidad. Por otro lado, la definición de los componentes del sistema, es insuficiente. Finalmente, se evidencia la dificultad en darle un piso jurídico uniforme al sector público de las universidades.

II. Los principales aspectos de la ley 30 de 1992: el debate inicial y el proceso de implementación

Ante las carencias de la legislación, en 1990 se plantea la necesidad de reformar nuevamente al sistema de educación superior colombiano lo que da lugar al debate entre los diversos actores que intervienen en el escenario de la educación superior en Colombia. Sin embargo, es preciso señalar que evaluar el impacto real de la reforma aprobada en 1992, mediante la cual se "organiza el servicio público de la educación superior", tiene grandes limitaciones pues los cambios en la dinámica del sistema de educación superior, sólo serán perceptibles en el mediano plazo.

Por esta razón, se revisarán los documentos que reflejan la naturaleza del debate, los análisis de los especialistas sobre el tema y algunos rasgos del proceso de implementación de la reforma, en torno a los cinco puntos más importantes de la misma: autonomía, inspección y vigilancia, calidad (acreditación, doctorados e información), clasificación de las instituciones, financiación y modernización.

1. Autonomía

Durante el debate sobre la autonomía y sus implicaciones, la negociación y la discusión se caracterizan por su intensidad. Dos posiciones sobresalen en torno de este punto.⁴

La primera de ellas, asumida por las universidades públicas de mayor prestigio y algunas universidades privadas consideradas de "élite", esgrimen la bandera de la calidad universitaria, exigiendo una definición más estricta de universidad para a partir de ella otorgar autonomía universitaria sólo a las instituciones seleccionadas. Su propuesta se sustenta sobre la base de hacer una distinción entre la autonomía académica y administrativa: la dimensión académica estaría reservada para ellas, las universidades de excelencia, la dimensión administrativa podría ser compartida por todas las demás universidades. Defiende la autorregulación y el autogobierno de la academia proponiendo que las universidades de excelencia académicamente autónomas conformen un Consejo de Rectores que se encargue de acreditar a las demás instituciones universitarias.

Frente a esta posición considerada "elitista", surge una segunda que agrupa a las demás instituciones, públicas y privadas, reivindicadoras del principio de la autonomía

⁴ Ver Caro (1993). Además, se recomienda la lectura del estudio de base de Caballero y Palacios (1995).

general, independiente del tamaño, de la calidad o del tipo de institución, alegando el derecho de verse beneficiadas por todas las dimensiones del postulado liberal.

Se impone, finalmente, esta segunda posición. Según la ley 30, las universidades públicas y privadas tienen, de ahora en adelante, la autonomía académica plena de decidir sobre sus programas de formación, suprimiéndose la aprobación estatal previa por parte del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), que incluía el visto bueno sobre el plan de estudios y sobre el número de alumnos por programa.⁵

Respecto de la autonomía administrativa, la ley se centra en el nombramiento del gobierno universitario, especialmente del rector: éste será nombrado por el Consejo Superior Universitario en las universidades públicas, superando la situación anterior en que el rector era de libre nombramiento y remoción del ejecutivo nacional, departamental y municipal. Respecto del gobierno de las universidades privadas, la ley guarda silencio.

Y, en cuanto a la autonomía financiera, que implica el uso autónomo del gasto institucional, continúa condicionada en gran medida a los aportes del presupuesto nacional en el caso de las universidades públicas.

“O sea que los límites de su autonomía están dados por los recursos, no siempre abundantes, de que dispone el fisco; sin embargo, se les posibilita el manejo de otros recursos (tales como cobro de matrícula y venta de investigaciones y consultoría) que, de manera algo tímida, ya venían percibiendo algunas de ellas, aunque no constituyen una parte significativa de su presupuesto de funcionamiento” (Lucio, 1993, p. 77).

Es evidente que sólo a través del seguimiento de las prácticas institucionales de la autonomía mediante el análisis de casos concretos⁶, quedarán claramente establecidos sus límites y alcances. Sin embargo, existe una clara consciencia entre los diversos actores involucrados, en el sentido de que una autonomía fuera de control podría ir en contra de la calidad educativa.

Según Nohra Pabón del ICFES⁷ a partir de la Ley 30, surge una situación en la que prácticamente no existen parámetros para establecer unos requisitos mínimos a las instituciones.

Si se observa el proceso de implementación de la Ley 30 que se da entre 1993 y 1995, el punto de la autonomía genera varias contradicciones. Al principio, los debates giran en torno al dilema más evidente: la proclamación de la autonomía universitaria enfrentada a la indefinición de mecanismos estatales de control y vigilancia con respecto a la totalidad del sistema de educación superior. Dicho en otros términos, todos los sectores

⁵ El artículo de Lucio (1993) presenta un balance de la reciente reforma.

⁶ Ya está en marcha una investigación a cargo de Aura María Puyana y la autora de este artículo, en donde se pretende realizar un análisis sobre el proceso institucional de reforma en la Universidad Nacional de Colombia, con la intención de hacerle un seguimiento a las dinámicas del cambio.

⁷ Entrevista realizada a Nohra Pabón, ex-Subdirectora Técnica y de Fomento del ICFES. Bogotá, 5 de septiembre de 1994.

manifiestan temor frente a la apertura de programas y seccionales de los mismos haciendo un uso irresponsable de este principio constitucional.

De hecho el impacto más visible de la reforma a la educación superior, se ha dado en términos de la proliferación desordenada de programas.⁸

Se considera entonces imperioso entrar a resolver las incongruencias que aparecen entre los artículos que reconocen la autonomía y los que le otorgan facultades de inspección y vigilancia al Estado y dan las orientaciones para la apertura y funcionamiento de programas. La indefinición de los mecanismos de control ha generado una laxitud casi total, pues no se establecen requisitos para la apertura de programas e instituciones, incluso en áreas de inmediato impacto social como la Medicina, el Derecho, y las diferentes ramas de la Ingeniería.

Es preciso suscribir la posición que enfatiza la relación que existe entre la naturaleza de la tarea que una universidad realiza y el carácter de la autonomía.⁹ Si una institución se dedica a producir conocimientos, esa institución por su propia naturaleza invoca el derecho de la autonomía. Pero si una institución tiene una orientación puramente profesionalizante, cuya actividad repercute socialmente, allí habría que mirar los límites de la autonomía.

En la ley y en su posterior proceso de implementación no se ha hecho suficiente claridad sobre esos límites. El primer problema que se percibe es que no se establecen diferencias entre las instituciones. Desde las instituciones universitarias en adelante, se les concede a todas más o menos la misma autonomía sin atender a sus especificidades y a sus responsabilidades sociales, y a la trayectoria y la madurez necesarias para asumir esas responsabilidades. No se trata de que solamente algunas universidades merezcan la autonomía sino que hay que calificar dicha autonomía de acuerdo con la naturaleza de las instituciones.

2. Inspección y vigilancia

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) es el nuevo órgano coordinador supremo del sistema de educación superior, colocado por encima del ICFES.

⁸ Los datos de expansión de programas e instituciones serán presentados en el acápite III de este trabajo.

⁹ Esta reflexión, desarrollada fundamentalmente por Guillermo Páramo y Carlos Augusto Hernández, plantea que la producción de conocimiento, es algo que requiere de objetividad, de espíritu crítico, ausencia de presiones, pues el conocimiento es interrelación, organización de acontecimientos, y es naturalmente, juicio libre de presiones. La construcción del conocimiento exige disposición a abandonar presupuestos, y los objetos del conocimiento deben resultar del trabajo juicioso en las problemáticas que se abren sobre la base de los nuevos conocimientos. La idea de la autonomía corresponde esencialmente al conocimiento.

Está integrado por cuatro representantes del gobierno¹⁰, siete rectores con predominio del sector privado¹¹, dos académicos¹², un estudiante, y dos representantes del sector productivo. Si observamos su conformación, esta nueva instancia es en sí misma una expresión de la dimensión participativa que se le intentó imprimir a la Constitución de 1991.

Con la constitución de esta instancia de coordinación, la ley busca suplantar la anterior función de control burocrático del Estado, que recaía en el ICFES, por una orientación de fomento y protección de derechos, intentando guardar coherencia con el principio de la autonomía, pero sin lograrlo del todo.

Cuando la reforma empieza a ser implementada, existe conciencia de que si bien se consigue liberar a la educación superior del control burocrático excesivo que implicaba un desgaste institucional sin muchos resultados, la ley deja la dinámica del crecimiento de las instituciones y programas a la propia inercia del sistema.

El Estado por su parte, se ha visto debilitado en sus funciones y responsabilidades con respecto a la educación superior, porque se ha operado un traslado de funciones del ICFES al Ministerio de Educación Nacional, al CESU, al Consejo Nacional de Acreditación (CNA), al Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), entre otros, generando con ello el hecho de que ninguna instancia se responsabilice totalmente del destino del sistema.

Las medidas concretas en términos de inspección y vigilancia han girado en torno a las visitas realizadas a los programas de mayor impacto social (Medicina, Derecho, Ingenierías y Contaduría). También han surgido propuestas de crear exámenes de Estado para los profesionales egresados de Derecho y Medicina. Sin embargo, son pequeños paliativos para una situación que se está saliendo del control.

Se puede observar, entonces, que estas contradicciones de la reforma indican que la ley es el resultado de una serie de negociaciones donde se superponen intereses encontrados.

Puede afirmarse que no existe claridad sobre los límites de la autonomía, por una parte, ni se han producido políticas contundentes en términos de la inspección y vigilancia que aún recae en el Estado, por la otra. Además, la noción del ejercicio de la autonomía a partir de criterios de responsabilidad, sólo es practicada por muy pocas instituciones.

3. Calidad

¹⁰ El Ministro de Educación, un funcionario del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología y el Director del ICFES.

¹¹ Tres representantes de los rectores de las universidades privadas, un representante de los rectores de Instituciones Técnicas Profesionales Estatales, un representante de los Tecnológicos, un representante de las instituciones universitarias y el Rector de la Universidad Nacional de Colombia.

¹² Un representante de la comunidad académica estatal y un representante de los profesores universitarios.

La paradoja que se plantea en términos de inspección por parte del Estado a la educación superior y autonomía por parte de las instituciones, sólo podría entrar a conciliarse con un ejercicio responsable de la autonomía a través de mecanismos de acreditación, evaluación e información transparentes.

Pero como la acreditación en la Ley 30, es de carácter discrecional tanto para las instituciones de carácter público como para las instituciones de carácter privado, esta circunstancia limita claramente sus alcances. Se busca, a través de este mecanismo, lograr la evaluación de la calidad de la formación dispensada por áreas del conocimiento, y el desarrollo y consolidación de la investigación como fundamento de los programas académicos, con especial énfasis en los postgrados.

Según el ex-rector de la Universidad Nacional Antanas Mockus (1993), el problema de la acreditación se complejiza aún más pues también entra a relacionarse directamente con el dilema de la calidad (competencia entre instituciones y programas) y la equidad. La puesta en marcha del sistema también genera múltiples interrogantes.

Debido a la preponderancia en el sistema de educación superior colombiano del sector privado de instituciones con la consiguiente heterogeneidad en la calidad de las mismas, la aplicación de la acreditación en Colombia es urgente, acompañada de un sistema de información que provea datos objetivos y confiables sobre la oferta de educación superior.

El proceso de implementación de la acreditación tampoco ha sido fácil. En un análisis comparativo sobre la evaluación de la educación superior en América Latina realizado por Kent, encontramos las siguientes reflexiones con respecto al caso colombiano:

“...Mientras la relación entre el Estado y las universidades era una relación de control directo, la evaluación era un no-tema (o en todo caso, se confundía con la acreditación administrativa directa). Sin embargo, al pasar el tema de la autonomía a primer plano en el contexto de la discusión constitucional, es el propio ICFES -es decir un organismo gubernamental- el que empieza a plantear la introducción a un nuevo concepto de evaluación en sustitución de la antigua forma burocrática de regulación estatal. Estaría por verse, sin embargo, si la evaluación tiende a constituirse en un valor asumido no solamente por el gobierno sino también por las instituciones de educación superior y sus comunidades académicas” (1993, pp. 10 y 11).

Vale la pena, entonces, enfatizar el hecho de que el interés en desarrollar una cultura de la evaluación y de la acreditación, es un fenómeno reciente, desprendido de la reforma de 1992.¹³

¹³ Han sido numerosos los seminarios académicos sobre los temas de la evaluación y de la acreditación. Para mencionar algunos, están los realizados por el ICFES y la ASCUN, en la Universidad de Cartagena, en agosto de 1993, y en la Universidad del Norte, en noviembre de ese mismo año. Posteriormente, se realizaron una serie de encuentros con el experto en acreditación Herb R. Kells.

Guillermo Páramo, rector de la Universidad Nacional, es quien ha abanderado una de las posiciones más sólidas con respecto al tema de la acreditación en los debates que han surgido en la esfera del CESU:

“En este momento estamos ad portas -es una palabra fuerte- de la desregulación de la educación superior y lo único de fondo que se ha salvado para mantener una regularización de la educación superior es el principio de la acreditación.”¹⁴

Es decir que existe la conciencia de que la autonomía solamente tiene dos herramientas en términos de la inspección y vigilancia: el sistema de acreditación y el de información.

El CESU finalmente, aprueba en 1995 los proyectos de decreto sobre la creación del Sistema Nacional de Acreditación (SNA) (conformado por el CESU, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), las Instituciones de Educación Superior (IES) y la comunidad académica) para las instituciones de educación superior, y además crea el CNA. En el primer artículo del decreto, se entiende por acreditación

“el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social”.

Además se delimitan cuatro etapas para el proceso de acreditación: la autoevaluación, la evaluación externa por pares, la evaluación por el CNA y el acto final de acreditación positiva conferido por el Estado.

Así, la acreditación se convierte en el instrumento formal de control y coordinación académica, por excelencia, en un contexto en donde el signo predominante es la autonomía de las instituciones para crear programas. Pero, tal y como se plantea en el debate inicial, el problema surge cuando en la práctica acogerse al SNA no es un requisito obligatorio que se le exija a las instituciones sino una opción voluntaria, como lo establece el Artículo 4o. La voluntariedad, plantea de suyo una contradicción con el espíritu de la ley en términos de la defensa de la calidad. Es previsible, y de hecho es lo que ha sucedido hasta el momento, que sólo las instituciones de reconocida calidad decidan someterse a un proceso de autoevaluación y de acreditación de sus programas, máxime cuando la cultura de la evaluación es tan precaria en Colombia. Esta situación acentuará aún más la diferenciación de calidades entre las instituciones.

En junio de 1995, se define la conformación del CNA.¹⁵ Pero el CESU continua siendo instancia de discusión sobre las políticas de acreditación, y en su seno surgen dos posiciones. Por una parte, el sector privado representado por el Rector Gerardo Arango de

¹⁴ Acta del CESU No. 3 del 6 y 7 de marzo de 1994, página 4.

¹⁵ Carlos Augusto Hernández (Universidad Nacional), Emilio Aljure, Luis Enrique Orozco (Universidad de Los Andes, Carlos Eduardo Vasco, Ramses Hakim, Pedro Polo (Universidad Javeriana) y Rafael Serrano Sarmiento. Después de renunciar Carlos Vasco, Rafael Rivas es elegido en su reemplazo. Es una instancia conformada por académicos de mucho prestigio.

la Pontificia Universidad Javeriana, quien sostiene la posibilidad de dar cabida a otros procesos de acreditación, reconocidos por el CNA, siempre y cuando se evalúen los parámetros e indicadores de calidad utilizados.

Por otra parte, Guillermo Páramo, Rector de la Universidad Nacional, quien sostiene que es peligroso que existan varios sistemas paralelos de acreditación, porque tal situación desinstitucionalizaría a aquella realizada por el Estado.

Finalmente, el CESU elabora un documento sobre acreditación que recoge la posición del sector privado aceptando la posibilidad de que existan organismos que hagan procesos de acreditación, aunque sólo se tendrán en cuenta si el CNA reconoce los parámetros, los indicadores y los pares académicos. Se reafirma el carácter de voluntariedad en la participación en el proceso de acreditación.

Después de seis meses de gestión, el CNA hace pública la política de acreditación en febrero de 1996.¹⁶ Al acto de difusión fueron invitados los rectores, las asociaciones de profesores y de facultades, reiterando el carácter restringido de este tipo de discusiones que no involucran a otros sectores de la sociedad.

El carácter voluntario de la acreditación en Colombia, supone que no sea necesario hacer un sistema de acreditación general. Por ello la intención de la política formulada por el CNA es lograr alguna trascendencia y reconocimiento internacionales que involucren también un reconocimiento de las condiciones nacionales particulares.

Se le confiere nodal importancia a la evaluación por pares. Sobre la base de unos criterios definidos para el análisis de la autoevaluación, y a partir de determinadas variables e indicadores, se recogerá la información que posteriormente será evaluada por los pares.

Otro objetivo del CNA fue definir unos criterios distintos a los de otros sistemas de acreditación, pues el SNA colombiano está edificado sobre la base de la autonomía, y aspira a cumplir sus funciones desde una perspectiva de universalidad. El decálogo de criterios¹⁷ pretende aludir a ciertos valores, pues es fundamental que las instituciones tomen conciencia sobre cuáles son los efectos de la formación que producen. En ese sentido, se orientan hacia una ética universitaria y hacia una forma de concebir la academia.

El CESU dispone que el CNA comience con la acreditación de programas, pues acreditar instituciones sin acreditar programas es un modelo poco viable, y aun no existe claridad sobre lo que significa acreditar las Instituciones de Educación Superior. Debe además definirse cuándo puede ser acreditada una institución a partir de sus programas, pues la concepción del CNA es que para que una institución sea acreditada debe contar con la previa acreditación de algunos programas, o quizás de los programas fundamentales que caracterizan el proyecto académico de la institución. Ello podría significar que instituciones pequeñas sean rápidamente acreditadas, mientras que las instituciones más

¹⁶ Esta política está contenida en el documento del Consejo Nacional de Acreditación, 1996. La intención es descentralizarla mediante su difusión en Cali, Cartagena, Medellín, Manizales y Bucaramanga.

¹⁷ Los criterios propuestos son: 1) universalidad, 2) integridad, 3) equidad, 4) idoneidad, 5) responsabilidad, 6) coherencia, 7) transparencia, 8) pertinencia, 9) eficacia y 10) eficiencia. Ver Consejo Nacional de Acreditación, 1996.

complejas como la Universidad Nacional podrían demorarse indefinidamente en el proceso. Allí se presentan problemas que aun deben ser resueltos.

Galo Burbano de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)¹⁸, señala a la acreditación como uno de los efectos más positivos de la Ley. Sin embargo, también reconoce que la organización de un sistema de evaluación no ha sido fácil en términos políticos ni en términos académicos.

“Ello no significa que durante 1995, no se perciba un avance en la cultura de la evaluación y de la autoevaluación en las universidades. Se han organizado grupos colaborativos (interinstitucionales) para la discusión de conceptos y estándares de calidad”.

Surgió el grupo de las diez universidades¹⁹ que trabajó durante 1995. También se conformó otro grupo de siete universidades públicas medianas, la Asociación de Universidades Medianas para el mejoramiento de la calidad. Y, en Bogotá, existen un grupo mixto y uno de carácter homogéneo de universidades privadas.

Vale la pena destacar algo del trabajo del grupo de las diez universidades, pues lo conforman algunas de las instituciones con mayor peso dentro del Sistema de Educación Superior. Estas universidades deciden aunar esfuerzos en un

“proceso colaborativo de autoevaluación y de acreditación mutua [y] aceptan que como punto de partida es necesario que cada una cuente con una declaración de misión y de proyecto educativo” (Verano, 1995, p. 2).

Se reúnen en este proceso por considerarse con la suficiente capacidad de autorregulación y por ofrecer programas doctorales. Asumen el compromiso de que el nombramiento de los pares que realizarán los procesos de heteroevaluación debe ser concertado entre las diez instituciones, que asumen de manera voluntaria el inicio de este proceso entre ellas²⁰.

Otra política de calidad está contenida en la Comisión Nacional de Doctorados (CND) que es creada por el CESU paralelamente a la conformación del CNA. Está integrada por cinco miembros, tres de universidades públicas y dos de universidades

¹⁸ Entrevista realizada a Galo Burbano, actual Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Universidades. Bogotá, 16 de enero de 1996.

¹⁹ Universidades de Los Andes, de Antioquia, del Norte, del Valle, Pontificia Bolivariana, EAFIT, Externado de Colombia, Industrial de Santander y Nacional de Colombia.

²⁰ "Para la autoevaluación que adelantarán estas diez universidades, es preciso reconocer que no todas se encuentran en el mismo punto de partida. Algunas de ellas vienen realizando procesos de autoevaluación institucional en forma sistemática desde hace varios años, otras lo hacen intermitentemente en forma periódica. Algunas otras realizan estudios en profundidad para casos específicos. Varias de ellas han llevado adelante un proceso de planeación sistemática. Y en cuanto se refiere a acreditación, varias han adelantado conversaciones y procesos a nivel internacional sobre programas y áreas del conocimiento específicas" (Verano, 1995, pp. 2 y 3).

privadas²¹, seleccionados más que por su vinculación institucional, por la disciplina científica dentro de la cual trabajan²².

En el momento de comenzar a operar, la Comisión se encontró con siete proyectos de doctorado represados en el ICFES, tres aprobados y catorce en funcionamiento.²³ La CND trabaja a partir de varios criterios: debe ser presentado por una universidad seria o un grupo de universidades, debe estar avalado por doctores, y debe contar con recursos suficientes. Sin embargo, el criterio más importante es el de los pares.

Además de dar un concepto evaluativo al CESU para que este lo remita al Ministro de Educación, en este primer año la Comisión debe comenzar la evaluación de los doctorados que llevan funcionando más de cinco años. Y a medida que los otros vayan cumpliendo este tiempo, la CND debe proceder a evaluarlos.

Finalmente, dentro de este punto es fundamental reseñar en forma rápida, el proceso de consolidación del Sistema Nacional de Información, instrumento clave para garantizar la calidad de la prestación de los servicios educativos a los usuarios.

Actualmente, existe una base de datos muy completa sobre los programas y las instituciones del sistema de educación superior, que está en proceso de ser instalada.²⁴

En suma, se puede afirmar que la Ley 30 le abrió un espacio interesante a los procesos de evaluación y acreditación: se parte de una concepción del ejercicio de la autonomía sobre la base de la responsabilidad y de la rendición de cuentas a la sociedad. Sin embargo, se debe señalar que la voluntariedad de estos procesos limita necesariamente el alcance de los mismos. Sólo si se genera una cultura de la evaluación, que se extienda a todas las instituciones, será posible también suscitar una mejora sustancial en la calidad de los programas ofrecidos en el país.

²¹ Carlos Corredor, Biólogo de la Universidad del Valle, pensionado y actualmente decano de Ciencias de la Universidad Javeriana; Alvaro Campo Cabal, físico y matemático de la Universidad del Valle; Sandra Morelli, abogada de la Universidad Externado; Alvaro Ramírez, ingeniero químico y hoy Vice-Rector Académico de la UIS; Guillermo Hoyos, filósofo y profesor de la Universidad Nacional.

²² Entrevista a Guillermo Hoyos, miembro de la Comisión Nacional de Doctorados. Bogotá, 28 de febrero de 1996.

²³ "Uno de la UN de Ciencias Agropecuarias que ha sido muy problemático, pues según la ley y en virtud del régimen especial de la Nacional, el proyecto no debía pasar por la CND pero aseguraron que voluntariamente lo harían" (Entrevista a Guillermo Hoyos). Además, educación (compartido por cuatro universidades públicas: Antioquia, Valle, Nacional, Pedagógica); Derecho (compartido por tres privadas: Externado, Rosario y Javeriana); Física (Antioquia); Medicina (compartido por dos universidades privadas y un instituto de investigaciones); Física y Química (UIS); y posteriormente, se adicionó uno de Ciencias Biológicas (Javeriana).

²⁴Esta información fue suministrada por Germán Silva, Secretario General del ICFES, en una entrevista realizada en Bogotá, el 31 de enero de 1996.

4. Clasificación de las instituciones

La reforma de 1980, disponía que el sistema de educación superior se dividiera en cuatro tipos de instituciones: universidades, instituciones universitarias, institutos tecnológicos e instituciones intermedias profesionales. En la nueva ley,

“desaparecen las anteriores modalidades de educación superior: técnica-profesional, tecnológica y universitaria. En su lugar se plantea que las instituciones de educación superior tienen diferentes campos de acción, en función de la naturaleza del conocimiento ofrecido en sus programas y del destino ocupacional de sus educandos. Estos campos de acción son: la técnica, la tecnología, la ciencia, las humanidades, la filosofía y las artes. Se definen además tres tipos de instituciones en la educación superior: las técnicas-profesionales, las instituciones [universitarias] o escuelas tecnológicas y las universidades” (Gómez, 1994, p. 45).

Adicionalmente, la ley permite la transformación del carácter académico de las instituciones clasificadas como

“universitarias, instituciones tecnológicas y las técnicas profesionales, tendrán un plazo hasta de tres años para transformarse en universidades o en instituciones universitarias o en escuelas tecnológicas, siempre y cuando llenen los requisitos establecidos por la ley y aquellos que fije el CESU para este propósito” (Artículo 139).

Se puede decir que el primer elemento que plantea confusión es la agrupación en una misma categoría de las instituciones universitarias y de las escuelas tecnológicas. Mientras algunos disienten de esta clasificación por la diferenciación de requisitos para una y otra categoría, otros, consideran que esta nueva medida avanza con respecto a la anterior concepción pues al separar a las instituciones técnicas de las tecnológicas, se acaba "con la sinonimia y equivalencia entre carrera corta y programa tecnológico" (Caro, 1993, p. 62).

El segundo factor de confusión es la concepción de universidad. A pesar de la importancia de este componente, por ser dinamizador de toda la educación superior de un país, la ley mantiene las ambigüedades presentes desde la reforma de 1980, y aunque no realiza ninguna modificación a la situación vigente ("son universidades las reconocidas actualmente como tales...", Artículo 19), sí establece que no todas estas universidades se encuentran facultadas para establecer programas de maestría y doctorado. Lo que significa que no todas ellas serían universidades en el pleno sentido del término.

Un tercer elemento que adiciona problemas al punto de la clasificación de las instituciones, es la inclusión de las instituciones de economía solidaria. Esta adición fue realizada por el presidente de la Cámara de Representantes, fundador de la única entidad de economía solidaria existente en ese momento, e ilustra la extensión del clientelismo, presente en el régimen político colombiano, a la esfera de la formulación de políticas para la educación superior.

Esta ausencia de claridad ha propiciado que la reglamentación de clasificación de las IES haya sido una de las más tortuosas. Tal reglamentación se ha centrado, sobre todo, en la transformación del carácter de las instituciones. Esto se explica porque en el país

existe una deformación cultural con respecto a la educación técnica y tecnológica, a la que tradicionalmente se ha considerado como formación incompleta, sin darle la importancia social y económica que tiene para el desarrollo colombiano.²⁵

Frente al interrogante de la conveniencia de incrementar el número de universidades a través de las transformaciones de los técnicos y tecnológicos, se insiste en que lo más indicado sería dignificar las modalidades tecnológicas y técnicas, a través de incentivos y estímulos de diversa índole. La constante postergación del tema evidencia el conflicto de intereses y la ausencia de consenso en el interior del CESU.

Los problemas de la terminalidad se pueden resumir así:

“en la Ley 30 lo que se hace es ratificar, de una forma distinta, la separación entre saberes que existía en el Decreto 80 de 1980. Ahora se trabaja a partir de instituciones, que continúan con el mismo problema de seguir siendo terminales. Esta terminalidad, repercute en una serie de consecuencias para las instituciones técnicas y tecnológicas, en el sentido de continuar teniendo un bajo estatus social y siendo una opción de segunda categoría, pues se constituye en el "escampadero" de muchos jóvenes que no ingresan a las universidades. La percepción social generalizada que existe sobre la educación técnica y tecnológica es que forma a obreros calificados, y que está separada por completo de las bases científicas, del estatus social que debería tener la tecnología como una parte esencial de las ciencias y de las ingenierías. Esta misma presión social provoca que las instituciones técnicas y tecnológicas quieran dejar de serlo, y convertirse ellas mismas en instituciones de carácter universitario”²⁶.

Surge también otro problema adicional: en la medida en que la universidad pública nunca ha tenido una participación sólida de lo tecnológico ni de lo técnico, como proyectos sociales, todo este campo se ha ido dejando en manos de las instituciones privadas. Y las pocas instituciones públicas que han incursionado en este campo, en lugar de asumir una identidad nueva y diferente, tratan de entablar competencia con las privadas por las mismas carreras, por la misma demanda, sin representar ningún aporte nuevo para el país.

5. Financiación y modernización

Sobre la financiación de la educación superior colombiana, la nueva ley dispone que las universidades del Estado recibirán recursos del presupuesto nacional y del presupuesto de las "entidades territoriales", teniendo siempre un aumento en moneda constante. Y, después de una vigencia de seis años de esta reforma, el gobierno

²⁵ Guillermo Páramo desarrolla este planteamiento en los debates del CESU.

²⁶ Entrevista a Víctor Manuel Gómez, sociólogo y profesor de la Universidad Nacional. Bogotá, 15 de febrero de 1996.

incrementará sus aportes para las universidades estatales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto (PIB).²⁷

Como tradicionalmente sucede en Colombia, el documento aprobado por el Consejo Nacional de Políticas Económica y Social (CONPES) para educación superior (Ministerio de Educación, 1995) define la política estatal de educación superior, de acuerdo con los lineamientos de **El Salto Social**, Plan de Desarrollo bajo la administración del actual gobierno de Ernesto Samper. Se determinan los siguientes objetivos para la educación: mejorar la calidad de la educación, elevar el promedio de escolaridad, mejorar la equidad del sistema educativo, ampliar las oportunidades educativas de la población, y lograr que el gasto público en educación alcance una participación del 4,88% del PIB.

La búsqueda del mejoramiento de la calidad de la educación superior, pretende darse primero, por medio de la vinculación de los programas de mayor pertinencia al sistema de Ciencia y Tecnología; segundo, a través de la disminución de la inequidad facilitando el acceso de estudiantes de bajos recursos mediante una política de créditos; tercero, fomentando la modernización de las instituciones de educación superior a través de herramientas para la racionalidad administrativa y financiera; y, cuarto, mediante el desarrollo de universidades regionales y de zonas de frontera.

Sobre los recursos financieros, el documento CONPES establece:

“Entre 1995 y 1998, los aportes del presupuesto nacional para la educación superior... ascenderán a US\$ 2177.858.400 (dólares de 1994). Al finalizar el cuatrienio, la inversión se habrá incrementado en un 67% en relación con el período 1990-1994, llegando a representar el 23% del gasto público total en educación superior. El crecimiento será especialmente significativo en el programa de crédito educativo, cuya participación en la inversión alcanzará un 37%” (Ministerio de Educación, p. 17).

**Cuadro 1 - Evolución del gasto público en educación superior
1990-1998 (dólares de 1994)**

Años	Funcionamiento	Inversion	Total
1990	250.671.500	73.312.764	323.984.270
1991	251.318.810	87.275.257	338.594.070
1992	267.411.970	33.730.187	301.142.160
1993	299.934.660	33.102.238	303.036.900
1994	321.509.980	69.080.459	390.590.440
TOTAL 90-94	1.390.846.900	296.500.900	1687.347.800
1995	390.291.590	87.052.631	477.344.220
1996	424.519.050	111.876.580	536.395.640
1997	424.909.860	134.238.350	559.148.210

²⁷ Una síntesis de estos aspectos la encontramos en el documento de Galvis (1994).

1998	425.300.660	163.005.440	588.306.110
TOTAL 95-98	1.665.021.100	496.173.010	2161.194.100

Fuente: DNP, *El Salto Social*.

Tasa de cambio del dólar en 1994 = \$ 826.5 x 1 dólar

Además de estas medidas, la ley crea el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior que acoge tanto a las universidades públicas como a las privadas que también deseen participar, en un esquema de cofinanciación de proyectos institucionales.

La idea que inspira la creación de este fondo es proveer un mecanismo que evite las prácticas tradicionales de las universidades para obtener la asignación de recursos que requieren (*lobby* en el Congreso a los parlamentarios para la asignación de recursos que requiere), y que limite las presiones constantes ante los directores de Planeación y del ICFES y ante el Ministerio de Hacienda para la asignación de las partidas.

Como ha sucedido con otras de las estructuras creadas por la ley, el retardo en la implementación del fondo ha sido causado por todas las instancias que intervienen en estas políticas. Aun no se sabe cómo se va a comportar este mecanismo, pero la idea es que los mejores proyectos tengan acceso a los recursos. Se intentará evaluar a la institución y al proyecto, pero sobretodo a la institución con referencia a ella misma, con el fin de evitar las comparaciones entre las buenas y las malas.

También se ha discutido otra alternativa para evitar que el presupuesto de las IES nacionales no tenga que pasar por el Congreso: se le asignarían los recursos a las instituciones y ellas responderían a través de un contrato de servicios. Así, se evitaría el paso por el Congreso, que es donde los recursos son vulnerables a toda suerte de presiones (este mecanismo se ha puesto en marcha en salud para los hospitales). Pero la viabilidad jurídica de este esquema, aun está por explorarse.

No obstante la expedición del Documento CONPES, la educación superior no es una política estatal estratégica. Margarita López, Directora de la División de Educación y Cultura del DNP, reconoce que el plan de desarrollo educativo de este gobierno continúa enfatizando en la educación básica y secundaria, argumentando que existe un paquete enorme de necesidades en Colombia, que no pueden ser cubiertas todas al mismo tiempo: "a nivel global, lo que se percibe en los datos agregados es que no es una primera urgencia invertir en la ES".²⁸ La meta del actual gobierno es lograr que los niños se mantengan en la básica y la secundaria, para que algún día busquen ingresar a la educación superior.

Esta ha sido la tónica de la política estatal desde hace décadas. Siempre se ha pensado que una alternativa viable sería generar un impulso grande a la oferta privada de educación, sustituyendo la responsabilidad estatal para satisfacer la demanda efectiva.

Es claro, entonces, que la prioridad del Estado es el aumento de la cobertura y de la calidad de la educación básica y secundaria, en términos de la política financiera para la

²⁸ Entrevista a Margarita López, Directora de la División de Educación y Cultura del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 24 de enero de 1996.

educación. Ello conduce a que la educación superior se abandone un poco a la propia inercia de su desarrollo y a los avatares del mercado.

Y, dentro de la educación superior, puede afirmarse que la universidad pública ha estado, prácticamente, abandonada a su propio destino. Desde hace dos décadas cuando fue escenario de profundos conflictos ideológicos, el Estado adoptó frente a ella una política de tratamiento de orden público, mientras la universidad privada crecía a un ritmo frenético. En los años ochenta, el Estado prácticamente se olvidó de su existencia, al privilegiar dentro de sus planes de desarrollo económico a la educación básica. Y como ya se vio, esa situación no parece haber cambiado en la presente década.

Un intento reciente para subsanar esta tendencia se dio con la reforma de 1992, que plantea una serie de nuevas disposiciones sobre las instituciones oficiales de educación superior, con la intención de mejorar su gestión administrativa y financiera. Se establecen medidas como las siguientes: la creación de un régimen único para las universidades (antes eran nacionales, departamentales y municipales); la creación de un sistema de universidades del Estado buscando la eficiencia en el uso de los recursos; el establecimiento de equivalencias en los títulos y estatutos docentes de las instituciones; la posibilidad de utilizar normas del derecho privado para los contratos; y el incremento real por parte del Estado de las rentas anuales de los presupuestos nacionales y territoriales.

En el papel, estas nuevas disposiciones pretenden subsanar el abandono de políticas concernientes a la administración de las universidades del Estado; sin embargo, su puesta en marcha se ha estrellado con la ausencia de consensos.

Un ejemplo de ello, es lo que ha sucedido con el Sistema de Universidades del Estado. Su reglamentación y puesta en práctica han resultado lentas. Las marcadas diferencias y la heterogeneidad de las instituciones públicas han dificultado, entre otros factores, la consolidación de esta instancia.

Otro intento de enfrentar el problema, se da con la constitución de la Misión para la Modernización de la Universidad Pública en enero de 1994, con el fin de proponer

“estrategias para aumentar la eficiencia de la universidad pública y la calidad de la formación profesional, de acuerdo con las nuevas condiciones de la sociedad colombiana, el modelo económico y la inserción del país en el escenario internacional; identificar ventajas comparativas de la universidad pública frente a las necesidades y prioridades de la sociedad en materia de formación de profesionales e investigadores, y propuestas para lograr el desarrollo de dichas ventajas; fortalecer la contribución de la universidad pública a los procesos de democratización y descentralización de la educación superior en el país previstos por la Constitución de 1991”²⁹.

Si bien es cierto que la Misión se creó para pensar en vías de solución para los problemas universidad pública, que es un subsector del sistema de educación superior, los estudios de base que sirvieron para hacer las formulaciones finales, trabajaron la totalidad

²⁹ Informe final de la Misión para la Modernización de la Universidad Pública (1995), Bogotá, Editorial Presencia, p. 1.

del sistema. Tal vez, hubiera sido deseable que se concentrara en los problemas nodales del sector público: su administración y su financiación.

De esta forma, estos dos grandes problemas de la universidad pública son asuntos que sólo se abordan para apagar incendios. El CESU es una instancia en la que no se discuten a fondo las especificidades de lo público en la educación superior. En su seno se presentan conflictos entre los rectores de instituciones desiguales entre sí, y con intereses a veces irreconciliables.

Y la ausencia de políticas efectivas se refleja en el hecho de que todos los años surge de nuevo el debate sobre el déficit presupuestal de la universidad pública. Contribuyen a ello, tanto la política económica del gobierno, como los criterios políticos con que se le asignan partidas a las instituciones. Es una verdad bien conocida, pero no sobra recordar que el clientelismo también toca las puertas de la universidad.

Así, el abandono ya histórico de la universidad pública, la ausencia de políticas efectivas para su financiación y administración, la multiplicidad de instancias del Estado que intentan abocar sus problemas y el clientelismo, constituyen el abanico de explicaciones a su crisis.

Por todo ello, no debe existir sorpresa frente a la afirmación de que "para 1996 el déficit presupuestal en gastos de funcionamiento e inversión de las 30 instituciones asciende a 125 mil millones de pesos (más o menos US\$ 125.000.000)"³⁰. Tampoco debe existir sorpresa con respecto a la reciente creación de la Comisión para el Desarrollo de la Educación Superior, que deberá analizar los informes de la Misión para la Modernización de la Universidad Pública y de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, así como los documentos CONPES, para de acuerdo a ellos proponer soluciones a la crisis del sistema educativo superior.

Parece que el país está condenado a asistir periódicamente a explosiones de la crisis universitaria y a la consiguiente creación de una nueva instancia para abordarlas. Surgen entonces algunas preguntas: Por qué no se debatieron en su momento los dictámenes de la misión y los documentos de políticas de financiación? Por qué no se dirimieron los problemas en las instancias creadas para ello (CESU, Sistema de Universidades del Estado)? Por qué reiteradamente se ha relegado a un segundo plano, un sector que es vital para el desarrollo social, económico y cultural de Colombia? Estos puntos deberían ser motivo de preocupación de todos los colombianos. Su debate no puede continuar restringido a instancias burocráticas o a círculos académicos.

Para recoger las transformaciones centrales que procura dinamizar la Ley 30, se presentarán a continuación en forma de cuadros comparativos, las normas anteriormente vigentes y las actuales, en lo que respecta a la autonomía, a los instrumentos de gestión y evaluación y a otros instrumentos de gestión.

³⁰ *El Tiempo*, "La 'U' Pública en quiebra", Bogotá, 27 de mayo de 1994.

Autonomía

Aspectos	Decreto 80 de 1980	Ley 30 de 1992
Inspección y vigilancia del Estado	Se enfatiza en la organización del SES, para después entrar a controlarlo y vigilarlo	El Estado continua detentando la inspección y vigilancia sobre la ES pero debe respetar la autonomía conferida a las instituciones
Autonomía	Libertad de cátedra y aprendizaje para las IES. Autonomía académica plena para la Universidad Nacional de Colombia	La autonomía académica financiera y administrativa se concede en virtud del cumplimiento por parte de las instituciones de requisitos de carácter general
Instancias reguladoras de la ES	El ICFES se reestructura (Decreto 81 de 1980) y le compete proponer los planes y las políticas	El CESU se conforma como una instancia de representación de los diferentes componentes del SES, y le compete formular las políticas. El ICFES adquiere el carácter de Secretaría Ejecutiva del CESU
Designación de las autoridades universitarias de la UN	El CSU pasa una terna al Presidente y éste designa al Rector de la UN	Elecciones indirectas de la comunidad universitaria, el más votado de la terna propuesta es ratificado por el CSU como Rector

Instrumentos de gestión y evaluación

Aspectos	Decreto 80 de 1980	Ley 30 de 1992
Evaluación institucional	La evaluación de las IES recae en el ICFES, que detenta el control y vigilancia de la ES Control administrativo	El desarrollo del proceso de evaluación es el principal instrumento de la inspección y vigilancia por parte del Gobierno (Art. 32)
		En lo que respecta a las universidades del Estado, el Sistema Universitario Estatal debe crear condiciones para la realización de evaluación en las instituciones pertenecientes al sistema
Evaluación de programas		Se propende por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos (Art. 31). Los Comités Regionales de ES contribuirán a la evaluación de programas (Art. 133). El CESU propone al Gobierno Nacional los mecanismos para evaluar la calidad de las IES. El Consejo Nacional de Acreditación define que la autoevaluación de los programas es el primer paso de la acreditación.

Otros instrumentos de gestión

Aspectos	Decreto 80 de 1980	Ley 30 de 1992
Naturaleza de las universidades del Estado	Establecimiento público	Ente universitario autónomo del orden nacional (la UN cuenta con un régimen especial)
Planeación		Planeación institucional
Acreditación		Voluntaria. El CESU propone al Gobierno Nacional la reglamentación y los procedimientos para organizar el Sistema Nacional de Acreditación. El Consejo Nacional de Acreditación creado y conformado en 1995, lanza su política de acreditación en febrero de 1995.
Régimen de contratación		Salvo excepciones, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades del Estado, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles, según la naturaleza de los contratos (Art. 93).

III. Alcances y limitaciones de la ley

Antes de realizar el balance general de los alcances y limitaciones de la ley en términos cualitativos, es imprescindible detenerse en algunas cifras.

En 1990, encontramos que el sistema de educación superior colombiano estaba conformado por 73 universidades, 60 instituciones universitarias, 46 institutos tecnológicos y 49 instituciones intermedias profesionales, para un total de 228 instituciones de educación superior (Lucio, 1992).

Cuadro 2 - Distribución de los alumnos por formación y modalidad (1990)

	Tec. Prof.	Técnico	Univers.	Postgrad.	Total
Interm. Prof.	33921				33921
Tecnológicos	4510	32828	317		37655
Inst. univ.		20051	67263	1752	89066
Universidades		21519	299634	12305	333458
Total	38431	74398	367214	14057	494100

Fuente: ICFES 1990 (Datos de Lucio, 1992).

Se puede observar cómo

“la modalidad universitaria reúne la mayoría de los estudiantes de la educación superior, y es impartida mayormente por las universidades. De ahí que en el debate sobre educación superior el foco de atención sigue siendo (hasta el punto que muchos confunden la parte con el todo) la universidad (como institución y como modalidad de formación)” (Lucio, 1992, p. 56).

En 1994, existen 87 universidades, 61 instituciones universitarias, 59 institutos tecnológicos y 53 instituciones intermedias profesionales (ver Cuadro 3). Aunque la Ley 30 reduce a tres los tipos de instituciones, el ICFES continua analizando los cuatro tipos anteriores.

A continuación se reproducirán dos cuadros recientemente presentados por el ICFES y que pretenden recoger algo del impacto de la Ley 30 de 1992.

Cuadro 3 - Número de Instituciones de Educación Superior

Carácter	1981	%	1985	%	1989	%	1993	%	1994	%
Téc. Prof.	68	34	62	28	61	25	52	21	53	20
Tecnológico	22	11	34	15	45	19	55	22	59	22
Inst. Univ.	50	25	59	26	62	26	51	21	61	24
Universidades	60	30	70	31	73	30	87	36	87	34
Total	200	100	225	100	241	100	245	100	260	100

Fuente: ICFES (1994).

Son varias las conclusiones a las que se puede llegar: el número de instituciones técnicas decrece de manera constante; las tecnológicas aumentan, recogiendo en su categoría a aquellas instituciones que han transformado su carácter académico de técnico a tecnológico; la participación de las instituciones universitarias se mantiene casi igual desde 1991; y finalmente, las universidades aumentan su número, corroborando la afirmación de Lucio para 1990.

“El cambio en la composición y participación en el número total de IES frente a su incremento cuantitativo, evidencia un continuo proceso de transformación del carácter académico de las instituciones” (1992, p. 11).

La versión oficial recogida por el ICFES, plantea que el incremento en el número de instituciones en 1994 no necesariamente obedece a la aplicación de la Ley 30, siendo más bien el resultado de los procesos de creación y transformación de instituciones durante el período de 1990 a 1992. Aunque este argumento puede tener una base de verdad, las cifras plantean una serie de interrogantes con respecto al efecto real de la reforma y que sólo podrán ser resueltos con más tiempo de evaluación.

Contemplando el mismo período el ICFES analiza la expansión en el número de programas:

Cuadro 4 - Evolución del número de programas por modalidad

Modalidad	1981	%	1985	%	1989	%	1993	%	1994	%
Téc. Prof.	259	16	290	15	297	14	319	12	340	11
Tecnológica	150	9	247	13	255	12	423	16	532	17
Universit.	925	58	1017	52	1004	47	1285	48	1393	45
S. Pregrado	1134	84	1554	80	1556	73	2027	75	2265	73
Postgrado	259	16	382	20	586	27	662	25	837	27
Total	1593	100	1936	100	2142	100	2689	100	3102	100

Fuente: ICFES (1994).

De este cuadro se infieren varias cosas: el crecimiento en el número de programas es constante durante el período contemplado por el ICFES; el crecimiento es tímido en las modalidades técnica (todo el tiempo) y tecnológica (85-89); se da un acentuado crecimiento en las modalidades de postgrado, universitaria y tecnológica (93-94); y finalmente, el número de programas por institución se ha incrementado a partir de 1993 y 1994.

El ICFES reconoce que

“es en este aspecto donde más se evidencia el impacto de la Ley 30 de 1992. En efecto, de 1981 a 1989 el crecimiento en el número de programas académicos es moderado en todas las modalidades; pero, en 1993 y 1994 con excepción de la modalidad técnica, el crecimiento es bastante acentuado. Lo cual parece demostrar que la normatividad de la Ley 80 de 1980, en cierta forma se constituía en una barrera al crecimiento excesivo de los programas. Una vez derogada esa ley, y formalizada la autonomía de las instituciones en relación con la creación de los programas académicos, es evidente que ellas están respondiendo a la nueva situación...” (ICFES, 1994, p. 12).

Además del predominio de la modalidad universitaria, continua primando el sector privado por sobre el sector oficial: del total de 255 instituciones de educación superior, 76 son oficiales y 179 son privadas (ICFES, 1993). Por otra parte, continúa percibiéndose la concentración de las instituciones en los principales departamentos del país: Cundinamarca, Antioquia, Atlántico y Valle, por el peso indiscutible de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali.

Galo Burbano de la Asociación Colombiana de Universidades, en un trabajo anterior a la publicación de los datos de 1994 por parte del ICFES, plantea que

“hasta marzo de 1995 se han creado 549 nuevos programas académicos, de los cuales se han registrado hasta la fecha, en el Sistema Nacional de Información 456 lo que significa aproximadamente 29.987 nuevos cupos” (1995, p. 53).

Según su análisis, el incremento de programas en virtud de la autonomía consagrada por la Constitución y la ley, se ha dado sobretodo en las instituciones privadas, sin tener en cuenta las necesidades del país.

En cuanto a la calidad y la pertinencia de los nuevos programas “se habla...del predominio de una baja calidad académica y en muchos casos de la irresponsabilidad de las instituciones, que en desarrollo de la autonomía, ofrecen programas sin contar con los mínimos requisitos para garantizar los niveles de calidad requeridos. No obstante, no existe hasta ahora ningún estudio sobre el particular; se han detectado problemas que afectan la calidad de los programas y se han recepcionado en las instancias de decisión estatales (CESU-ICFES) las quejas de la opinión pública sobre los problemas que se presentan en la prestación de este servicio” (Burbano, 1995).

Este estudio concluye que mientras el número de programas aumenta, el número de docentes lo hace en menor proporción, manteniéndose la tendencia hacia la profesionalización, sin vislumbrarse un incremento significativo en los programas esenciales para el desarrollo nacional como las ingenierías y las ciencias naturales.

A continuación presentamos los datos de la matrícula total por áreas del conocimiento y modalidad de formación

Cuadro 5 - Matrícula total por áreas del conocimiento (1993)

Area del conocimiento	Matricula	%
Agronomía, Veterinaria y afines	15011	2.7
Bellas Artes	17128	3.1
Ciencias de la Educación	82249	15.0
Ciencias de la Salud	47916	8.8
Ciencias Sociales y Derecho	61255	11.2
Economía, Administración, Contaduría	166631	30.4
Humanidades y Ciencias Religiosas	3996	0.7
Ingeniería, Arquitectura	143157	26.1
Matemáticas y Ciencias Naturales	10125	1.8
Total (matricula 1er semestre)	547468	100

Fuente: Datos suministrados por el ICFES (1993).

A partir de este cuadro, continúa percibiéndose una concentración de la matrícula en el área de economía, administración y contaduría (30.4%), seguida por las áreas de ingeniería (26.1%) y educación (15%). Se puede concluir entonces, que la tendencia encontrada en la década de los años ochenta sigue reproduciéndose.

Ahora, se intentará abordar la dimensión cualitativa de la reciente reforma a la educación superior colombiana, frente a la inminencia de que en los tres últimos años, Colombia ha asistido a un proceso contradictorio en términos de la coordinación de su sistema de educación superior por parte del Estado: la Ley 30 de 1992 es ambigua en lo que respecta a concederle autonomía a las universidades y al mismo tiempo refrendar la función de inspección y control estatales.

La única manera de conciliar esta contradicción entre los principios de la inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior por parte del Estado, y el

ejercicio de la autonomía universitaria por parte de las instituciones, es a través de una práctica de la autonomía pero con responsabilidad (*accountability*).³¹

Sin embargo, la tendencia más clara en los desarrollos recientes de la nueva ley, es hacia una desregulación de las instituciones y una afirmación de la autonomía: la creación descontrolada de nuevos programas e instituciones es una evidencia de ello. Entra entonces, a jugar un papel preponderante la coordinación del sistema a partir del mercado.

Pero este no es un proceso exclusivamente colombiano. Encontramos que

“el escenario actual del campo de producción de las políticas de educación superior latinoamericano está dominado por las tensiones señaladas entre los Estados que intentan aumentar su peso en la coordinación del sistema a la par que promueven instancias de coordinación de mercado, y las universidades, principalmente las públicas, que intentan resistir tales avances detrás de la coordinación académica respaldada por el principio de la autonomía universitaria” (Fanelli, 1994, p. 41).

Por estas razones, se puede plantear inicialmente, que no se han dado avances muy significativos con respecto a la reforma de 1980. En primer lugar, no parece que se haya logrado frenar la aparición de instituciones y programas de mala calidad, y, en segundo término, continúa la ambigüedad en la definición de los componentes del sistema.

Si se evalúan los efectos de la Ley 30, se encuentra que ésta crea una serie de estructuras vacías: el Sistema Nacional de Acreditación, el Sistema de Universidades del Estado, el Sistema Nacional de Información, entre otros. Y existe una estrecha relación entre esos elementos que apenas ahora empiezan a tomar un cuerpo y la discusión que hay a propósito de la autonomía. Al concederse la autonomía a las instituciones, el mercado adolece de falta de transparencia; solamente, en el largo plazo es posible saber si lo que se ofrece es real o no. Entonces, sería posible conceder autonomía y aplicar una liberalización de las instituciones de educación superior, si se piensa que existe algún control de calidad por parte del mercado. Pero en la medida en que el mercado no es suficientemente claro, lo que se hace es dar oportunidad para la apertura de instituciones de baja calidad y realmente, no se está resolviendo el problema de la formación de los colombianos. Por ello, es necesario desarrollar esas estructuras vacías que crea la ley, en aras de resolver este tipo de problemas.³²

Frente a la pregunta de si el país está abocado a la desregulación de la educación superior, se podría pensar que en el mediano plazo esta situación es susceptible de transformarse. El CESU está trabajando en la dirección de ampliar el sistema de acreditación a suficientes instituciones, de manera que se garanticen algunos criterios para las opciones de la gente: la garantía de ciertas instituciones de buena calidad dentro de su tipo y de acuerdo con su proyecto.

³¹ Ver Ochoa (1993). Para el concepto de *accountability* se sugiere consultar el artículo de Levy (1979).

³² Entrevista a Carlos Augusto Hernández, miembro del Consejo Nacional de Acreditación. Bogotá, 14 de febrero de 1996.

Por otra parte, existe una preocupación sobre el modo cómo se conforman los espacios de decisión en la Ley 30. Algunos sectores demandan un poco más peso académico en el interior del CESU, máxime cuando las decisiones sobre autoridades universitarias en muchos casos están mediadas no sólo por criterios académicos. Un punto crítico entonces, es el manejo de los acuerdos en los organismos definidos por la ley. Sería deseable que hubiera espacios de decisión con todo el soporte técnico necesario. Es decir que si han de ser espacios de decisión política cuenten con un criterio técnico y académico suficientemente sólido.

Adicionalmente, otra preocupación se refiere al hecho de que las universidades están definidas pero es necesario precisar los otros componentes del sistema de educación superior, que no están claros en la ley. En las clasificaciones que existen no está estructurado el proyecto educativo global y la forma cómo cada una de esos tipos de instituciones se puedan integrar a ese proyecto educativo (cómo trabajan el proceso de formación de ciudadanos, cómo producen conocimiento, y cómo contribuyen a la cultura general del país).

Por otra parte, la Ley 30 reproduce el problema del supuesto jerárquico de los saberes a través de su definición de los componentes del sistema de educación superior. Este problema se plantea desde la expedición de la Ley 80 de 1980, que impuso una conceptualización formalista sobre la ciencia, la tecnología y la técnica. Se acepta de una manera totalmente acrítica que en las universidades debe haber ciencia, que las instituciones de formación intermedia que imparten educación técnica, deben ser para determinado nivel ocupacional marginado de la cúspide del conocimiento, y deben permanecer impartiendo una formación instrumentaria, práctica y aplicada.

“El concepto de universidad que impera es aquel que se orienta hacia formar una élite, no existe ninguna reflexión sobre el problema de qué significa la igualdad social de oportunidades educativas. Continúa pensándose que el fin de la educación superior es salir formado como doctor e intelectual, y que cualquier otro tipo de formación es para los pobres y que debe ser impartida por el SENA”³³.

Es decir que la Ley 30 introduce un cambio en el concepto de modalidad y ratifica la separación artificial entre las instituciones.

Una de las consecuencias de esa forma de segmentar la educación superior a partir de la Ley 30, es la aparición de problemas de índole político. En el CESU se presentan conflictos de representatividad y de legitimidad de las discusiones, que se dan entre los rectores de instituciones desiguales entre sí, y por consiguiente con intereses la mayoría de las veces antagónicos.

Los grandes problemas de la educación superior no se pueden discutir cabalmente en una instancia como el CESU. La política debe formularse sobre la base de representar intereses trascendentes y con visiones de futuro deseables y no sobre la base de la negociación puntual de intereses particulares.

³³ Entrevista a Víctor Manuel Gómez.

Se ha dado, por otro lado, una superposición de instancias en la toma de decisiones sobre políticas de educación superior (Consejo Nacional de Educación Superior, ICFES, Consejo Nacional de Políticas Económica y Social (Departamento Nacional de Planeación), Misión para la Modernización de la Universidad Pública, Congreso de la República). Simultáneamente con el CESU y el ICFES, interactúan los Comités de apoyo para las diversas modalidades de la educación superior, el CNA y la Comisión Nacional de Doctorados. Por ejemplo, el documento CONPES dicta la política económica y social del Estado con respecto a la educación superior. Pero además por otro lado, en 1994 se establece la MMUP que debía proponer las estrategias políticas que atacaran los problemas de las instituciones del Estado. Esta situación reafirma la fragmentación en la toma de decisiones sobre los destinos de este nivel educativo. Algunos miembros del CESU, plantearon de manera reiterada, sentirse excluidos de las discusiones de las políticas financieras; como también lo plantearon en torno a los resultados de la MMUP.

El CESU, es la instancia que crea la Ley 30 de 1992 para reflexionar sobre la educación superior y apoyar al gobierno en lo que se refiere a la formulación de políticas para la educación superior. Es decir, que de suyo, este Consejo debería caracterizarse por su función reguladora del sistema de educación superior y por su deber de hacer un seguimiento a sus sugerencias. Sin embargo, desde la primera sesión se evidencia la ausencia de claridad sobre las competencias del CESU: debe reglamentar la ley a través de decretos y acuerdos o debe orientar las grandes líneas directrices de las políticas de educación superior? o en otros términos, debe preocuparse con la supervisión minuciosa de las instituciones de educación superior o debe dirigir su atención a elucidar los grandes problemas y contradicciones de un sistema de educación superior tan heterogéneo como el colombiano?

Por otra parte, también desde el inicio el CESU se enfrenta a una falta de claridad en lo que se refiere a sus tareas y a las funciones del ICFES. Un ejemplo de ello, lo constituye la imposición de sanciones a instituciones investigadas a través de procesos disciplinarios. El ICFES propone al CESU las medidas correctivas del caso, que se pueden dirigir tanto a la institución como a las directivas de la misma, y el Consejo debe formular concepto favorable sobre la recomendación.

El carácter esporádico de las sesiones del CESU, es decir el hecho de que no sesione de manera permanente, no permite la expedición de una reglamentación rápida de la Ley 30.³⁴ Y paralelamente, el ICFES en ejercicio de sus funciones de Secretaría Ejecutiva, se ve limitado en su capacidad de controlar y vigilar al Sistema de Educación Superior. Por otra parte, durante los últimos tres años a sufrido repetidos cambios en su dirección.³⁵

No se puede olvidar, sin embargo, que la Ley 30 ha generado la aparición de una cultura de la evaluación y la acreditación. Sin estos ingredientes aunados a un sistema

³⁴ Esta demora en la reglamentación de la Ley, fue enfatizada por Nohra Pabón, Subdirectora Técnica y de Fomento del ICFES, en el momento de ser entrevistada, en septiembre de 1994. Actualmente, ya no se desempeña en estas funciones.

³⁵ Luis Pérez, Galo Burbano, Jaime Niño y Luis Carlos Muñoz, han sido los directores recientes.

transparente de información, el destino de la educación superior quedaría en las manos de los avatares del mercado.

En este sentido, las relaciones entre las instituciones de educación superior y la sociedad, se encuentran hoy atravesadas por una nueva noción de responsabilidad social (lo que en la literatura norteamericana se denomina *accountability*). Esta tiene que ver con el imperativo de responder públicamente por los resultados de sus acciones, y una forma de hacerlo es a través de mecanismos internos de autorregulación, tales como la planeación y la evaluación (ligadas a indicadores de calidad) tendientes a garantizar la calidad de la universidad. Aceptamos también que son necesarios estudios que dirijan su atención sobre las prácticas institucionales de las diversas dimensiones de la reforma, para así arrojar más luces sobre sus alcances y limitaciones.

Referencias Bibliográficas

- Burbano, G. (1995) *La educación superior colombiana. El impacto de la Ley 30 de 1992 en su desarrollo, crisis o consolidación*. Bogotá, Asociación Colombiana de Universidades. Simposio permanente sobre la universidad. Sexto seminario general 1992-1994.
- Caballero, L. e Palacios, M. (1995) “Innovación institucional para aumentar la capacidad endógena de la Universidad Pública”. *Estudios de Base*. Bogotá, Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública.
- Caro, B.L. (1993) *Autonomía y Calidad. Ejes de la reforma de la Educación Superior en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Consejo Nacional de Acreditación (1996) *Lineamientos para la Acreditación*. Bogotá.
- Fanelli, A.M.G. de “Propuestas en la coordinación del sistema: Argentina. *Diálogo latinoamericano sobre procesos de reforma universitaria*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Misión para la Modernización de la Universidad Pública, octubre 24-25.
- Galvis, C.I. (1994) *Procesos recientes de legislación sobre Educación Superior en América Latina: Análisis comparativo*. Bogotá, Universidad Nacional.
- Gómez, V.M. (1994) “Educación superior: una condición para la transformación productiva con equidad”. *Análisis Político*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, n° 23.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (1994) *Estadísticas de la educación superior. Resumen anual*.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (1993) *Estadísticas de la educación superior. Resumen anual*.
- Kent, R. (1993) “La evaluación de la Educación Superior en América Latina: Una comparación de cinco experiencias nacionales (Mimeo). Mexico.
- Levy, D.C. (1979) “The politics of higher education. Reconciling autonomy and the public interest”. *Review of Higher Education*, 2 (2).
- Lucio, R. (1992) “Qué tan universidad es nuestra universidad? - Reflexiones en torno a unas cifras”. *Educación y Cultura*. Bogotá, Federación Colombiana de Educadores, n° 26.

- Lucio, R. (1993) “Qué tanto reformó la Ley 30?” *Análisis Político*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, n° 20.
- Lucio, R. e Serrano, M. (1992) *La educación superior. Tendencias y políticas estatales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Lucio, R. e Serrano, M. (1993) “The State and higher education in Colombia”. *Higher Education*, 25 (1): 61-72.
- Ministerio de Educación Nacional (1995) *Educación superior, recursos humanos para el bienestar y la competitividad*. Bogotá. Documento CONPES 2781, 24 de mayo.
- Mockus, A. (1993) “Acreditación y proceso de recontextualización”. *La calidad de la educación, la nueva legislación y sus perspectivas hacia el Siglo XXI*. Bogotá, Ventana Editores.
- Ochoa, G.A. de (1993) “Sistema de Acreditación de la educación, la nueva legislación y sus perspectivas hacia en Siglo XXI”. *La calidad*. Bogotá, Ventana Editores, pp. 131-138.
- Serrano, M. (1995) “Indicador social de Educación Superior”. *Conyuntura Social*. Bogotá, FEDESARROLLO, Mayo.
- Verano, P.P. (1995) *Proceso colaborativo de acreditación*. Documento Marco. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.