

**Educación y dependencia: El papel del Banco Mundial en la formulación de la política pública de educación superior en Colombia, 1991-2010**

Camilo Ernesto Muñoz Cabrera

Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones internacionales  
Maestría en política Social  
Bogotá  
2013

**Educación y dependencia: El papel del Banco Mundial en la formulación de la política pública de educación superior en Colombia, 1991-2010**

Camilo Ernesto Muñoz Cabrera

Tesis para optar al título de Magister en Política Social

Director: Profesor Miguel Ángel Herrera Zgaib  
Profesor asociado Universidad Nacional  
Profesor Universidad Javeriana

Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones internacionales  
Maestría en política Social  
Bogotá  
2013

*A mis padres y hermanos  
...los que caminaron  
y batallaron junto a mí  
todo este tiempo.*

## **Agradecimientos**

El autor expresa sinceros agradecimientos a las personas que acompañaron toda esta labor. Al profesor Miguel Ángel Herrera Zgaib, quien con sus comentarios precisos e ideas llenaron de luz la oscuridad. A mi hermanita Liliam que hizo una revisión de estilo minuciosa de los tres primeros capítulos. A mi hermano Jonathan que me colaboró técnicamente para que el documento esté debidamente organizado. A mis amigos José Luis y Any, que a través de diversas charlas ayudaron a concretar mejor las ideas. A Carlos Arturo, mi primo que me hizo anotaciones muy importantes. En fin a todos los que de alguna manera hicieron todo esto posible.

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá D.C, 14 de enero de 2013

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                                  | <b>9</b>  |
| □ <b>La problemática en sí .....</b>                                                                       | <b>12</b> |
| <b>1. Marcos de referencia .....</b>                                                                       | <b>17</b> |
| <b>1.1. Marco contextual .....</b>                                                                         | <b>17</b> |
| <b>1.2. El papel del Estado colombiano en el nuevo orden .....</b>                                         | <b>20</b> |
| □ <b>El Estado colombiano y sus funciones a partir de 1991 .....</b>                                       | <b>22</b> |
| <b>1.3. La educación y el Estado: algo de Historia .....</b>                                               | <b>26</b> |
| <b>1.4 El enfoque de política pública .....</b>                                                            | <b>28</b> |
| 1.4.1 Generalidades .....                                                                                  | 28        |
| 1.4.2. El enfoque constructivista crítico .....                                                            | 30        |
| <b>2. El análisis concreto de la política pública de Educación Superior .....</b>                          | <b>37</b> |
| <b>2.1 Resultados y posibles hallazgos.....</b>                                                            | <b>41</b> |
| <b>2.2 Debilidades del enfoque investigativo.....</b>                                                      | <b>41</b> |
| <b>3. Genealogía y Trayectoria de los actores .....</b>                                                    | <b>42</b> |
| <b>3.1 El grupo del Banco Mundial, algo de historia .....</b>                                              | <b>42</b> |
| 3.1.1 Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento BIRF:.....                                          | 43        |
| 3.1.2 Agencia Internacional de Desarrollo AID: .....                                                       | 44        |
| 3.1.3 Corporación Financiera Internacional CFI: .....                                                      | 45        |
| 3.1.4 Agencia multilateral para la garantía de inversiones MIGA: .....                                     | 45        |
| 3.1.5 Centro de resolución de controversias en materia de inversiones CIADI:<br>.....                      | 45        |
| <b>3.2 Trayectoria educativa del Banco Mundial, su referencial y su discurso<br/>                .....</b> | <b>45</b> |
| 3.2.1 Educación y Banco Mundial - Un acercamiento .....                                                    | 46        |

|                                                                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.2.2 La doble dependencia .....                                                                                                     | 48         |
| □ <b>El papel de los préstamos</b> .....                                                                                             | <b>52</b>  |
| □ <b>Los préstamos y sus condiciones</b> .....                                                                                       | <b>54</b>  |
| 3.2.3 La teoría del capital humano .....                                                                                             | 55         |
| 3.2.4 Análisis de los principales documentos del BM.....                                                                             | 58         |
| <b>3.3. La política pública de educación superior en Colombia. Discursos y referenciales</b> .....                                   | <b>69</b>  |
| 3.3.1 Reformas generales a la educación superior introducidas a partir de 1991 .....                                                 | 69         |
| □ <b>Reformas a la ley 30</b> .....                                                                                                  | <b>75</b>  |
| □ <b>Reforma al sistema de transferencias: Acto legislativo No 01 de 2001</b>                                                        | <b>81</b>  |
| □ <b>Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado comunitario: desarrollo para todos”</b> .....                                    | <b>86</b>  |
| <b>4. Algoritmos o ejes de análisis documental para la relación de políticas</b> .....                                               | <b>88</b>  |
| <b>4.1 Primer Algoritmo: eficiencia administrativa y financiera del Estado. Un principio de regulación financiera</b> .....          | <b>89</b>  |
| 4.1.1 La Universidad Nacional y la política de mejor gestión .....                                                                   | 92         |
| <b>4.2 Segundo algoritmo: Diversificación de fuentes de financiamiento. Una estrategia de privatización</b> .....                    | <b>94</b>  |
| 4.2.1 Universidad Nacional y sus fuentes de financiación.....                                                                        | 97         |
| <b>4.3 Tercer Algoritmo: Diversificación de la educación superior como fórmula para “adelgazar” la educación universitaria</b> ..... | <b>99</b>  |
| <b>5. El referencial antagónico - a manera de conclusión</b> .....                                                                   | <b>104</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....                                                                                                            | <b>109</b> |

## LISTA DE TABLAS

|                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>Tabla 1. Gasto en educación como porcentaje del PIB .....</i>                                                        | <i>50</i>  |
| <i>Tabla 2. Distribución de la cantidad de préstamos por subsector (%) .....</i>                                        | <i>52</i>  |
| <i>Tabla 3. Tendencia en los préstamos del Banco Mundial a la educación (millones de dólares, promedio anual) .....</i> | <i>53</i>  |
| <i>Tabla 4. Política educativa del Banco Mundial a través del tiempo .....</i>                                          | <i>58</i>  |
| <i>Tabla 5. Principales documentos del Banco Mundial.....</i>                                                           | <i>58</i>  |
| <i>Tabla 6. Instituciones de educación superior principales - 2012.....</i>                                             | <i>74</i>  |
| <i>Tabla 7. Créditos otorgados por el ICETEX.....</i>                                                                   | <i>98</i>  |
| <i>Tabla 8. Fomento de la educación técnica y tecnológica.....</i>                                                      | <i>102</i> |
| <i>Tabla 9. Crecimiento de la matrícula por nivel de formación .....</i>                                                | <i>103</i> |



## INTRODUCCIÓN

El trabajo de tesis parte de una premisa histórica y conceptual que se prueba en el examen de la realidad actual de la educación pública superior en Colombia durante el periodo analizado. Al respecto, de modo general, comienza por señalar que los Estados y su respectivo sistema económico no están apartados ni aislados del resto del mundo, sino que tienen intercambios comerciales, financieros, culturales, políticos, militares, entre los principales.

No hay ni ha habido economías cerradas, tampoco Estados autónomos enteramente, sin ningún tipo de relación con el resto, sino por el contrario hay relaciones e interrelaciones con todo el mundo. Esto no es malo en sí, por el contrario se necesita este tipo de interrelaciones. Empero, la problemática radica en resolver el cómo y de qué modo Colombia entró al libre juego internacional en este tiempo de mundialización y globalización manifiestas.

La respuesta histórica y conceptual a este interrogante es en parte negativa ya que Colombia con la promulgación de la nueva constitución, a partir de 1991, asumió como verdaderos los lineamientos neoliberales de Estado mínimo y Mercado auto-regulador, aceptando una clara dependencia, y no interdependencia<sup>1</sup>, de otras naciones y organizaciones internacionales (en adelante OI) que además crearon e impusieron estos lineamientos<sup>2</sup>. Hipótesis que se va a comprobar en el desarrollo del trabajo.

---

<sup>1</sup> La teoría de la dependencia, centra su atención en las relaciones económicas internacionales pero, a diferencia de la teoría de la interdependencia o de la sociedad global, no las explica en términos de interdependencia o cooperación entre las naciones, sino en términos de dependencia, es decir, de desigualdad y dominación (Del Arenal Celestino citado en Bocanegra 2010, p 33)

<sup>2</sup> El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, entre otras, propusieron la agenda neoliberal de Estado mínimo para los países latinoamericanos. En principio esta agenda era netamente técnica y económica (como lo hicieron pensar), pero después fue ampliando sus vías de acceso a los países, el próximo objetivo de estas OI eran las políticas sociales. Estas instituciones han sido los proveedores principales de la lógica de la economía neo-liberal y con el paso de los años, han influido coercitivamente en la política social y económica, especialmente en África y América latina (Wangenge, 2008, p 216).

Es necesario aclarar que estas OI, son una creación de los Estados más poderosos debido al hecho en que son controladas tanto en sus presupuestos como en sus órganos directivos por estos Estados. Verbigracia, el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) es controlado por el capital europeo y su director siempre debe ser Europeo; el Banco Mundial (en adelante BM) es controlado por Estados Unidos y su director debe ser de ese país. Por tanto estas organizaciones son creadas por los países más poderosos para desarrollar su política global.

“El Banco mundial en la actualidad agrupa a 180 países y moviliza un volumen de créditos para EE.UU de \$ 30000 millones al año que se distribuyen bajo tres principales modalidades: préstamos, los préstamos de los proyectos sectoriales, y los préstamos de ajuste estructural. Cada país tiene un número de votos en términos de su participación que, a su vez, está determinada por el tamaño de sus economías en relación con la economía mundial, por lo que el Grupo de los 7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Inglaterra y Estados Unidos) representan el 45% del capital del Banco Mundial y los EE.UU otros 17%. Los países miembros del Banco Mundial participan simultáneamente en el FMI y, de conformidad con la normatividad vigente, sólo los países en desarrollo están sujetos a los créditos del Banco” (Rodríguez y Alcántara, 2001, pp 508-509)

En esta investigación las OI como el BM, no es un ente supranacional sino que es manejado por los Estados centrales más importantes, teniendo a Estados Unidos como su principal socio. Entonces ¿cómo se relacionan estas OI con los Estados latinoamericanos y en especial con Colombia? En particular la crisis fiscal y la creciente deuda externa e interna de Colombia, propiciaron una dependencia de más crédito externo que se tradujo en dependencia económica. En el proceso de saneamiento de la deuda, el gobierno de Colombia aceptó y fomentó una clara dependencia a estas OI a través de los programas de estabilización o Programas de Ajuste Estructural (PAE).

Tales programas condicionan el acceso al financiamiento a través de los préstamos, a determinadas reformas en la política macroeconómica de los Estados de países endeudados. Con la aplicación de cada uno de los puntos de estos programas, las OI pueden seguir realizando más préstamos para que los países endeudados puedan reorganizar sus economías.

Esta primera dependencia económica es fundamental pero no exclusiva, para entender la no autonomía de la política de Educación Superior que la tesis postula. Los PAE introdujeron medidas para sanear el déficit de los países deudores, tales como el recorte del gasto público social<sup>3</sup> y el aumento de los impuestos. En cumplimiento de lo establecido, Colombia recortó su gasto público en educación de manera paulatina desde 1993-2003. A pesar de esto, el presupuesto público para educación superior como porcentaje del PIB creció muy lento de 0.44% en 1993 a 0,71% en 2003. Este crecimiento es muy lento en comparación a otras carteras como el gasto militar que creció de manera vertiginosa. Según el BM, el gasto militar colombiano como porcentaje del PIB pasó de 2,5% en 1994 a 3,3% en 2011 (Banco Mundial, 2008).

Por consiguiente se puede anticipar como segunda premisa que la primera dependencia económica se transforma en una dependencia política y social, ya que no solamente los PAE cambiaron la política económica, sino también toda la política social en materia de Educación Superior en el caso puntual de los países endeudados, en concreto Colombia.

La situación descrita produce una transformación política estructural de los Estados periféricos que al perder soberanía por transferencia, han de modificar su rol en la nueva red del poder global (Rodríguez Bernal, en: Roth Deubel, 2009, p 108).

Los países más poderosos económicamente tienen un margen de maniobra casi discrecional dentro de esa red debido en su gran parte a que poseen Estados poderosos con grandes presupuestos, mientras que en los países de la periferia, el margen de maniobra se encuentra reducido radicalmente, ya que sus Estados

---

<sup>3</sup> En una clasificación funcional del gasto público “se pueden distinguir tres grandes rubros: la administración general del Estado [gobierno, seguridad y justicia, relaciones exteriores y hacienda], la regulación económica sectorial e infraestructura pública [agricultura, energía, transportes, etc.], y el gasto público social” (informe final comisión rectoral, En: Bula [comp.], 2008, p 69)

son mínimos encargados de proporcionar una precaria seguridad y justicia<sup>4</sup>, más aún, desmantelados en lo que respecta a las políticas sociales, en el sentido de no respetar y proteger los derechos sociales sino dejarlos al libre albedrío del mercado.

Por consiguiente para establecer los debates y comprobar si existe realmente esta doble dependencia, económica y político cultural, la tesis analiza el periodo neoliberal de reconfiguración del Estado colombiano, que se enmarca en la coyuntura comprendida desde la emergencia de la constitución de 1991 o emergencia del neoliberalismo en Colombia, hasta nuestros días<sup>5</sup>. El periodo escogido no es trivial porque fue en este periodo en el que se realizaron los ajustes de las estructuras económicas y políticas de los Estados latinoamericanos para que de esta manera se incorporen en el libre cambio internacional.

Ahora bien, con el neoliberalismo se reconfiguró el Estado y con él todas sus políticas. Pero, este trabajo se circunscribe a analizar especialmente la política de educación superior pública con centro en el caso de la Universidad Nacional de Colombia. Estos análisis cruzados, del plano económico y político cultural, se harán a través de una revisión analítica de la documentación más importante, a juicio del investigador, que el BM y el Estado colombiano han compartido y emitido públicamente en referencia a la educación superior.

- **La problemática en sí**

Para analizar la hipótesis de la dependencia económica, política y social de Colombia con respecto a las OI, especialmente el BM, el problema de

---

<sup>4</sup> Esta dependencia nacional a todos los niveles, con diferentes OI no es homogénea, ha cambiado a través del tiempo, y estriba en el tipo de Estado generado. Históricamente, a medida que el Estado colombiano entraba en el concierto internacional, como un país atrasado y dependiente tuvo que acomodar su estructura económica y político-administrativa formando por lo menos tres tipos de Estado: el liberal conservador, el desarrollista o modelo cepalino, y por último, el neoliberal (Torres, 2008, p 213).

<sup>5</sup> Se puede afirmar que los cambios actuales en la educación latinoamericana superior no pueden ser examinados en aislamiento de los grandes cambios políticos y económicos de la región, que a su vez están relacionados con la dinámica de la globalización. Tras el declive de los modelos socialistas y del Estado de bienestar, los regímenes neoliberales se han convertido en hegemónicos en muchas partes del mundo (Torres y Schugurensky, 2002, p 429)

investigación se lo formula a manera de pregunta, en el sentido de saber ¿qué relación e injerencia tienen las “recomendaciones” de política educativa del Banco Mundial en los años 1991-2010, sobre la formulación de la política de educación superior en Colombia visto el caso paradigmático de la Universidad Nacional?

Tres elementos o ejes importantes de análisis se plantean para responder en forma desagregada esta pregunta: en primer lugar se deben analizar si existen políticas de eficiencia en la gestión y administración de la educación superior en Colombia; en segundo lugar observar si existen políticas de diversificación de la financiación; y uno tercero define las relaciones en términos de políticas de diversificación de la educación superior. Estos tres ejes son las políticas más recomendadas por el BM para realizar reformas profundas en la Educación Superior en los países endeudados. Si se observa en el análisis de la documentación colombiana que existen tales políticas o ejes, entonces se puede inferir una dependencia económica y política de Colombia con respecto al BM.

Así las cosas, los objetivos específicos de la investigación, establecida la problemática en torno a la Educación pública superior, se pueden expresar de la siguiente manera: Analizar los vínculos existentes entre las recomendaciones de política educativa del BM, y la política de educación superior pública colombiana implementada en el caso de la Universidad Nacional, entre los años comprendidos entre 1991 hasta el año 2010. Esos vínculos se los analiza en términos de la política de eficiencia administrativa, las políticas de diversificación de la financiación y las políticas de diversificación de la educación superior.

La importancia de esta investigación radica en tres cuestiones: en primer lugar mostrar la doble dependencia que Colombia tiene con el BM que permite a su vez, unas políticas públicas de educación superior también dependientes, limitadas a este contexto. Al hacerlo se logra develar los mecanismos “perversos” que existen

a la hora de formular las políticas públicas, o estrictamente la política pública de Educación Superior en Colombia.

Una indagación de este tipo genera una nueva percepción del ciclo de políticas, ya que este ciclo no solo es afectado por actores nacionales sino también, y con mas prominencia, por los actores internacionales. Además el análisis crítico del BM tiene que contextualizarse, para observar el impacto real de su acción en cada país. Solo tiene sentido este análisis propuesto si está ubicado históricamente (Lauwerier y Akkari, 2001, pp 358- 359).

En segundo lugar es importante este análisis de caso, debido a que recurrirá a ejemplos concretos como son las múltiples reformas que ha sufrido la Universidad Nacional desde la entrada del neoliberalismo, con el objetivo de probar la operancia de esta manifiesta dependencia cultural; hasta el punto de sostener que este periodo se puede describir a grandes rasgos como la era de la mercantilización de la educación superior pública.

Mercantilización se refiere, en primera instancia, a varias estrategias de generación de ingresos que las universidades han adoptado bajo el denominado esquema de la auto-financiación. Varios escritores han analizado este tipo de estrategias, tales como la privatización, la comercialización de la academia, el capitalismo y el espíritu empresarial.

En consecuencia, las universidades públicas se ven obligadas a actuar como si fueran entidades privadas, con una mayor orientación al estudiante convertido en un sujeto (cliente), la educación universitaria es definida como un "producto", se establecen a la vez los nichos de mercado, los precios y la agresiva comercialización (Johnstone et al., 1998) (citado en Wangenge-Ouma, 2008, p 224).

En tercer lugar, el trabajo debido a su enfoque primordial de análisis de política pública exige una estrategia de investigación centrada en el estudio cualitativo-documental que emerge como campo especializado de análisis. Realizarlo implica un análisis de este tipo, que evidencia los discursos que se manejan de manera holística, interpretando la voz de los actores y sobre todo de los actores que no han sido reconocidos como tales, “los de abajo”, al inicio, y que se han hecho oír a través de la movilización.

Esta tesis permite evidenciar un marco de análisis histórico estructural, que muestra la existencia de actores abiertos e “invisibles” dentro de relaciones de poder que los estructuran. Por tanto, se puede recomendar que una reformulación significativa en nuestra política pública de Educación Superior sea inconcebible sin la voz de los excluidos del sistema. Lo cual supone la correspondiente transformación del marco social en el cual las prácticas educativas de la sociedad deben cumplir sus vitales e históricamente importantes funciones de cambio (Mészáros, 2008: p 21). Se presentará una mixtura de enfoques de análisis de política pública<sup>6</sup> para observar la dependencia de la política de educación superior colombiana al BM.

Para realizar estos análisis, el trabajo se compone de los siguientes apartados. En primer lugar se ubicará el marco referencial que alude al marco contextual de la época estudiada y las diferentes teorías que se usarán para dar cuenta de la pregunta de investigación. En la segunda parte del trabajo se hará referencia a la metodología y las técnicas de análisis que se usaron. En la tercera parte del trabajo se hace un recorrido teórico sobre los principales referentes o actores de la investigación, por un lado las políticas o recomendaciones del Banco Mundial

---

<sup>6</sup> “la originalidad del concepto de política pública se encuentra, entonces, en que permite enlazar bajo un mismo término tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.), como las actividades políticas y administrativas realizadas tanto por actores políticos y sociales como por autoridades públicas para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción (el proceso de la política), así como sus efectos en la sociedad en la actividad política misma” (Roth Deubel en Roth Deubel [edit.], 2010, p 23)

sobre la política de Educación Superior; y por otro lado, la política pública de Educación Superior emitida por el gobierno colombiano en la época estudiada.

La cuarta parte analiza, a la luz de la evidencia y la documentación mostrada, la relación existente entre las políticas de los dos actores, y se hace algunas críticas pertinentes. Finalmente se proponen conclusiones y algunas críticas al modelo educativo colombiano. Estas críticas se fundamentarán en los movimientos contrahegemónicos de estudiantes, trabajadores y profesores.



## 1. Marcos de referencia

### 1.1. Marco contextual

#### **Consenso y Posconsenso de Washington: el neoliberalismo en todo el orbe**

La apertura económica en la región latinoamericana y la influencia de las OI se dio a partir de los años ochenta con el llamado consenso de Washington<sup>7</sup>. El crecimiento de la deuda, el crecimiento de los tipos de interés y la elevada inflación permitió que los países latinoamericanos aceptaran las condiciones impuestas del consenso a través de los Programas de Ajuste Estructural PAE<sup>8</sup>. La crisis fiscal de los Estados latinoamericanos, la imposibilidad de cumplir con los intereses de la deuda externa y las necesidades de financiamiento incrementaron la dependencia de los dictados de la comunidad internacional, dando lugar al periodo del “posconsenso” (Bonai, 2002: p 7).

Según Mora (s. f.), “el consenso de Washington debe concebirse como una prescripción política sustentada en un modelo ideológico que, condicionado históricamente, y en función de intereses, incertidumbres, posturas ideológicas y relaciones de poder, se adapta periódicamente, defendiendo al mercado como mejor mecanismo regulador de la vida social”. En términos generales, el Consenso de Washington cree que los mercados son las mejores instituciones para asignar eficientemente los recursos. Para el consenso, el Estado altera de manera inadecuada esta asignación. Así, el objetivo es apoyarse en las fuerzas del mercado, reduciendo la intervención estatal y los gastos al mínimo (Fine, 2001a; Bueno, 2001b) (citado en Rose, 2003, p 70)

---

<sup>7</sup> "Consenso de Washington" Bajo este nombre se conoció el “acuerdo informal” entre el BM, el FMI, el BID y la secretaría del tesoro de los Estados Unidos sobre lo que se consideraba una economía bien manejada.

<sup>8</sup> Los Programas de Ajuste Estructural surgieron a comienzos de los años ochenta en respuesta al fracaso de los préstamos por proyectos que debían resolver el problema de la pobreza. Los PAE son condiciones impuestas a los países en dependencia. El cumplimiento de estas condiciones permite que el FMI y el BM otorguen más préstamos a países en vías de desarrollo. Además estos PAE le otorgan respaldo financiero a los países endeudados, respaldo destinado a afrontar un grave problema de pagos internacionales.

Se han sintetizado las políticas incluidas en el consenso de Washington en tres conjuntos de medidas: a) la consecución de estabilidad macroeconómica por medio del control de la inflación y la reducción del déficit fiscal, b) la apertura de las economías al resto del mundo mediante la liberalización del comercio y la circulación de capitales, y c) la liberalización de mercados internos por medio de la privatización y la desregulación (Gore, 2000, pp 789-790).

Ahora bien, el Consenso tenía una serie de prescripciones de política en todo nivel. Un primer nivel es *la liberación de mercados* correspondientes a los mercados de bienes, capitales y trabajo. El mercado de bienes debe eliminar las trabas o aranceles para el comercio internacional. El mercado de capitales debe auspiciar un mercado libre de divisas en donde no haya control de las tasas de cambio, es decir, exista en los países una tasa de cambio flexible dirigida por el mercado. Además haya una libre afluencia o movimiento de capitales para lo cual las tasas de interés se deben determinar por el mercado y no por el Estado. Finalmente el mercado de trabajo debe velar por la flexibilización.

Un segundo nivel corresponde a una serie de *reformas en las políticas públicas* como son: la disciplina fiscal (equilibrio finanzas públicas), los subsidios a la demanda, impuestos neutrales, privatización y descentralización fiscal. Por ejemplo en términos de subsidios a la demanda como principal política del consenso, significaría apoyar mediante un subsidio a las personas que posean necesidades básicas insatisfechas, y no subsidiar a las instituciones educativas o lo que es lo mismo, a la oferta, esta debe buscar mecanismos para autofinanciarse.

Para el consenso y su política de subsidios a la demanda, la provisión de recursos a las personas más necesitadas, proveen mayor productividad. Por ejemplo la prioridad debe ser la educación básica y media ya que es una necesidad básica

que debe ser cubierta. En este sector educativo se encuentran las personas con mayor necesidad, por consiguiente la educación superior, para el consenso, al no ser una necesidad básica, no debe ser financiada con subsidios. Estas tesis se ampliarán en lo que sigue del documento.

Un tercer nivel prescribe *la estabilidad en el mercado* el cual funciona con instituciones como: el Banco central independiente, sistema presupuestal jerarquizado y sistema judicial independiente y fuerte. Todas estas instituciones tienen que estar liberadas de las presiones políticas.

A mediados de los años noventa y desde el mismo seno del BM, se criticaron algunos de los ajustes o lineamientos de política de este primer consenso, ya que ellos habían aumentado las desigualdades y la pobreza en las regiones donde se aplicaron. Estas críticas se englobaron bajo un denominado Posconsenso de Washington que trató de corregir algunos fallos de este primer consenso aceptando una débil complementariedad del Estado con el mercado, lo que significa una intervención de los mecanismos estatales a través de las políticas sociales. En general el posconsenso creó nuevos mercados, corrigió imperfecciones y desarrolló algunas reformas sociales.

Sin embargo se puede distinguir dos propuestas de este posconsenso: la primera de ellas liderada por Burky y Perri que pretendía darle al decálogo de políticas del primer consenso un rostro más humano en donde tenga prioridad la inversión en capital humano, el desarrollo de sistemas financieros y el mejoramiento del sector público. La segunda propuesta fue la de Joseph Stiglitz, ex economista en jefe del Banco Mundial, que pretendía promover el desarrollo educativo vía el Estado, además de fomentar el desarrollo técnico, apoyar al sector financiero, invertir en infraestructuras, prevenir la degradación del medio ambiente y crear una red sostenible de protección social.

Resumiendo, tanto el consenso como el posconsenso pretendían inmiscuirse en los países periféricos y así desarrollar sus prescripciones políticas. Para cumplir este objetivo es absolutamente necesario cambiar el diseño de los Estados en la periferia. Entonces asalta una pregunta, ¿cuál debe ser el diseño de los Estados periféricos para lograr una política educativa que responda a las necesidades del mercado y de estos organismos?

Pues bien, para el consenso en general y el BM en particular, el diseño del Estado se debe limitar solamente en brindar educación a todos los niveles, especialmente la educación superior con el objetivo de acumular capital social y proporcionar legitimación del sistema (Curtis, 1984) (citado en Torres, 1989, p 85). Veamos más de cerca esta problemática acerca de la forma del Estado en el nuevo contexto internacional.

### ***1.2. El papel del Estado colombiano en el nuevo orden***

La teoría de la dependencia como una derivación de la teoría leninista del imperialismo<sup>9</sup> señala que son los Estados imperiales o centrales (metrópolis), los que dominan y explotan las regiones periféricas del mundo. “la dependencia es una situación en la cual cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía” (Carnoy, 1977, p 59). Lo cual significa que el desarrollo y crecimiento económico, no se logra particularmente en cada país o Estado, sino que está atado a diferentes procesos transnacionales que lo limitan.

---

<sup>9</sup> Según Lenin el desigual desarrollo del capitalismo en diferentes países, permite a ciertas naciones tener capital excedente empleado con el objeto de exportarlo a otras naciones, y así obtener mayores ganancias, ya que en estos países el capital es raro, los salarios y arrendamientos bajos, etc. A partir de esta teoría, surge la teoría de la dependencia que no estudia lo que pasa en los países poderosos, (como la teoría leninista) sino en los países periféricos (la teoría de la dependencia latinoamericana estuvo desarrollada de la mano de autores como Theotonio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, André Gunder Frank, Galtung, entre otros)

Más aún, los obstáculos para el desarrollo de los Estados latinoamericanos provienen de las potencias metropolitanas. Son estas potencias las que permiten cuál debe ser el desarrollo de cada país, en otras palabras, “la estructura social y económica de los países dependientes está hecha para ajustarse a esta economía mundial desfavorable [...]” (Carnoy, 1977, p 61). Esta estructura económica dependiente genera “enajenación cultural” que se manifiesta en la necesidad de copiarlo todo de los países desarrollados<sup>10</sup> (p 63)

La economía desfavorable de los Estados periféricos afecta directamente la formulación de las políticas de educación superior que a su vez también son dependientes y regidas por los imperativos económicos de la comunidad internacional. Son políticas foráneas dirigidas por grupos de intereses exógenos y específicos, y tienen la función de adaptar la universidad a la nueva era de acumulación flexible (Torres y Schugurensky, 2002, p 434), que se entronca con el neoliberalismo auspiciado por el BM.

Esta nueva era de acumulación, y parafraseando a Torres, se la puede asociar con la emergencia de un **capitalismo institucional** que tiene como características los siguientes elementos:

1) Debilitamiento de la alianza entre clase y cultura, dando pie a la consolidación de una alianza entre empresa y cultura. Esta nueva alianza es evidente con la alta participación de toda clase de ejecutivos de empresas en las juntas de gobierno de universidades y museos. Un ejemplo perentorio de esta realidad es que la ministra de Educación en Colombia, María Fernanda Campo que es ingeniera industrial fue expresidenta de la Cámara de comercio de Bogotá, lo que la faculta para hablar en términos de gestión de procesos y negocios, más no para enfatizar

---

<sup>10</sup> Dos Santos denomina a este proceso la *situación condicionante* que determina a su vez los límites y posibilidades de acción y comportamiento de los hombres (subrayado fuera del texto, citado en Carnoy, pp 63-65). La misión de la educación en los países dependientes sería incorporar a la gente de los países periféricos a la influencia y control de los países poderosos y sus organizaciones internacionales

en políticas de educación que requieren otro tipo de conocimientos y experiencias. Parece ser que los nombramientos en las universidades no son de carácter democrático o de meritocracia, sino que obedece a dinámicas de poder y clientelares.

2) Se evidencia un surgimiento de una unidad corporativa unida y organizada que representa los intereses de un selecto grupo de empresas.

3) Existe una creciente intervención política en los negocios y la intensificación de la alianza entre grandes empresas y el Estado (Useem, 1984, p. 194) (citado en Torres y Schugurensky, 2002, pp 435-436)

A pesar de su carácter internacional, el capitalismo institucional tiene diferentes expresiones tanto en los Estados del núcleo o poderosos, y en los Estados semi-periféricos y periféricos. En el núcleo de los países, existe una clase capitalista fuerte y madura, y un Estado relativamente autónomo que puede influir en las reformas universitarias a través de grupos de investigación, conferencias y foros.

En la periferia, (entiéndase Colombia) en donde existe una clase capitalista débil y un Estado en deuda, hay incapacidad para formular una política para la universidad, aquí se tiene que adaptar la política con el nuevo paradigma económico, esta tarea se aborda en una red de agencias internacionales dirigida por el BM (Samoff 1992; De Tomassi et al. 1996; Mander y Goldsmith, 1996; Coraggio y Torres, 1997; Tussie, 1997) (citado en Torres y Schugurensky, 2002, p 436).

- **El Estado colombiano y sus funciones a partir de 1991**

Todos estos nuevos cambios tanto económicos como políticos sugeridos por Estados Poderosos y OI, se lograron introducir en Colombia gracias a la promulgación de la Constitución de 1991 (en adelante C/91), que por un lado admite un Estado grande que protege derechos civiles, políticos y sociales; pero por otro lado, se contradice, en un afán de introducir la economía colombiana al ámbito internacional, esto es, reducir el Estado y potencializar el mercado. Ello

permite que los anunciados derechos (entre ellos la educación), ya no sean promovidos, gestionados y protegidos por el Estado, sino por la mano invisible del mercado. Es el interés del mercado el que desempeña el papel fundamental en la promoción de los derechos sociales:

“La política educativa queda condicionada en gran parte, al ajuste de las finanzas estatales, supuesto necesario para el funcionamiento de las economías neoliberales en su intento de competir adecuadamente en el concierto internacional de la economía y la política. Las reformas obedecen más bien a exigencias de la banca multilateral, que pretende hacer de la educación un instrumento de las disposiciones del mercado” (Molano y Acosta, [s.f]).

Para potencializar el mercado, el neoliberalismo y capitalismo han introducido unos cambios radicales en los Estados periféricos como Colombia. Ya no existen los clásicos Estados-nación conformados en la paz de Westfalia, como entes que organizan el poder, bajo un territorio, con fronteras demarcadas, sobre una población y con soberanía. Estos conceptos han cambiado dando paso a verdaderos Estados transnacionalizados o globalizados en donde las fronteras cada vez se vuelven más porosas.

El investigador Rodríguez Bernal en (Deubel, 2009) señala a este respecto que “la acumulación global de capital genera enormes flujos financieros, productivos y mercantiles que son canalizados por el mercado, desbordando así las fronteras nacionales y transformando las ancestrales relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado”. La acumulación de capital en esta nueva época de producción, no está dominada por la producción de bienes y servicios, es decir el sector real de la economía, sino por un sector ficticio, el capital financiero internacional<sup>11</sup>.

Estas transformaciones se deben analizar en cada contexto específico. En Colombia y muchos otros países periféricos, ha sido evidente la transnacionalización y el desmonte del Estado, abriendo las fronteras políticas y

---

<sup>11</sup> Para mayores referencias de estos cambios auspiciados por las Organizaciones Internacionales y que han sido protagónicos a escala mundial. Ver el libro de Cesar Giraldo (2001) y Mora y Venegas en Libreros [Comp.], 2001, pp 201-228

económicas a países poderosos y al capital financiero transnacionalizado. Sin embargo, en las grandes potencias (Estados Unidos entre otros), el Estado no se desmonta, por el contrario aumenta su poder. Crean OI para recomendar a países periféricos lo que deben hacer, inyectan grandes sumas de dinero a través del Estado, para salvar los bancos privados. En suma para los países periféricos el Estado se ha debilitado mientras que para los países fuertes, el Estado se ha maximizado.

La posición del Estado colombiano en este nuevo entramado internacional, permite un cambio de las funciones estatales, ahora ellas son mínimas. Veamos dos ejemplos de este cambio de funciones. En primer lugar, la toma de decisiones autónomas pierde significación, pues los Estados cumplen funciones secundarias en la adopción de las políticas globales, distribución de recursos públicos, asunción de cargos públicos” [...] (Rodríguez Bernal en Roth Deubel, 2009: p 106).

En segundo lugar el Estado no es el único que gestiona las políticas sociales, “la gestión de la política pública es realizada por sujetos plurales y en su ejecución el Estado actúa como socio en colaboración con otros agentes públicos, privados o sociales, mediante la celebración de contratos inter/agencia en torno al desarrollo de proyectos públicos” (Rodríguez Bernal en Roth Deubel, 2009: p 108). En fin, los Estados cumplen con unas funciones que son específicas dentro del sistema capitalista (estructura económica), y el neoliberalismo (estructura política).

En términos estructurales los Estados de todo el orbe, poseen dos funciones generales “[...] por una parte, es un aparato represivo al servicio de las clases dominantes, que funciona para detener las amenazas del sistema; y por otra parte, ese mismo aparato represivo necesita dirigir, organizar y administrar todo el conjunto de la sociedad civil, mediante una red muy grande, especializada y compleja de funcionarios y oficinas, que aumentan de acuerdo con las



necesidades económicas, sociales, técnicas, culturales, políticas, represivas, de cada Estado en su momento histórico [...]” (Ortiz Rivas, 2002).

Igualmente para Ernest Mandel existen dos funciones del Estado: la función represiva y la función integradora. Estas dos funciones permiten la acumulación de capital y la legitimación del sistema. Con sólo la función represiva estaríamos en un estado de guerra civil, se hace necesario la función integradora que se reproduce y evoluciona, mediante educación, cultura y medios de comunicación (Ortiz Rivas, 2002).

La función integradora en Estados dependientes, tiene como sus principales instrumentos de intervención *la educación y sus políticas educativas*. Estos Estados al ser parte de la periferia dominada, justifican y crean cierto tipo de educación que es legitimadora del sistema imperante, y a su vez se relaciona con la división internacional del trabajo que fomenta una cierta educación en distintos países, atendiendo a los requerimientos de las grandes potencias y sus OI. En resumen hay cuatro áreas de intervención estatal en países dependientes, a saber:

“1) la provisión de las condiciones generales de material de producción (“infraestructura”), 2) establecer y garantizar las relaciones jurídicas generales, a través de las cuales se establecen las relaciones de los sujetos de derechos en la sociedad capitalista, y 3) la regulación del conflicto entre el salario, el trabajo y el capital y en caso necesario, la represión política de la clase obrera, no sólo por medio de la ley, sino también por la policía y el ejército, y 4) la salvaguardia de la existencia y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial (Altwater, 1979, p. 42) (citado en Torres, 1989, pp 88-89)

Los medios que posee el Estado dependiente para cumplir con estas funciones son generalmente cuatro: las políticas fiscales a través de la reducción del gasto público y aumento de impuestos, la racionalidad administrativa de hacer más con menos, la policía y la represión que son fundamentales para atacar las voces de protesta en las universidades. En el caso de los Estados dependientes, quizás el más importante medio es el ejercicio de la coerción y la represión organizadas y

que tienen mucho más protagonismo que los otros tres medios mencionados (Torres, 1989, p 93)

En síntesis, el Estado en la periferia ha tenido cambios profundos tanto de forma como de fondo en la etapa neoliberal (analizada aquí); sin embargo esos cambios hay que analizarlos en el contexto de cada uno de los países. En Colombia se optó por seguir al pie de la letra los lineamientos del consenso de Washington. A partir de 1991, Colombia cambió drásticamente el Estado y las políticas públicas, entre ellas, la política educativa colombiana que está siendo permeada en todo por el nuevo orden global.

### ***1.3. La educación y el Estado: algo de Historia***

La educación como elemento histórico ha cambiado a través de los tiempos. En el feudalismo la educación era privada, estaba a cargo de la familia, o de ciertos preceptores que enseñaban a las familias nobles más pudientes. Con una burguesía todavía emergente que en ese momento no tenía el poder político, pero se las arreglaba creando instituciones educativas privadas para su beneficio, sin la presencia de los poderes feudales.

Una vez que la burguesía obtuvo el poder estatal, toda la instrucción y educación se hizo pública, es decir, estatal. Para la burguesía, leer, escribir y contar eran los fines de la educación entre el siglo XVIII y XIX, además de formar individuos aptos para la competencia del mercado, ese fue el ideal de la burguesía triunfadora (Ponce, p 139).

A mediados del siglo XIX había varios tipos de escuela, por un lado, las escuelas para los ricos en donde se enseñaba a gobernar; y por otro lado las escuelas para los pobres o las llamadas escuelas populares; estos dos tipos de educación eran y

han sido normales a lo largo del tiempo. Se afirmaba por ejemplo que “los hijos de las clases superiores deben y pueden comenzar temprano su instrucción, y como deben ir más lejos que los otros, están obligados a estudiar más. En cambio, los niños que pertenecían a las grandes escuelas populares deben, en conformidad con el objeto de su instrucción, disponer por lo menos la mitad de su tiempo para los trabajos manuales, para que no se vuelvan torpes en una actividad que no es tan necesaria, sino por motivos de salud, a las clases que más que con las manos trabajan con el cerebro” (Ponce, p 140).

Con el surgimiento del capitalismo se hizo necesaria la instrucción mínima de los excluidos, de las masas trabajadoras, “el asalariado no hubiera podido satisfacer a su patrón si se hubiera quedado al margen de una instrucción elemental. Había pues que procurarle este tipo de instrucción como una condición necesaria de su propia explotación”.

Nada más adecuado para mostrar las contradicciones que trabajan a la burguesía, que exhibir sobre el plano pedagógico esas dos actitudes tan reñidas: por un lado, la necesidad de instruir a las masas para elevarlas hasta las técnicas de la nueva producción; por otro lado, el temor de que esa misma instrucción las haga cada día menos asustadizas y apocadas.

La burguesía solucionó ese conflicto entre sus temores y sus intereses, dosificando con parsimonia la enseñanza primaria e impregnándola además de un cerrado espíritu de clase como para no comprender con el pretexto de las luces, la explotación del obrero que está en la base misma de su existencia (p 157). Entonces esta educación, y es reconocido por la burguesía capitalista, prohíbe al gran número de personas al acceso a la cultura moral e intelectual, y que mientras eso dure, es decir, mientras la burguesía sea la clase dominante, el gran número debe pensar, querer y actuar a través de la burguesía (p 156). En la parte final de este escrito vamos a problematizar este último punto.

## **1.4 El enfoque de política pública**

### **1.4.1 Generalidades**

Es necesario para la investigación tener un marco o enfoque para analizar las políticas públicas de educación superior que en gran medida están a cargo del Estado, sin embargo este análisis o los enfoques utilizados se instrumentalizarán a Estados en situación de dependencia. Esto significa que el mismo enfoque será adaptado partiendo del hecho de que el instrumento o enfoque para el análisis de la política no es neutral, sino que representa el punto de vista de los Estados centrales. El siguiente apartado expone el enfoque de análisis de política pública con algunas precisiones para así poder abordar la doble dependencia de la política de educación superior en Colombia.

Los autores consultados permiten proponer una fusión de dos enfoques pertinentes de análisis de política pública, para analizar así de manera integral, las relaciones de dependencia tanto económica como política, a partir del examen crítico de las recomendaciones del BM en su implementación, y no solo su formulación, tal y como aparecen en la aplicación de las políticas de Educación superior pública en Colombia, visto el caso de la Universidad Nacional.

Todo lo cual exige entender y responder a la pregunta de ¿qué es una política pública? Para algunos autores una política pública es un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso de alguna institución gubernamental, se articulan entre sí en vista de lograr una modificación por lo menos parcial del orden social (Roth Deubel, [Dir], 2009). Pero no perdamos de vista la apreciación que han hecho otros autores acerca de la política pública “es un marco de representación, de acción, de decisión y de la evaluación de las acciones del gobierno, bien para responder a demandas sociales, o bien para desarrollar cometidos constitucionales o legales, un marco que deba propender porque esa actuación

del Estado sea coherente, integral, legítima y sostenible” (Cuervo en Roth Deubel [Dir] 2009).

Según Mény y Thoenig citados en Muller, para identificar la existencia de una política pública se requieren cinco elementos: 1) La política pública está constituida de medidas concretas; 2) comprende decisiones y asignación de recursos de forma más o menos autoritaria; 3) Una política pública se inscribe dentro de un “marco general de acción”; 4) la política pública tiene unos públicos, grupos u organizaciones (estudiantes, padres de familia, profesores, creadores de la política, Organizaciones Internacionales); 5) la Política Pública tiene unas metas y objetivos definidos en función de normas y valores (2002: pp 56-57). Se puede analizar a partir de lo anterior, que las políticas de Educación Superior son políticas públicas ya que el Estado aún sigue teniendo una fuerte intervención en su formulación. Sin embargo el análisis aquí referido tendrá en cuenta que la formulación de la política de Educación superior en Colombia no es autónoma sino dependiente.

Analicemos ahora los enfoques que se usan para el análisis de la política pública que en la mayor parte de las veces, le dan prominencia a los análisis econométricos, la elección racional y el positivismo. Muchos autores analizan y resumen los enfoques que han existido para realizar los análisis de política. El primer enfoque importante es el *Public Choice*. Es actualmente la corriente dominante generalmente adoptada en las instancias gubernamentales e internacionales para el análisis y la evaluación de las políticas públicas.

Un segundo grupo es consciente de los límites del positivismo, pero siguen siendo fieles a la investigación empírica. Un tercer grupo se fundamenta en los postulados del constructivismo y de la teoría crítica para poner énfasis en los factores cognitivos, retóricos y narrativos en sus análisis, minimizando así la

importancia de los tradicionales factores objetivos e institucionales (Fischer, 2003; Roe, 1994 citado en Roth Deubel [Dir], 2009)

En vista de la teoría de la dependencia, esta investigación asume el tercer enfoque realizando algunos cambios o precisiones. El análisis a partir de este enfoque será prioritariamente politológico<sup>12</sup>, ya que se debe desplazar los análisis desde la economía que a veces se tornan tecnicistas. Sin embargo se realizará los análisis económicos y sociológicos para tener la visión holística de la problemática.

#### **1.4.2. El enfoque constructivista crítico**

Como mencionamos el enfoque de análisis de la educación superior pública caso Universidad Nacional, que se trata de hacer en este trabajo, es una fusión de dos enfoques de política pública que permitan establecer las relaciones discursivas que existan entre la política del BM y la Política de educación superior pública en Colombia. En suma, “para analizar las políticas públicas es preciso disponer de un marco teórico y conceptual y de herramientas que nos sirvan como lente o tamiz para orientar la labor investigativa” (Roth Deubel en Roth Deubel [edit], 2010, p 17)

Este tamiz se realizará principalmente con dos enfoques para ello se necesita realizar un barrido a los autores que se usarán y las diferentes interpretaciones que se han dado al análisis de las políticas públicas. Retomando la discusión, hay por lo menos tres enfoques para el análisis de políticas. En primer lugar, el **enfoque secuencial** también conocido como el ciclo de políticas. En este enfoque positivista se establece de manera rígida un comienzo y un fin para la política

---

<sup>12</sup> Para Deubel “[...] es necesario también que las disciplinas especializadas, en particular la ciencia política, con su predisposición a la pluri o interdisciplinariedad, se (re)apropie, sin exclusión, de los discursos sobre políticas públicas, disputándolo de esta forma a la actual predominancia hegemónica de la disciplina económica y de la perspectiva “gerencial” en el campo”. (Roth Deubel, 2009)

pública, desde la decisión, pasando por la formulación, la implementación, la evaluación y el impacto de la política pública.

En segundo lugar están **los enfoques integracionistas**, entre ellos se destaca el neoinstitucionalismo (neoinstitucionalismo histórico, económico y sociológico). En este enfoque se destaca el papel de las instituciones como determinantes fundamentales para el comportamiento individual, de la acción colectiva y de las políticas públicas (Roth Deubel en Roth Deubel [edit], 2010, p 33-34).

Finalmente están **los enfoques interpretativistas** cuyos principales autores Emery Roe y Frank Fischer, se concentran en los postulados del construccionismo y de la teoría crítica para poner su mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos en sus análisis (Roth Deubel, 2010). Se puede colocar en este último enfoque, el de Pierre Muller que es similar al de Emery Roe, y es más conocido como el **análisis francés de la política pública**.

La fusión de enfoques propuesta en esta investigación, toman prestado el enfoque de análisis de política de Fischer y el de Muller con algunos ajustes para aplicarlos en países en dependencia como Colombia. El análisis argumentativo propuesto por Fischer “resalta la importancia de las ideas y del discurso no sólo como expresión de la subjetividad de los actores que intervienen en la política pública, sino como escenarios de transformación de acciones y pensamientos” (Cerón y Camacho en Roth Deubel 2010: p 257). Adicionalmente para este enfoque las propuestas hechas en política, cualquiera que sea, (en nuestro caso del BM) deben considerarse en función de los actores que las enuncian y de la situación contextual en la que se desarrollan.

Para el enfoque de Fischer los discursos son fundamentales, y contienen las ideas que se transmiten autoritativamente para tener así una comunidad de valores y

creencias. El discurso está en todos los actores pero hay unos discursos que son más dominantes y fuertes que otros. Las instituciones y sus actores específicos se encargan de distribuir cierto tipo de discursos. Hay discursos dominantes que compiten para obtener reconocimiento y poder (Cerón y Camacho en Roth Deubel 2010 p 268). Además los discursos del BM son hegemónicos en el sentido de direccionar intelectual y moralmente los demás discursos que estén presentes.

El discurso dominante en el nuevo orden, es el neoliberalismo que establece una hegemonía del mercado prescindiendo del proteccionismo estatal. Este discurso hegemónico tiene como principal actor al BM, el cuál ejerce a través de todas sus dependencias un poder transnacionalizado sobre los países periféricos. Pero la pregunta es ¿de dónde proviene el poder de la constitución fuerte del discurso del BM? En primera instancia se puede resaltar que este discurso “no es el resultado del juego libre de las ideas en las cabezas de las personas. Ella se encuentra enraizada en estructuras sociales básicas y practicas ideológicas, de acuerdo con las tensiones y conflictos de los cuales emergen” [...] (Herrera Zgaib en Deubel 2010: 293). Es decir el discurso hegemónico del BM proviene del poder económico en donde se enraíza, y se torna más dominante en cuanto más poder económico y coactivo se tenga. Entonces usar el enfoque de Fischer implica detenerse en los discursos que maneja el BM que promulgan la mercantilización en todos los niveles.

Por otro lado, analicemos el enfoque francés de Pierre Muller. Jean-François Jolly (en Deubel [Edit.], 2010), señala cinco principios que a su parecer están presentes en el enfoque francés de Pierre Muller, a saber: 1) no se debe ni se puede separar el juego político (politics) de la acción pública (policy-policies); 2) “las políticas públicas se pueden considerar como la construcción y puesta en marcha de normas con el fin de lograr la cohesión social” Los retos de la acción estatal son regulación, diferenciación y legitimación sociales (Jolly en Deubel [edit], 2010, p 235); 3) las políticas públicas son un aprendizaje e invención social; 4) la



elaboración de una política pública requiere una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Desde esta referencia los actores intervienen definiendo problemas y concretando acciones de solución. A esto lo denomina el referencial de la política pública.

Pero, definamos mejor ¿qué es un referencial? Un referencial es una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad. Para Muller “Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes **-el referencial de la política pública-**” (Muller, 2002, p 73)

Por ejemplo, las propuestas que se pueden hacer en cuanto a la política de salud de un país, [...] la cuál dependerá de la representación que se hace del estatuto de la enfermedad dentro de la sociedad (Muller, 2002, p 73). Cada personaje o clase social tiene un referencial distinto acerca de los problemas contemporáneos, pero ¿cómo se unifican esos referenciales? A través de algunos preceptos o algoritmos que definen la necesidad y modalidades de acción (2002, pp 76-77).

El referencial de una política pública puede dividirse en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción. **El referencial global** (referencial de mercado) son los valores fundamentales de una sociedad, este referencial ajusta el referencial de las políticas sectoriales (política de educación superior) a sus cánones. **El referencial sectorial** es una imagen del sector, una delimitación que depende del puesto que tiene el sector en la sociedad ¿Cuál es el puesto o lugar de la educación superior en la sociedad colombiana? Finalmente están los **operadores de transacción** que corresponden a los

**algoritmos.** Estos realizan una operación de empotramiento del referencial sectorial en el referencial global (Muller, 2002, pp 78-81)<sup>13</sup>

Entonces, Muller se hace una pregunta ¿Quiénes son los actores que realizan este empotramiento o transacción, y cuáles son las luchas de poder en juego? Estos actores son los **mediadores** y son los que hacen posible la política pública, y crean los referenciales dándole las posibles soluciones. Por ejemplo los referenciales globales están dados por una élite global de poder las transnacionales<sup>14</sup>, los ricos corporativos, OI, BM, Estados, etc.

Nos interesa destacar aquí dos instituciones o mediadores, los Estados y el BM. Como se anunció en otro lado, el BM depende de algunos Estados importantes como son los EEUU y algunos países de la Unión europea. A raíz de ello se puede afirmar que son los Estados más poderosos los encargados de configurar un referencial global o manera de ver el mundo. La unión de varios Estados poderosos en instituciones como el BM configuran un gran Estado transnacional que niegan los Estados nacionales que, en vista de este referencial, solo cumplen funciones de regulación económica, política y social, asignadas en el escenario global (Rodríguez Bernal en Roth Deubel, 2009 p 108)

“El Estado transnacional adquiere el monopolio de sentido de la acción pública al construir los referenciales de la política pública global capacidad para integrar la acción pública nacional, la política de cooperación internacional y la política global dirigida hacia los países del sur, en especial, hacia América Latina” (Rodríguez Bernal en Roth Deubel, 2009, p 109) [...] “bajo el direccionamiento del mercado y del modelo neoliberal no solo se consolida el Estado transnacional más allá de las fronteras nacionales sino que se orientan, de manera simultánea, cambios sociales en los países, directa o indirectamente vinculados, promoviendo el desarrollo de la estructura mínima” (Rodríguez Bernal en Roth Deubel, 2009, p 111) [...]

---

<sup>13</sup> Ateniéndose a esta definición existen a nuestro parecer dos referenciales o modos de ver el mundo con respecto a la política de educación superior pública. El referencial global o el referencial del BM que se relaciona o sintoniza con el referencial sectorial que sería en nuestro caso el propuesto por el Estado colombiano a través del Ministerio de Educación Nacional, los formuladores de política pública educativa a nivel nacional, local, etc., Estos dos referenciales que en realidad son uno solo (esto lo probaremos), son antagónicos al segundo referencial que a nuestro parecer está conformado por el movimiento estudiantil organizado, profesores y trabajadores que tiene una visión o referencial distinto al propuesto por el BM y el Estado colombiano en referencia a la política de Educación Superior

<sup>14</sup> Ver el análisis realizado en lo que respecta a la educación y transnacionales en Múnera, Leopoldo (2007) La Universidad en el siglo XXI (tres fragmentos), pp 49-64.

“Las políticas públicas globales demandan un encadenamiento de los distintos escenarios: la gobernabilidad global exige articulación y coherencia de la acción pública y privada bajo la dirección, coordinación y control del gobierno mundial, la mediación del gobierno nacional en la adopción, adaptación y ajuste de política pública y ejecución y gestión de políticas del gobierno local. Los escenarios de política se especializan: a la instancia global le corresponde la formulación de la política pública; a la nacional le compete la mediación en la adopción, adaptación y ajuste de la política global; y al escenario local, le compete la ejecución de la política local, previos los ajustes del caso” (Rodríguez Bernal en Roth Deubel, 2009, p 124).

Entonces, ¿cómo estudiar bajo la amalgama de los enfoques de Muller y Fischer, la política pública de Educación Superior? En primer lugar se debe analizar el referencial global y los discursos hegemónicos, que serían en este caso las recomendaciones y documentos del BM sobre política de educación superior pública. En segundo lugar se debe examinar el referencial sectorial y el discurso manejado acerca de la política de educación superior en Colombia. Para ello se realizarán análisis de planes, leyes, decretos, etc., que han emitido el Estado colombiano y sus instituciones.

En tercer lugar están los operadores de transacción o algoritmos que tienen la tarea de empotrar el referencial sectorial con el referencial global. Estos ejes temáticos o algoritmos nos permiten analizar la relación e incidencia de las recomendaciones del BM en la política de Educación Superior en Colombia. *La hipótesis que manejamos es que hay una clara dependencia de estos dos referenciales*, lo cual significa que la principal tarea del Estado colombiano es simplemente la adopción y adaptación de las políticas educativas colombianas al referencial global del BM.

Finalmente y con el objetivo de dejar un campo de análisis crítico, se ubicará un referencial que va en contravía tanto del referencial sectorial y global. Este nuevo referencial se lo puede denominar el referencial antagónico que contiene los contra-discursos que manejan una idea distinta de la educación tanto en su decisión, formulación e implementación. A nuestro entender este contra-referencial

tiene otros protagonistas, como son algunos, estudiantes profesores y trabajadores organizados.

## **2. El análisis concreto de la política pública de Educación Superior**

El trabajo propuesto se ubica en cierta medida en la implementación de la política pública de educación superior con ejemplos de la Universidad Nacional, a pesar de esto el peso del análisis recae en la génesis de la política de Educación superior o vale decir su formulación. Esto significa preguntarse cómo nacen y se transforman las políticas públicas en situación de dependencia, en nuestro caso la política pública de educación superior (caso Universidad Nacional Bogotá).

Nos preguntamos en seguida por la génesis de la política pública educativa debido a que ellas son instituyentes. En efecto, interesarse en la manera cómo se construyen las políticas, y se medien las relaciones de fuerza entre distintos actores e intereses en una sociedad permite develar los mecanismos mismos de la dominación y, de este modo, ofrece un punto de apoyo para su crítica” (Deubel en Roth Deubel [edit.], 2010, p 22)

En este apartado se presentará o se hará una descripción de los instrumentos o técnicas de investigación que se usarán, además se realizará una presentación de procedimientos y técnicas para la recolección y análisis de los datos, finalmente se describirán unas delimitaciones y limitaciones de este estudio cualitativo (Briones, 1998).

El trabajo consiste en una investigación cualitativa ya que permite una mayor indagación sobre los fenómenos sociales, emergiendo una visión holística del problema. El enfoque cualitativo proyecta mejor los discursos vistos en toda la documentación analizada. “El enfoque cualitativo permite definir el patrón de constitución de los hechos sociales, a partir del análisis de un conjunto de elementos interrelacionados en una totalidad organizada, o en un sistema estructural que los interconecta” (Molano y Acosta, [s.f]: 23-24). Se emplearán los

métodos cualitativos-interpretativistas en donde se hace énfasis en la capacidad reflexiva de los investigadores frente a diferentes contextos que determinan su objeto de estudio (Barreto, et al en Deubel 2010: pp 358-360).

La investigación realiza la indagación analítico-documental con un estudio de caso de la Universidad Nacional de Colombia<sup>15</sup>. Los referenciales y discursos se obtendrán a partir de una revisión crítica de los principales documentos de política educativa del nivel superior, emitidos por el BM<sup>16</sup>. Esta documentación se analiza y relaciona a la luz de la documentación que existe en Colombia en referencia a la política educativa en el nivel superior y algunos documentos de especial relevancia, en particular, los planes globales de desarrollo de la Universidad Nacional.

Además de esta revisión de los dos discursos que representan el referencia global y sectorial, se recurrirá a los discursos de “los de abajo”, de los que tienen un contra-discurso y un referencial antagónico. Estas voces disidentes y contra-hegemónicas proponen un referencial distinto al propuesto por el BM y el Estado colombiano, permitiendo que la educación o las políticas educativas se formulen, implementen, gestionen como un derecho. Igualmente, se hacen múltiples observaciones en torno a la manera en la cual ellos se posicionan frente a los cambios que se introducen a través de las distintas reformas realizadas en Colombia en referencia a lo prescrito por el BM.

---

<sup>15</sup> El estudio de caso busca entender un fenómeno particular, en nuestro caso la incidencia de las recomendaciones de política educativa del BM en la Universidad Nacional de Colombia. Pero, para llegar a observar esta incidencia debemos de dar un repaso a la política pública educativa general en Colombia.

<sup>16</sup> Queremos recordar que cuando se analiza la influencia del Banco Mundial, debemos tener siempre en cuenta que esta es una organización multi-dimensional. Este es un banco que tiene que hacer inversiones financieras, sino también una institución que produce conocimiento en el desarrollo y la integración de este conocimiento en un discurso político. El Banco Mundial debe ser analizado como una institución económica, cultural y política. El carácter contingente de los créditos aumenta su influencia en la administración y gestión de los sistemas educativos (Bonaf, 2004; Silva Croso, Azzi y Bock, 2008; Samoff, 2005). (Citado en Lauwerier y Akkari, 2011, p 351).

El análisis documental propuesto en esta investigación es importante debido a que se puede desarrollar un análisis crítico de los discursos manejados. Según el texto *Discurso Político y prensa escrita (1997)*, la autora Irene Vasilachis señala que un buen análisis del discurso requiere:

[...] “en primer lugar una teorización acerca del modo en que las estructuras y los grupos sociales, las relaciones de poder y las coacciones organizacionales dan forma al discurso y, al propio tiempo, son configurados por este. En segundo lugar, es capaz de mostrar cómo la dominación y la desigualdad son representadas, constituidas y reproducidas por las diversas formas que asumen los textos orales y escritos en la sociedad. El análisis crítico del discurso va incluso más allá: toma una posición explícita en favor de los grupos dominados, y ofrece instrumentos analíticos para denunciar, exponer y criticar el discurso de la élite y su poder persuasivo en la construcción del consenso y de la hegemonía ideológica [...]”

Todo discurso es problemático y encierra relaciones de poder, los discursos se pueden dividir en: el sujeto que habla, los que están vinculados con las relaciones de poder y los propios internos del discurso (Simola, H, et al., citado en Molano y Acosta, sf: 24-25). El tipo de análisis propuesto no se centra en encontrar los discursos semánticos o la estructura verbal que reposa en los documentos, sino que analiza, como se corroborará, las estructuras y relaciones de poder que enmarcan esos discursos. Entonces el discurso es una adecuación social que se articula con el orden social vigente. Son discursos legitimadores y hegemónicos, proyectan una manera de entender el mundo (Molano y Acosta, (s.f.): p 27), o un referencial global a la manera de Pierre Muller

Alrededor de todos los discursos encontrados, los del referencial global y sectorial, se harán unos *ejes de análisis o algoritmos problemáticos* para encontrar las relaciones pertinentes entre estos dos, que permiten, por una parte, conocer los elementos que caracterizan la propuesta de los Organismos internacionales (BM); y por otra, establecer un enlace entre la primera y las políticas de educación superior en Colombia (Maldonado, 2000). Todo esto con el objetivo de observar o no la dependencia de nuestras políticas educativas a las recomendaciones del BM.

Los algoritmos o ejes de análisis que sirven para relacionar las diferentes políticas y/o sus documentos emitidos por el BM y el Estado colombiano, en principio son:

1) Eficiencia y mejor gestión administrativa y financiera del Estado como un principio de regulación financiera.

2) Diversificación de fuentes de financiamiento como estrategia para la privatización de la universidad pública.

3) Diversificación de la educación superior como fórmula para “adelgazar” la educación universitaria.

Los pasos que realiza la investigación a partir de las fuentes documentales tanto del BM como de la documentación sobre educación superior en Colombia y de la Universidad Nacional, son los siguientes:

1) Revisión histórica del Banco mundial; cómo se conformo y cuál ha sido su evolución en el tiempo en lo que respecta a las políticas educativas

2) Análisis de los documentos del BM para establecer el referencial global y el discurso que lo mantiene

3) Identificación de los planteamientos más importantes del BM en referencia a la educación superior, y, en particular, los correspondientes a la política de educación superior en Colombia. Es en este momento se plantearan los ejes de análisis o algoritmos para evidenciar las relaciones existentes entre los documentos del BM y la documentación (leyes, normas, decretos, planes) existentes en Colombia en referencia a este tópico y en el caso de la Universidad Nacional. Se observará la dependencia o no de la política.

4) Encontrar el referencial antagónico que contiene los contra-discursos



### ***2.1 Resultados y posibles hallazgos***

Los enfoques propuestos (cualitativos) serán la guía más importante de esta investigación. Los resultados y posibles hallazgos más importantes utilizando estos enfoques serán:

- El análisis histórico del BM nos dará la herramienta analítica para entender porqué un banco se fija en las políticas de educación superior. Se conoce que el BM a través de sus préstamos apoyaba en gran medida a la educación básica porque era este tipo de educación que tenía las mayores tasas de retorno. Sin embargo, en documentos recientes como el libro de peligros y promesas (2000), manejando el concepto de capital humano, el BM cambio su posición tradicional.
- Encontrar las relaciones que existen entre las recomendaciones del Banco y las políticas educativas formuladas en Colombia. En este punto es importante discutir acerca de los discursos manejados por el BM, que develan un ejercicio de poder hegemónico, intelectual y moral que es capaz de introducirse en nuestros discursos tanto en el nivel teórico como en el práctico.
- Demostrar una dependencia directa de nuestras políticas estatales a las recomendaciones o lineamientos que realizan las organizaciones internacionales. El ciclo de políticas públicas se ve afectado por este poder factual externo, que dirige de una u otra manera el destino de la educación del país.

### ***2.2 Debilidades del enfoque investigativo***

Al ser una perspectiva cualitativa, es decir, al partir de una pregunta que merece un enfoque cualitativo, aplaza el rico análisis que proporcionan los enfoques cuantitativos y las correlaciones entre diferentes variables que se pueden obtener. En lo cualitativo no se pueden inferir los resultados encontrados a grandes poblaciones o fenómenos, se los debe restringir tanto espacial como temporalmente. Pero, ésta es una investigación preliminar, suficiente, para dar cuenta del trabajo de tesis de maestría. La complementación requerirá un trabajo doctoral, que implica la disposición de tiempo y recursos a otra escala.

### **3. Genealogía y Trayectoria de los actores**

En este capítulo resumiremos tanto la historia como la trayectoria que han tenido nuestros tres actores claves. Esta trayectoria la vamos a analizar a partir de las documentaciones respectivas de cada uno de ellos. En el capítulo cuarto y quinto, analizaremos estas documentaciones en su dinámica y confrontación. Para ellos, como lo mencionamos, trazaremos unos ejes de análisis o algoritmos para relacionar políticas y respondernos nuestra pregunta de investigación

Los actores, aunque ya son evidentes, son: en primer lugar, el Banco Mundial con sus recomendaciones de política pública de educación superior; por otro lado el Estado colombiano, sus actores y la incidencia en la política pública de Educación superior. Estos dos actores harían parte de los discursos institucionales y del referencial global y sectorial respectivamente. Finalmente se establecerá la voz de los sin voz en la decisión y la formulación de la política pública de educación superior, del movimiento estudiantil, de algunos docentes y trabajadores. Ellos contienen el referencial antagónico y los contra-discursos. Cada uno de los actores desempeña un papel fundamental en la génesis de la política pública educativa a partir de 1991 en Colombia.

#### ***3.1 El grupo del Banco Mundial, algo de historia***

Se conoce como el grupo del Banco Mundial a cinco instituciones creadas en la segunda posguerra, que son: El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, la Agencia Internacional de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, la Agencia Multilateral para la Garantía de Inversiones y el Centro de Resolución de Controversias en Materia de Inversiones. Vamos a realizar una introducción a cada una de ellas para después analizar la relación entre el BM y la política educativa a nivel general.

### **3.1.1 Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento BIRF:**

En 1944, cuarenta y tres países suscribieron la conformación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento tras la segunda guerra mundial. Este nacería con dos objetivos principales. De un lado y de manera prioritaria, garantizar el acceso al capital necesario para permitir la reconstrucción de la Europa y el Japón de posguerra. En segundo lugar y de manera secundaria, se aceptó que el BM podría apoyar financieramente a países que no participaron en la guerra, especialmente en aquellos casos donde esta ayuda permitiera detener el avance del comunismo.

A pesar de la fecha de su creación, el inicio de las operaciones del Banco sería hasta el año de 1947 colocando exitosamente bonos en el mercado de los Estados Unidos y dirigiendo sus préstamos principalmente a Francia. Igualmente se extendió la financiación a países de América Latina, siendo el primero de ellos Chile, quien contó con apoyo para realizar transformaciones en infraestructura energética, desarrollo forestal, puertos y mejoramiento de las redes de transporte.

Iniciada la década de los cincuenta, con la competencia del Plan Marshall y el contexto político internacional, se dio un primer giro en el accionar del Banco, el cual consistió en abandonar sus objetivos de financiación en la reconstrucción y pasar a convertirse en un banco del desarrollo. El Banco inaugura su etapa de agente del Desarrollo para lo cual amplía su política de préstamos, la cual si bien continuó dirigiéndose a países europeos, incorporó de manera sistemática a varios países de América Latina, así como a la India y Pakistán. En el contexto latinoamericano, países como Colombia, Brasil, Perú, Nicaragua, Chile y México se convirtieron en prestamistas reiterados del Banco.

El cambio institucional y programático del BM fue apoyado en gran medida por los miembros más ricos e influyentes del Banco, especialmente por los EE.UU, que vio en los préstamos del Banco una herramienta capaz de contrarrestar el atractivo del socialismo. Además, el movimiento que hizo el Banco hacia el desarrollo, se vio reforzado por el trabajo intelectual representado por una nueva generación de economistas (Mundy, 2002, p 484) que propugnaban por un nuevo campo de conocimiento creado en gran medida por ellos mismos, la denominada *economía de la educación*.

Simultáneamente con este cambio, el Banco inauguraría su rol como asesor técnico y monitor de la política económica de los gobiernos. En efecto, a partir de la experiencia con los préstamos para proyecto se registró que buena parte de los países carecían de la capacidad técnica para solicitar créditos. De igual forma se planteó que la viabilidad de los proyectos y del repago del préstamo dependía mucho de la manera como se manejaba la política económica. Por esta vía, el BM generaría diversos mecanismos para intervenir en la economía de los países prestatarios. Para dar cuenta del nuevo cambio de funciones del Banco, se creó la Agencia Internacional de Desarrollo.

### **3.1.2 Agencia Internacional de Desarrollo AID:**

En 1961 se creó por iniciativa de los Estados Unidos, la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) como órgano especializado en la financiación de proyectos de carácter social en los países de más bajo nivel de desarrollo. La mayoría de préstamos van a educación, salud, nutrición, protección social y acueductos y alcantarillados. En suma eran proyectos dirigidos a enfrentar la pobreza

### **3.1.3 Corporación Financiera Internacional CFI:**

Especializada en crédito a empresas públicas<sup>17</sup> y privadas. Fomenta la inversión sostenible del sector privado en los países en desarrollo, para así ayudar a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Además, otorga préstamos, capital accionario, financiamiento estructurado e instrumentos de gestión de riesgos, y presta servicios de asesoría para fortalecer el sector privado en los países en desarrollo.

### **3.1.4 Agencia multilateral para la garantía de inversiones MIGA:**

Vende seguros para proteger a los inversionistas de riesgos políticos y los derivados de la acción o inacción del Estado. Este organismo cubre nuevas inversiones, complementa inversiones ya realizadas, y aquellas relacionadas con la privatización de empresas públicas

### **3.1.5 Centro de resolución de controversias en materia de inversiones CIADI:**

Es la instancia de arbitramento y/o conciliación en materia de inversiones. Ofrece asistencia técnica para el arbitramento y resuelve impugnaciones de árbitros.

## **3.2 Trayectoria educativa del Banco Mundial, su referencial y su discurso**

Las siguientes páginas estarán enmarcadas en el análisis de los documentos principales emitidos por el BM cuyo *referencial y narrativas se traducen en la primacía del mercado y el papel secundario del Estado en este nuevo entramado internacional*. Lo cual significa que la *Educación, vista como capital humano, tiene dos consecuencias: posee un fin solo productivo situando al ser humano como un instrumento para la economía; y segundo, este bien o servicio debe ser satisfecho por la vía del mercado*.

---

<sup>17</sup> Puede prestar a empresas del Estado, siempre y cuando tengan participación privada y funcionen bajo principios de mercado.

### 3.2.1 Educación y Banco Mundial - Un acercamiento

Las vías en las que se han entrometido otros países en las políticas educativas en Colombia vienen de tiempo atrás. Desde finales del siglo XIX y la segunda década del siglo XX, fue decisiva la influencia de misiones alemanas en la organización del sistema educativo nacional. En los años cincuenta y sesenta, los planes Currie y Atcon<sup>18</sup> son los referentes principales para modernizar el sistema (Libreros [comp.], 2002, p 8). Sin embargo en la época del neoliberalismo y los PAE, el BM se ha convertido en uno de los principales asesores de la política educativa en los países de desarrollo medio y bajo, lo cual significa una dependencia de todos los países periféricos a las políticas globales.

Estas políticas globales fueron inauguradas a partir de 1980 en el mundo<sup>19</sup>, golpeando fuertemente el sector educativo en países dependientes, de ahora en más, hay una mayor libertad en la educación, una mayor participación de los costos en la educación por parte de la población, y la privatización y comercialización. Aunque estas políticas han sido dirigidas y creadas por la dinámica de la globalización y el neoliberalismo, es importante destacar que la política pública nacional también ha sido influenciada por las políticas locales, sociales y los imperativos económicos de cada país. Por lo tanto, estos cambios en la formulación de la política son producto de una convergencia de la dinámica de la globalización y el neoliberalismo y los factores contextuales y locales. (Wangenge-Ouma, 2008, p 220). Entonces la revisión de la documentación más pertinente del BM y de la política de Educación superior en Colombia es el punto de partida para establecer que tan dependientes somos.

---

<sup>18</sup> Rudolph Atcon fue un asesor norteamericano que analizó la universidad latinoamericana, sacó un informe en donde señalaba que la universidad latinoamericana debe estar basada en patrones estadounidenses con estudiantes apolíticos. Lauchlin Currie formuló en el gobierno de Misael Pastrana las cuatro estrategias para generar empleo. Estas misiones internacionales produjeron un gran malestar en el movimiento estudiantil, que en 1971 se opuso denodadamente a estas reformas proponiendo el *programa mínimo* estudiantil.

<sup>19</sup> Estos cambios inaugurados representan el cambio del paradigma que va desde un keynesianismo-proteccionista con un Estado grande y de bienestar surgido después de la crisis del capitalismo de 1929, a un paradigma microeconómico-neoclásico dibujado a partir de 1970 denominado políticamente como neoliberalismo, que empezó a desarrollarse en Inglaterra con Margaret Thatcher, y en Estados Unidos con Ronald Reagan. Todo este nuevo andamiaje ha permitido un desdibujamiento de las fronteras nacionales de Estados periféricos, reformas de carácter estructural y un Estado minimalista que desprotege las políticas sociales.

A raíz del contexto internacional anunciado, una pregunta general e indispensable resulta ¿por qué Colombia no puede autodeterminarse, dirigir y formular sus propias políticas, sobre todo si son estratégicas y fundamentales para su propio desarrollo, como por ejemplo la Educación Superior? La primera observación para dar la respuesta a esta pregunta es que los países latinoamericanos, entre ellos Colombia, se ven limitados para este ejercicio democrático gracias a la dependencia tanto económica y política con diferentes OI como el BM, que es objeto específico de este estudio referido a la educación pública superior, como se consigna en el título de la investigación<sup>20</sup>.

Esta dependencia que la demostraremos, influye enormemente las políticas de nuestros países, el BM concentra todas las decisiones de la mayoría de organismos donantes y establece las políticas educativas a escala internacional. Samoff (citado en Torres y Schugurensky, 2002, p 439) sostiene que la fusión de la financiación, la investigación y la formulación de políticas a cargo de un solo organismo tiene varias consecuencias problemáticas. A su juicio, este complejo de influencias, obliga al cambio radical en la política educativa y a una clase especial de discurso educativo, y más de las veces, al tono, la dirección y los objetivos de los discursos locales.

Entonces, la clara influencia del BM en las políticas educativas colombianas es problemática, y se radicaliza aún más debido a la baja estima que la población colombiana y los formuladores de política tienen acerca de la educación. Las políticas educativas en Colombia siempre han estado supeditadas a otras políticas más importantes, al parecer de los formuladores y técnicos colombianos. Nunca la educación se ha podido colocarla en un primer nivel para el desarrollo social y económico,

---

<sup>20</sup> La política de educación superior, que al pertenecer a economías dependientes y dominadas no puede separarse de la influencia de las instituciones financieras internacionales (IFI) (Aina et al, 2004; Aseka, 2005; Wangenge-Ouma, 2006, citado en Wangenge-Ouma, 2008).

“[...] porque la educación no ha sido el eje fundamental del interés de la clase dirigente y nunca en la historia de Colombia ésta se ha considerado como parte de una política de Estado o como la expresión de un interés nacional, en el cuál todos los sectores sociales se pusieran de acuerdo para determinar que la educación puede ser un punto de encuentro de los colombianos y la clave para explicar un mejor o un peor futuro para el país” (Pérez Martínez, A, 2003 citado en Molano y Acosta, [s.f.])

Resumiendo, este estudio parte de la hipótesis de que *las políticas de Educación Superior en Colombia han sido influenciadas vigorosamente por las OI, especialmente el BM creando una clara relación de dependencia.*

### **3.2.2 La doble dependencia**

El siguiente apartado analiza de manera sucinta las causas principales de la dependencia económica que a su vez se transforma en dependencia política y social. En primer lugar se reflexionará acerca de la dependencia económica de los países periféricos a las OI, específicamente el BM, respondiéndose a las pregunta de la génesis de esta dependencia y cómo ha evolucionado. En segundo momento desarrollaremos la pregunta de ¿por qué un Banco se interesa en la educación superior, como elemento clave para realizar sus préstamos? Con la resolución de esta pregunta analizaremos la segunda dependencia.

#### **3.2.2.1 La génesis de la dependencia económica de los países periféricos**

La primera dependencia de las naciones latinoamericanas, entre ellas Colombia, tiene como causa la fragilidad de sus estructuras económicas, que permite una reiterada presión para realizar prestamos con el BM y el FMI. Algunos de los factores económicos o causas estructurales que explican esta dependencia son: el crecimiento de la deuda externa<sup>21</sup>, el crecimiento de los tipos de interés y la elevada inflación que los países periféricos han experimentado.

---

<sup>21</sup> América Latina es la región más endeudada del mundo. Once de los 17 países más endeudados en el mundo están en América Latina (Banco Mundial, 1988, 1, p. xviii, citado por Reimers, 1991).



El impacto que trae la deuda externa en los países latinoamericanos es enorme. Los organismos acreedores (BM, FMI) prestan más dinero<sup>22</sup>, solamente si los países deudores se someten a los Programas de Ajuste Estructural (PAE), o a los programas de estabilización (Reimers, 1991: p 36). Con esta intromisión a través de los PAE, el BM y el FMI, se transforman en los nuevos gobernadores globales, imprimiendo en los países periféricos sus designios y la política económica que deberían implementar.

Uno de los principales lineamientos de los PAE era reducir el déficit fiscal de los Estados endeudados. Ahora para reducir este déficit, los gobiernos le echan mano al gasto público social, pero dentro de este gasto hay muchas carteras y lo que se tiene entonces que definir es a qué sector social es al que más le recortan. Los estudios revisados muestran que para cumplir con los lineamientos de las OI y el pago de las deudas abultadas, los países latinoamericanos aceptan que se disminuya el déficit fiscal vía gasto público social, en especial la disminución del gasto en educación<sup>23</sup> y en salud (ver Psacharopoulos y Steier 1987; Dieguez, 1986; Vedova, 1986).

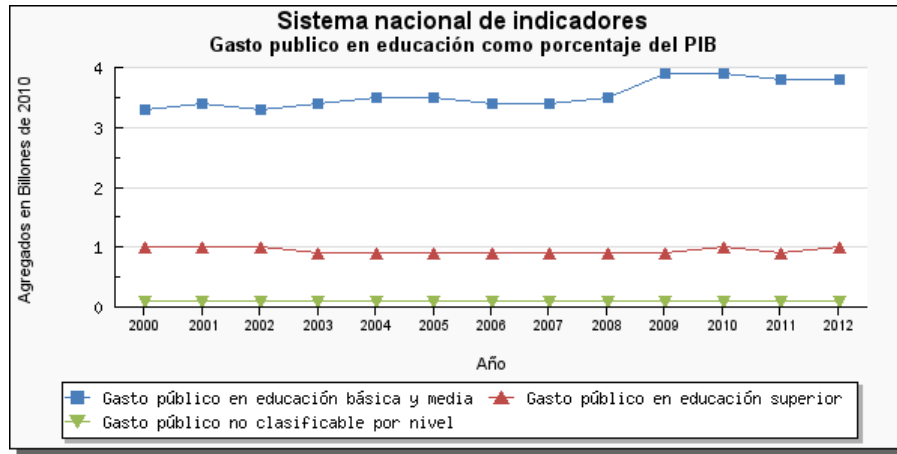
La siguiente figura muestra cómo ha evolucionado el gasto en Educación como porcentaje del PIB

---

<sup>22</sup> Para responder a las dificultades de pago de la deuda en distintos países y especialmente para evitar la quiebra de los bancos privados que habían colocado originalmente dichos préstamos, el BM y el FMI iniciaron una política de financiación que buscaba resolver los problemas de balanza de pagos y facilitar el repago de la deuda. Dichos créditos se denominaron de ajuste y tenían la particularidad de condicionar su otorgamiento a la reforma de determinadas políticas económicas

<sup>23</sup> En Colombia a partir de la ley 715 de 2001 se cambia el esquema de asignación de recursos para la educación. La ley 715 deroga la ley 60 de 1993 y para concretarla se hizo necesario cambiar los artículos 356 y 357 de la C/91 a través del acto legislativo 01 de 2001. La ley 60 asignaba o transfería los recursos para educación y salud en referencia a los Ingresos corrientes de la nación, pero con el acto legislativo 01, se desamarra las transferencias para educación y salud de los ingresos corrientes de la nación, y se crea el Sistema General de Participaciones SGP (UPPE en Libreros [comp.], 2002, p 30). Todas estas estrategias fueron y son usadas para disminuir el gasto público social y con ello, el déficit fiscal. En la educación básica, la relación entre el ajuste fiscal y la política educativa encuentra concreción en los planes de racionalización educativa, los convenios de desempeño y el plan de reorganización del sector educativo (Estrada, 2002, p 6)

**Figura 1** Gasto público en Educación como porcentaje del PIB



**Fuente:** Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 – 2011. MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT

De la anterior figura se puede deducir que Colombia destina entre el 3 y el 4% del PIB para la educación pública en todos los niveles. Para la educación superior pública se destina el 0,8% del PIB aunque otros autores señalan que es menos del 0,5%. La siguiente tabla muestra específicamente los porcentajes desde el año 2000.

**Tabla 1.** Gasto en educación como porcentaje del PIB

| Año  | Gasto público en educación básica y media | Gasto público en educación superior | Gasto público no clasificable por nivel |
|------|-------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2000 | 3,3                                       | 1                                   | 0,1                                     |
| 2001 | 3,4                                       | 1                                   | 0,1                                     |
| 2002 | 3,3                                       | 1                                   | 0,1                                     |
| 2003 | 3,4                                       | 0,9                                 | 0,1                                     |
| 2004 | 3,5                                       | 0,9                                 | 0,1                                     |
| 2005 | 3,5                                       | 0,9                                 | 0,1                                     |
| 2006 | 3,4                                       | 0,9                                 | 0,1                                     |
| 2007 | 3,4                                       | 0,9                                 | 0,1                                     |
| 2008 | 3,5                                       | 0,9                                 | 0,1                                     |
| 2009 | 3,9                                       | 0,9                                 | 0,1                                     |

|      |     |     |     |
|------|-----|-----|-----|
| 2010 | 3,9 | 1   | 0,1 |
| 2011 | 3,8 | 0,9 | 0,1 |
| 2012 | 3,8 | 1   | 0,1 |

**Fuente:** Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 – 2011. MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT

La aplicación de los PAE y la condicionalidad que traen consigo, permite que el Estado colombiano le destine poco presupuesto para la educación. Esta es la primera dependencia anunciada, la dependencia estricta a los PAE y sus políticas para asumir el déficit fiscal. En suma se puede señalar que la dependencia económica de los países periféricos es consecuencia de la aplicación de los PAE en la región. Esta primera dependencia económica se transforma, gracias a los ajustes fiscales y las medidas del consenso, en una dependencia política y social, debido a la intromisión no sólo de la política económica, sino también en la intromisión de las políticas educativas de los países periféricos<sup>24</sup>.

Esta intromisión en las políticas educativas colombianas tiene como causa fundamental el cambio de funciones y objetivos del BM. En sus inicios se declaró como un Banco para la reconstrucción y el fomento, pero después se politizó y se transformó en un banco para el desarrollo o la reducción de la pobreza en los países periféricos. La reducción de la pobreza requiere inversión en capital humano, para esto el Banco optó por recomendar políticas educativas y realizar préstamos a este sector. Veremos más adelante en detalle este asunto.

### 3.2.2.2 Segunda dependencia

La primera dependencia se instituyó en primer lugar, por los problemas macroeconómicos de los países periféricos que admitieron un avance de los lineamientos de la economía neoclásica de Estado mínimo propuestas por las OI.

<sup>24</sup> En primera instancia, el neoliberalismo en la región, a través de los PAE, reguló la vida económica de los países periféricos. Sin embargo este discurso de Estado mínimo se expandió a todos los niveles, al funcionamiento de las instituciones en particular y de la sociedad en general (el poder, las leyes, las políticas sociales, las costumbres, etc.), lo económico se extendiendo al funcionamiento de la vida misma. Este proceso emergió a partir de una nueva escuela denominada el neoinstitucionalismo (Mora y Venegas en Libreros, [Comp.], 2001, pp. 218-219 )

Sin embargo con el tiempo esta intromisión caló en todas las políticas públicas, no solo afectando únicamente las políticas económicas de los países en dependencia, sino también afectando fuertemente la formulación e implementación de toda la política social en general y la política educativa en particular. Esta segunda dependencia de nuestra política educativa al BM, ha tenido como principal instrumento de intervención una serie de préstamos sectoriales con una condicionalidad estricta.

- **El papel de los préstamos<sup>25</sup>**

Las operaciones del BM mediante los préstamos iniciaron en 1963. En los años sesenta y setenta, el BM se centró en la capacitación y la formación técnica en países periféricos. En este período la proporción de recursos para la educación era marginal, dado el número total de los préstamos aprobados. En los años ochenta, la situación comenzó a cambiar: desde 1980 hasta 1995 el volumen de los préstamos al sector de la educación se triplicó. En la década de los noventa, el promedio general de préstamos para la educación fue del 8,2%, con un pico de 10,9% en 1995 (observar la tabla 2). En América Latina el promedio de la década fue del 8,6%, con un máximo de 12,3% en 1995, que en términos absolutos representa más de \$ 600.000.000 al año (Rodríguez y Alcántara, 2001, p 509).

*Tabla 2. Distribución de la cantidad de préstamos por subsector (%)*

| <b>subsector educativo</b> | <b>1963-69</b> | <b>1970-79</b> | <b>1980-89</b> | <b>1990-99</b> | <b>2000-01</b> |
|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Pre-primaria               | 0.1            | 0.0            | 0.0            | 1.3            | 4.1            |
| Primaria                   | 2.7            | 12.6           | 18.9           | 35.6           | 45.0           |

<sup>25</sup> “El BM es la multinacional más grande e influyente del mundo y fuente de financiación de la educación (Tomasevski 2006, Torres 1999, citado en Lakes y Carter, 2001). Se proporciona \$ 25 billones en préstamos al año, así como asistencia técnica, y se guía por 185 países miembros que contribuyen con un porcentaje de los fondos, en función de la riqueza de cada país. Los miembros con mayor participación financiera tienen la mayor autoridad sobre la política. Por ejemplo, los Estados Unidos poseen el 20% de los votos y el poder, frente al 7% en manos de 47 países del África subsahariana en total (Lakes y Carter, 2001, p 108)

|                            |      |      |      |      |      |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Secundaria general         | 51.7 | 18.5 | 8.6  | 15.2 | 16.7 |
| Secundaria vocacional      | 16.7 | 11.7 | 2.1  | 1.5  | 0.0  |
| Post-secundaria vocacional | 6.0  | 21.8 | 25.1 | 7.5  | 8.1  |
| Entrenamiento docente      | 6.9  | 8.2  | 8.8  | 6.1  | 1.2  |
| Educación superior         | 13.6 | 17.0 | 25.5 | 18.2 | 6.9  |
| Otros                      | 2.3  | 10.3 | 11.1 | 14.5 | 17.9 |
| Total                      | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

*Fuente: adaptación de Psacharopoulos, p 332*

Se puede observar en la tabla 2 que los porcentajes para la educación superior fueron en aumento hasta los años noventa después empezaron a descender ubicándose en 6.9% en el 2001. La tabla 3 muestra la tendencia desde 1963 de los préstamos del BM a los países receptores. Desde 1963 hasta 1999 el total de préstamos al sector educación ha ido aumentado vertiginosamente pasando de 154 millones de dólares en 1963 a 1878 millones de dólares en 1999, equivale a un aumento de 1724 millones de dólares.

*Tabla 3. Tendencia en los préstamos del Banco Mundial a la educación (millones de dólares, promedio anual)*

|                                                       | 1963-69 | 1970-74 | 1975-79 | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1995-99 |
|-------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total en educación                                    | 154     | 528     | 794     | 977     | 1091    | 2024    | 1878    |
| Educación como % del gasto total                      | 3.0     | 5.1     | 4.4     | 4.5     | 4.5     | 8.2     | 7.6     |
| % del gasto en educación para pre-primaria y primaria | 4.2     | 10.6    | 23.6    | 22.9    | 26.3    | 36.1    | 37.8    |

*Fuente: Adaptado de Mundy 2001: citado en Rose, 2003, p 69*

En el año 2010 los compromisos que el Banco asumió para la educación en el mundo llegaron a un monto sin precedentes de \$ 4900 millones, monto que supera a los 3400 millones del 2009. De este monto del 2010, para América Latina y el Caribe corresponde a \$ 1350 millones (Banco Mundial, 2010, p 16).

Las cifras colosales de los préstamos para la educación, como se pudo observar, conllevaron a que el BM proponga reformas o recomendaciones en los sistemas educativos de los países periféricos deudores, recordemos que estos préstamos son condicionales los cuales trasladaron por completo el control de las decisiones en materia de política educativa de los países receptores hacia el BM (Bonal, 2002).

- **Los préstamos y sus condiciones**

Pero de manera general ¿cuáles fueron esas condiciones propuestas por el BM para ofrecer esos préstamos desorbitantes a los países? Heyneman, un ejecutivo del Banco Mundial, citó tres recomendaciones del Banco que a menudo se presentan como condiciones de un préstamo: (1) cambiar el gasto público, desde la educación profesional y superior, hacia la educación académica y básica, (2) aumentar el costo privado para asistir a las universidades, y (3) instalar sistemas de préstamos para desactivar la carga financiera que pesa sobre las personas que ahora deben hacer frente a los elevados aumentos de matrícula para la educación superior (Heyneman 2003, p. 325, citado en Collins y Rhoads, 2010, p 190).

Para Mundy las condicionalidades estrictas de los préstamos las explica de la siguiente manera:

“A mediados de 1980, el Banco había comenzado a desplazar la mayor parte de sus préstamos de ajuste a los programas sectoriales, empezando el cambio constante desde su temprano apoyo al comercio, tipo de cambio, y la reforma a la política agraria, al énfasis en la gestión financiera del sector público y la reforma del sector social que caracterizaría a su próxima década (Banco Mundial, noviembre 1999; Helleiner, 1986, pp 49-52; Nelson, 1999). Además de los préstamos de ajuste sectorial (SECALs en sus siglas en inglés), otras formas de préstamos del sector (por ejemplo, las inversiones en el Sector y los préstamos de subsistencia, SIL) se expandieron como una proporción de los préstamos del Banco, así que, para 1986, menos del 50% del total de préstamos era para

proyectos específicos (Helleiner, 1986, p. 50). El Banco había reorganizado sus programas de préstamos a los países alrededor de los préstamos basados en políticas sectoriales y prescripciones estandarizadas de política, cada uno apalancado por un conjunto interrelacionado de condiciones formales, el préstamo de convenios, y las condicionalidades cruzadas entre diferentes donantes” (Mosley et al., 1991) (citado en Mundy, 2002 p 488)

En suma la condición fundamental para realizar los préstamos era reformar la educación básica, media y superior de los países deudores. Recordemos que el BM cambio su estrategia, pasó de ser un banco para la reconstrucción, a un banco para superar la pobreza. Esta nueva estrategia está relacionada con la Educación. Según el BM, para disminuir la pobreza se debe aumentar el crecimiento y la productividad de los países periféricos, por tanto una estrategia para aumentar esta productividad es la dedicación exclusiva por parte del Estado de la educación básica y media, ya que este tipo de educación tiene altas tasas de retorno o rentabilidad<sup>26</sup>. Esta injerencia proviene de los estudios que hicieron estas organizaciones acerca del capital humano

### **3.2.3 La teoría del capital humano**

Los estudios técnicos auspiciados por las OI, señalan que la educación contiene altas tasas de retorno, lo que significa que es beneficiosa para aumentar la productividad individual y con ella la productividad social. Estas investigaciones se sustentan en la teoría del capital humano<sup>27</sup> adoptada en 1960 por Schultz y Becker. Esta teoría ha permitido un enfoque económico de la educación en el sentido del cálculo de costos y beneficios. De acuerdo con esta teoría, las personas adquieren las habilidades y conocimientos fundamentales, que se perciben como una forma de capital, y una parte importante de esta adquisición es una inversión deliberada (Schultz, 1960, citado en Rose, 2003).

---

<sup>26</sup> Las tasas de retorno o rentabilidad en la inversión en educación es un resumen de los costos y beneficios de la inversión aplicables en distintos momentos, y se expresa como porcentaje anual, similar al cotizado para las cuentas bancarias de ahorro (Banco Mundial, 1996, p 22)

<sup>27</sup> Esta teoría hay que asociarla a la *nueva división internacional del trabajo* que coloca a los países subdesarrollados en el papel de maquilas en formadora de técnicos con competencias básicas. Mientras que los países desarrollados son los que crean la investigación y la tecnología de punta (subrayado fuera del texto) (ver Mora y Venegas en Libreros [Comp.], 2001, p 225)

En particular, Schultz (1960) y Becker (1993) ilustran la importancia de la inversión en capital humano mediante la aplicación de las tasas de retorno o tasas de rentabilidad, demostrando que las tasas de retorno en educación obtienen mejores rendimientos que los del capital físico (Fine & Rose, 2001 citado en Rose, 2003, p 68).

Así pues se demostró que la inversión en primaria tiene altos beneficios a un costo individual menor, por el contrario, la inversión en educación superior tiene un costo muy alto y los beneficios son menores. Por tanto, la teoría del capital humano proporciona la oportunidad para que la agenda neoliberal sea aplicada en la educación básica, permitiendo que el BM siga participando, e incluso aumente su influencia en el sector de la educación a pesar de los programas de austeridad adoptadas en parte por los PAE (Rose, 2003, p 71)<sup>28</sup>.

Esta teoría del capital humano como una maniobra para acercarse al sector educación, fue expuesta en el documento del BM denominado *Estrategia para el sector educación* que vio la luz en 1980. Este documento analiza la educación como una inversión para el cual la educación primaria contiene una alta tasa de retorno cuando se la relaciona con su costo (Mundy, 2002, p 489). Uno de los intelectuales que propugno por esta nueva teoría económica de la educación, fue George Psacharopoulos, uno de los economistas claves del BM.

Este intelectual al igual que Schultz y Becker, sugirió que la inversión en educación primaria tiene mayores tasas de retorno que la educación secundaria o superior<sup>29</sup>. En la educación primaria los costos unitarios son menores con relación a los beneficios o productividad alcanzada con este tipo de educación

---

<sup>28</sup> El interés principal del BM como institución financiera es invertir en el capital humano, porque garantizar educación y salud ofrece mejores perspectivas para las inversiones en los países pobres (Feinberg, Danaher citados en Segrera 2002, p 173)

<sup>29</sup> Este objetivo del BM de fijar su atención en primaria y secundaria debido a que tiene las mayores tasas de retorno, se lo observa en muchos documentos especialmente en el documento Educación superior: Lecciones de la experiencia (1994). Sin embargo el banco cambio su postura en el documento Educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas (2000), en donde señala que debe existir otro argumento que no sea el económico o la medida de los ingresos de las personas que entran a la primaria y secundaria. Señalan en este informe que la educación superior tiene muchos efectos beneficiosos para el desarrollo (cabe anotar que este documento no es la postura del BM sino de un grupo especial conformado por otras instituciones como la UNESCO)



(Psacharopoulos 1981, 1987, 1988, 1996, 2004, 2006 citado en Collins y Rhoads, 2010). En lo que respecta a la educación superior o terciaria, Psacharopoulos (1988) llegó a la conclusión opuesta, es decir que los costes unitarios son altos en relación con la vida útil adicional de ingresos (Collins y Rhoads, 2010, p 188). Se concluye entonces que la inversión en educación primaria y secundaria es rentable y aumenta la productividad social de los países.

En cuanto a la reforma de la educación superior asalta una pregunta, acaso no se afirmó más arriba, que este tipo de educación posee bajas tasas de rentabilidad, entonces ¿por qué motivo el BM apoya la Educación Superior de países periféricos mediante los préstamos y las recomendaciones? Hay dos respuestas a este interrogante. La primera es que el apoyo del BM a través de sus recomendaciones y préstamos al subsector de la educación superior, ayudan a los países a liberar algunos de los recursos públicos que se necesitan para la educación primaria y secundaria.

A raíz de estas justificaciones muchas de las veces infundadas, el BM propone la reforma de la Educación Superior, ahora este subsector debe funcionar de manera más eficiente y a un menor costo público (Banco Mundial, 1995, p 14), con ello puede liberar recursos para la educación básica y media. De igual manera el BM no recomienda simplemente una eficiencia económica y administrativa en la Educación Superior, sino también propone unas reformas en el nivel micro de la educación, en el sentido de establecer el tipo de educación que se debe implementar, los contenidos, los currículos, el tipo de enseñanza, etc.

La segunda respuesta es que este apoyo reiterado del BM se reafirma debido a que la educación superior contiene beneficios sociales y no sólo privados o económicos para los que acceden a este sector<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Para mayores detalles de esta tesis ver el documento del BM Peligros y promesas aquí reseñado

### 3.2.4 Análisis de los principales documentos del BM

Las recomendaciones de política educativa del BM han cambiado a través del tiempo. Psacharopoulos señaló a través de sus investigaciones, una crítica al sector de la educación superior. Este economista aduce que en este sector no hay eficiencia en el gasto de recursos y se debería dar más prioridad en el nivel de educación básica. La educación superior debería recuperar los costos perdidos para ello debe suprimir la gratuidad, establecer el crédito educativo y proporcionar un mayor apoyo a la universidad privada (Tünnermann, 2003, p 219). Estos tres objetivos serán prioritarios y transversales en toda la política del BM con respecto a la educación superior.

Las siguientes tablas muestran algunos documentos de política educativa emitidos por el BM desde su conformación hasta nuestros días:

*Tabla 4. Política educativa del Banco Mundial a través del tiempo*

|               |                                             |
|---------------|---------------------------------------------|
| 1945-1963     | No hay política educativa                   |
| 1963-1987     | Educación vocacional técnica VOCED          |
| 1987-1990     | Debates internos, confusión                 |
| 1990-1997     | Orientación a la educación básica y general |
| 1997-presente | No hay claras prioridades                   |

**Fuente:** (Psacharopoulos, 2006, p 330)

La tabla No 5 muestra una cronología de los documentos y estudios sectoriales que ha emitido el BM sobre la temática específica de educación:

*Tabla 5. Principales documentos del Banco Mundial*

| <b>Año</b> | <b>Acontecimiento</b>                                    |
|------------|----------------------------------------------------------|
| 1945       | El banco inicia sus operaciones                          |
| 1962       | Primer memorando del presidente sobre política educativa |
| 1963       | Primer préstamo en la educación                          |
| 1967       | Notas del professor Blaug                                |

|      |                                                                                                                                                                                                                                         |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1970 | Segundo memorando del presidente sobre política educativa                                                                                                                                                                               |
| 1972 | Declaración política del sector educación                                                                                                                                                                                               |
| 1980 | Primer documento sobre educación                                                                                                                                                                                                        |
| 1985 | Tres investigaciones principales:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo Revisión de las tasas de retorno</li> <li>- Libro Educación para el desarrollo</li> <li>- Libro Diversidad de la educación secundaria</li> </ul> |
| 1986 | Documento de la financiación de la educación en los países en desarrollo                                                                                                                                                                |
| 1990 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documento política de mejoramiento de la educación primaria</li> <li>- Conferencia de Jom Tiem: Educación para todos</li> </ul>                                                                |
| 1991 | Documento de política VOCED                                                                                                                                                                                                             |
| 1992 | Otro resultado clave de las investigaciones:                                                                                                                                                                                            |
| 1994 | La educación superior: lecciones de la experiencia                                                                                                                                                                                      |
| 1996 | Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial                                                                                                                                                                   |
| 2000 | Estrategia sectorial de educación                                                                                                                                                                                                       |
| 2000 | La educación superior en los países en desarrollo: Peligros y promesas                                                                                                                                                                  |
| 2003 | La educación terciaria en Colombia: preparar el terreno para su reforma                                                                                                                                                                 |

**Fuente:** adaptación de Psacharopoulos, 2006, p 331

Los documentos *Peligros y promesas* y *la Educación terciaria en Colombia* no reflejan necesariamente los puntos de vista del directorio del BM sino la de sus autores. En el siguiente apartado vamos a analizar algunos de ellos que dan cuenta de las principales reformas que se deben llevar a cabo en la Educación Superior, según el BM.

Antes del análisis de los documentos es necesario señalar que el BM antes de la fecha propuesta en esta investigación, ha planteado reformas o lineamientos para la educación superior. Por ejemplo en el documento de 1986 *Financiación de la*

*educación en los países en desarrollo*, se resumen en tres recetas básicas la reforma en la educación:

1. Recuperar los costos de la educación superior a través de las tarifas de los usuarios y reasignar estos recursos en el nivel primario;
2. Desarrollar un mercado de créditos en la educación superior;
3. Descentralizar la gestión de las escuelas y alentar a las escuelas privadas y a la comunidad en aumentar la competencia y generar un empuje de la demanda para mejorar la calidad y la eficiencia (Banco Mundial citado en Mundy, 2002, p 490)

#### **3.2.4.1 Banco mundial y documento “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”**

Este documento vio la luz en idioma español en 1995. En este documento se plantea una visión general de la educación superior y se examinan los problemas y limitaciones que encaran las Instituciones de Educación Superior (de ahora en adelante IES) en todo el mundo y se concluye que estos problemas son el resultado de una crisis<sup>31</sup>. Entre los principales problemas de la educación superior que el BM plantea en este documento son:

- a) Baja calidad en la educación superior debido al poco crecimiento de los países latinoamericanos y al ajuste fiscal, entonces la estrategia es “hacer más con menos”
- b) Problemas de eficiencia en el uso institucional de los recursos y subsidios gubernamentales
- c) Problemas de equidad en donde la educación superior consume muchos recursos que pudieran haber sido distribuidos en la educación básica y

---

<sup>31</sup> Reza el documento en referencia a esta crisis: “ La educación superior depende en gran medida del financiamiento estatal y en una época de restricción del gasto público nos encontramos con una tendencia a reducir los presupuestos destinados a la educación superior y a controlar su expansión” (Banco Mundial, 1995, p 2)

secundaria (Rodríguez Gómez en Segrera y Maldonado [coord], 2002: p 61 )

Los principales objetivos u orientaciones generales que el documento evidencia para realizar las reformas que se requieren en la educación superior son:

- 1) incrementar la **diferenciación institucional** fomentando la oferta privada (evita la excesiva concentración en ciertas profesiones, procurando que los estudiantes y las carreras se flexibilicen)
- 2) Fortalecer la base financiera de las instituciones con la **diversificación de sus fuentes de financiamiento** (participación de los estudiantes en los gastos, créditos a los alumnos que lo necesitan, ventas de servicios dentro de las universidades, concurrencia de particulares en la oferta educativa superior)
- 3) la **redefinición de la función del Estado**<sup>32</sup> prestando atención especial a la autonomía<sup>33</sup> y responsabilidad institucional (baja relación entre estudiantes y personal docente, servicios subutilizados, duplicación de programas, elevadas tasas de deserción y repetición, presupuesto dirigido a demandas no educacionales como manutención del estudiante, etc., sobre todo en las universidades públicas<sup>34</sup>)
- 4) Mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación con diferentes programas como: adaptar la enseñanza a las demandas del mercado laboral. Objetivo que se

---

<sup>32</sup> El éxito de las reformas en la educación superior depende de: 1) el establecimiento de un marco adecuado de políticas; 2) mayor apoyo en los incentivos y mecanismos orientados al mercado para aplicar las políticas; y 3) mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas (Banco Mundial, 1995, p 10)

<sup>33</sup> La autonomía universitaria en el nivel público, es una política del Banco mundial. Esta descentralización o autonomía debe obedecer simplemente a garantizar buenos manejos financieros en los que el Estado no debe intervenir, dejándole a las instituciones ese problema. Sin embargo esa “nueva” autonomía universitaria propuesta por el BM, es contrapuesta al concepto de autonomía surgida en la reforma de Córdoba de 1918, que es aplaudida y vanagloriada por los grupos subalternos estudiantiles y profesoriales. Para estos grupos ya no es simplemente autonomía para decidir las políticas financieras, sino también todas las políticas universitarias, y sobre todo en la participación democrática de todos, para formular y gestionar esas políticas.

<sup>34</sup> El Banco Mundial parte de una premisa fundamental en sus análisis y es que las universidades públicas benefician considerablemente a las familias más prosperas y de mayor poder político. “Los hijos de las familias acomodadas están considerablemente subvencionados por el resto de la sociedad para asistir a universidades públicas, lo que refuerza sus ventajas económicas y sociales” (Banco Mundial, 1995, p 5). Entonces el objetivo es quitarle, con sumo cuidado, todos estos privilegios ya que estos estudiantes al ser hijos de familias poderosas, pueden originar inestabilidad. Este diagnóstico no es válido para Colombia. La Universidad pública colombiana contribuye a la equidad social, posibilitando el acceso a sectores de estratos dos y tres de la población, aunque no existe aún, una igualdad total en el acceso a la universidad pública.

logra instalando en el gobierno universitario, y de espaldas a la comunidad estudiantil, representantes del sector empresarial; y mejorar la equidad de acceso de la población étnica o de más bajos recursos, todo ello a través de la evaluación externa, proposición de estándares (Banco mundial, 1995, p viii citado en: Rodríguez y Alcántara, 2001, p 514).

En un documento reciente, el BM postula la enseñanza como un esquema de aprendizaje permanente de toda la vida. No sólo es el aprendizaje formal, el obtenido en escuelas, colegios universidades, sino también el no formal el que se obtiene en los puestos de trabajo. Más aún plantean en el informe que la enseñanza se logra informalmente con las relaciones diarias con amigos y familiares (Banco Mundial, 2003a, p xvii)

El documento concluye que la Educación superior no debería utilizar los recursos fiscales de los países en desarrollo, debido a que estos deben concentrarse en garantizar la equidad y acceso a la educación primaria y secundaria que contienen más altas tasas de retorno. Además las investigaciones del BM señalan que “en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matriculas en la enseñanza postsecundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento del gasto público” (Banco Mundial, 1995, p 4).

#### **3.2.4.2 Banco Mundial y documento Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial**

El documento en español vio la luz en 1996 y tiene los mismos lineamientos para la Educación Superior que el anterior. Este documento se puede resumir en lo siguiente: los gobiernos de países de ingresos bajos y medios pueden aplicar políticas financieras y administrativas racionales que estimulen la expansión del sector privado y la mejora del funcionamiento del sector público. Estas dos cuestiones significan adelgazamiento de la educación pública vía fortalecimiento

de los sectores privados; y un fortalecimiento de la gestión empresarial en los establecimientos públicos de educación, lo cual significa para estas instituciones hacer más con menos, por ejemplo, ampliando la proporción maestro-alumno y fortaleciendo la enseñanza simultánea.

Este documento no solamente presenta políticas para liberar los gastos del gobierno dedicados a la educación superior, sino también políticas de enseñanza en las instituciones, con el objetivo de mejorar la gestión. Para mejorar la enseñanza, el Banco señala que se deben flexibilizar la combinación de los insumos en el proceso de enseñanza<sup>35</sup> y la vigilancia del desempeño.

En este documento no hay un cambio drástico acerca de la inversión en la educación superior, siendo la educación básica la prioridad del banco. Además de la estrategia usual de las tasas de retorno más altas de la educación básica que la superior, el banco propone una segunda causa de no invertir dinero en la educación superior, señala el banco que “la diferencia entre la rentabilidad privada y la social es mayor para la educación superior que para la educación básica, es muy posible que los estudiantes y los padres estén dispuestos a pagar parte del costo de la educación superior” (Banco Mundial, 1996, 11). Lo cual significa que la rentabilidad de la obtención de la educación superior es privada, en el sentido de que el más beneficiado con esta educación es el estudiante y no la sociedad toda; como la rentabilidad es privada es más fácil que los estudiantes y padres acepten cobros de matrícula en la educación pública superior. Para los estudiantes que no puedan pagar las matrículas que crecen paulatinamente, el gobierno de cada país ampliará los mecanismos de crédito, becas, etc.

De otro lado la prioridad del BM para seguir realizando los préstamos a los países, es que estos fomenten las reformas universitarias y que acomoden las estructuras de la universidad a los criterios de eficiencia y menor costo, “los países dispuestos

---

<sup>35</sup> Los insumos se refieren a: la capacidad y motivación del alumno para aprender, la materia que ha de aprender, un maestro que conoce la materia y puede enseñarla, el tiempo necesario para aprender y las herramientas para el aprendizaje y la enseñanza (Banco Mundial, 1996, p 7)

a adoptar un marco de política para la educación superior en que se haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, con mayor énfasis en los proveedores y el financiamiento privados, seguirán recibiendo prioridad” (p 18).

Al igual que el documento *Lecciones derivadas de la experiencia (1995)*, en este documento se proponen los mismos criterios para una reforma de la educación superior. En primer lugar **la diversificación de las fuentes de financiamiento**. La educación superior debe estar financiada de manera privada, el costo de la educación lo deben asumir los padres de familia o los mismos estudiantes con los créditos brindados por instituciones financieras que se pagarán en el largo plazo. “las políticas oficiales deberían alentar el suministro privado y el aumento del financiamiento privado a fin de estimular la competencia, la innovación, y la sensibilidad al mercado de trabajo” (Banco Mundial, 1996, p 161). Las instituciones públicas se deben autofinanciar través de la venta de servicios, sacar provecho económico de sus locaciones por medio del alquiler, ofrecer cursos cortos y proporcionar servicios a la industria.

En segundo lugar, debe haber una **diferenciación de las IES**, con el objetivo de aumentar la cobertura.

En tercer lugar se debe optar por el **mejoramiento de la gestión de la educación superior**. El BM explica esta reforma de la siguiente manera. Los préstamos que realiza el Banco son pocos en comparación al financiamiento de cada país de la educación superior. Entonces el Banco se limita a realizar una labor de asesoramiento para reformar la educación y se adapte al cambio en el contexto internacional. Las principales reformas en términos de gestión que se tiene que llevar a cabo según el Banco son: el enfoque por resultados, el cual supone asistir a los países para mejorar sus datos de educación; en segundo lugar, el financiamiento y suministro por el sector privado de la educación superior (sostenibilidad fiscal); en tercer lugar, administraciones flexibles y autónomas



complementadas con el rendimiento a partir de los exámenes y las políticas de calidad.

A manera de reflexión se puede señalar que el BM:

“para encuadrar la realidad educativa en su modelo económico, y poder así aplicarle sus teoremas generales, el Banco ha hecho una identificación (que es más que una analogía) entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa, entre padre de familia y demandante de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, haciendo abstracción de aspectos esenciales propios de la realidad educativa” (Coraggio y Torres, 1977, p 34)

### **3.2.4.3 Banco mundial y documento “La educación superior en los países en desarrollo: Peligros y promesas”**

Este documento se difundió en internet en el año 2000, fue elaborado por un grupo de trabajo de expertos auspiciado conjuntamente por el BM y la UNESCO. Este documento al no ser la visión institucional del BM tiene ciertos cambios con respecto a la visión productivista de las recomendaciones de educación emitidas anteriormente a esta fecha. Los anteriores documentos proponían realizar los préstamos educativos y las recomendaciones a los países periféricos, ya que la educación básica debe servir para aumentar la productividad de estos países y con ello disminuir la pobreza, es decir, analizaban la educación como un bien privado supeditado a las fuerzas del mercado<sup>36</sup>. Una visión muy economicista del asunto.

El documento *Peligros y promesas* critica esta posición de corte económico, argumentando que la educación superior además de tener esos beneficios privados, contiene también beneficios sociales, y por tanto, tiene que recibir el apoyo de toda la sociedad. Los beneficios sociales o externalidades positivas al decir de los economistas, radican en “la transmisión de una cultura reflexiva y la formación de valores de servicio público; puede ser un elemento importante para

---

<sup>36</sup> Las tasas de retorno explicadas atrás, permiten realizar un análisis en donde la gente educada en el nivel universitario, es muy valiosa para la sociedad solamente en el sentido en que estas personas tienen más altos ingresos y contribuyen mejor con los impuestos.

la formación de una clase dirigente imbuida en los valores de la racionalidad democrática, etc.” (Brunner en Segrera, Maldonado [coords.] 2002, p 130). En otras palabras, con el documento Peligros y promesas hay un cese del análisis educativo a través del instrumental de costo y beneficio<sup>37</sup>.

A pesar de este supuesto cambio, *Peligros y promesas*, reconoce al igual que los otros documentos analizados, las mismas estrategias. En primer lugar ***la diversificación en la educación superior***, que tiene que ir de la mano de una planificación concienzuda de los tipos de instituciones creadas. Se propone que estas instituciones creadas en los países, tienen que obedecer a una clara división del trabajo, tanto intelectual como manual.

Señala el Banco que habrá especialistas e intelectuales con una mejor formación disciplinaria, así mismo habrá personas que tienen una formación general “el mundo del futuro requerirá especialistas altamente calificados y personas con una educación general cada vez más flexible. La Educación Superior debe estar preparada para responder a ambas demandas” (2000a, p 79). Entonces la educación flexible requiere de currículos flexibles que se adapten a los cambios globales del conocimiento. La visión de educación reflejada en el documento, es ofrecer una educación más holística e integral en el largo plazo que sirve para el desarrollo, sin embargo en el corto plazo debe ofrecerse una educación de mercado.

La clasificación universitaria que se propone en este documento evidencia una grave crisis de equidad y desigualdad, ya que proponen universidades para los ricos dirigentes, y otras “universidades” para los pobres-subalternos de países periféricos. Afirma el Banco que las universidades de investigación son las que tienen el poder investigativo y son selectivas con respecto al tipo de profesores y

---

<sup>37</sup> Sin embargo la investigadora Alma Maldonado afirma que no necesariamente el BM cambió su postura a partir de este documento. En primer lugar el informe no es un documento elaborado por el propio Banco y por ende no refleja su política oficial. En segundo lugar Maldonado señala que hay un documento del BM sobre México (Mexico Earnings Inequality after México Economic and educational Reforms), publicado después del año 2000, que continua reafirmando el enfoque económico de la educación, priorizando la educación básica (Tünnermann en López Segrera, 2002, p 214)

estudiantes. Las universidades de provincia y regiones, apuntan a un gran número de estudiantes y dan cuenta de una formación ajustada al mercado laboral de la región. Los institutos profesionales y técnicos son los encargados de elaborar una educación general con la formación en destrezas básicas. Más aún el banco propone la creación de universidades virtuales y educación a distancia, como mecanismos para aumentar la diversificación institucional y la privatización.

En segundo lugar encontramos en este documento la ***diversificación de las fuentes de financiación*** y la mejor gestión dentro de las universidades, lo proponen de la siguiente manera:

“el grupo de trabajo identificó varias áreas donde una acción rápida puede conducir a soluciones prácticas. Entre ellas menciona un modelo mixto de financiamiento que maximice el aporte del sector privado, incluyendo las contribuciones de los propios estudiantes, y el mejoramiento de los mecanismos públicos de financiamiento. Además, un uso más eficaz de las facilidades físicas y humanas, [...] enfatiza sobre el mejoramiento de la gestión para sacar provecho de los recursos limitados y promover la gobernabilidad de la Educación Superior” (Tünnermann en Segrera [comps.] 2002, pp 203-204)

Finalmente proponen un concepto de pertinencia en el sentido de que la educación superior debe funcionar con respecto al mercado laboral, a raíz de este funcionamiento es pertinente. Este concepto de pertinencia manejado por el Banco es asumido en referencia a la adecuación de los conocimientos al mercado laboral de cada país o región, sin embargo desde diversos sectores sociales, se propone otro concepto alternativo de pertinencia educativa que no solamente se adecue a las demandas del mercado, sino que trata de entender la pertinencia como “pertinencia social crítica” que significa introducir transformaciones radicales en la Educación Superior y en la sociedad (Grosso en Segrera coord. 2002, p 224).

#### **3.2.4.4 Banco mundial y documento *La educación terciaria en Colombia***

Este documento sectorial del BM fue preparado para Colombia en el año 2003. En él se realiza un diagnóstico de la educación superior en Colombia señalando los

principales obstáculos que existen en referencia a la cobertura y equidad en el acceso de la educación superior, y los problemas concernientes a la calidad.

Según este documento, los problemas aducidos se los debería solucionar con flexibilización en todo nivel, atendiendo al mercado laboral y a la sociedad del conocimiento en la cambiante sociedad global. La equidad en el acceso a la educación superior se lo soluciona no subsidiando a la oferta educativa sino a la demanda. Lo cual significa la creación de créditos y becas para los estudiantes más pobres del país.

De otra parte, la visión de educación productivista y de mercado, se encuentra nuevamente en este documento. Se confirma una vez más que la educación es la herramienta fundamental para el crecimiento económico dejando de lado todos los demás ámbitos sociales que pueden ser desarrollados a través de la educación.

Ahora bien realizando un diagnóstico de la educación colombiana, el BM recomienda lo siguiente:

- 1) asegurar una ***clara y progresiva gobernabilidad permitiendo que el sector público se vuelva eficiente***. El BM señala que en las instituciones colombianas existen malos manejos administrativos duplicando funciones y no existe un plan para orientar el desarrollo del sector;
- 2) Incentivar y asegurar la calidad de la educación con ***mecanismos eficientes de evaluación y con organismos de acreditación privados***;
- 3) ***Ofrecer una financiación que logre un acceso equitativo y amplio***. En el caso de los estudiantes se logra el acceso fomentando los créditos estudiantiles - subsidios a la demanda; en el caso de las universidades públicas se debería diseñar un sistema de financiamiento por parte del Estado con base en el desempeño institucional.

4) Promover niveles educativos estratégicos, lo cual significa ampliar las carreras técnicas y tecnológicas, o lo que denominamos **diferenciación institucional**.

### **3.3. La política pública de educación superior en Colombia. Discursos y referenciales**

Como afirmamos en nuestra hipótesis, el referencial global del BM es el mismo referencial sectorial, es decir, para estos dos referenciales, *el funcionamiento, gestión, y formulación de la política pública de educación superior se debe establecer con respecto al funcionamiento mercantil de la economía transnacionalizada*. Para analizar este referencial sectorial, este apartado recoge las discusiones que se han dado en referencia a las políticas de educación superior en Colombia y las reformas adelantadas a partir de 1991.

Para establecer el sentido de esas reformas, se indicaran las principales leyes, decretos, planes de educación, etc., que dan sentido a la política en su génesis y develan el sentido que los formuladores le dieron a nuestra educación a partir de la entrada del neoliberalismo en Colombia.

#### **3.3.1 Reformas generales a la educación superior introducidas a partir de 1991**

En los países periféricos estos nuevos cambios de orden internacional, se anunciaron con la promulgación de nuevas constituciones que tienen la particularidad de inscribirse en esquemas de apertura, democracia participativa, descentralización y autonomía (UPPE en Libreros [comp.], 2002, p 21). Colombia no fue la excepción a esta trayectoria, promulgándose en 1991 una nueva Constitución Política. En ella se lograron avances en los temas educativos, por

ejemplo definir a la educación como un derecho<sup>38</sup> y como un servicio, en comparación a la antigua constitución de 1886, en donde los temas educativos ocuparon lugares marginales y más aún confesionales.

Además la nueva constitución elaboró y profundizó los temas educativos pendientes en el nivel básico y medio, y algunos temas en el nivel superior, como la autonomía universitaria, el fortalecimiento de la investigación científica y el facilitamiento de mecanismos financieros para el acceso equitativo a toda la población (art 69 de la CPN). La constitución, a pesar de ese nuevo contexto internacional neo-liberalizado, propuso elementos progresistas para el tema educativo, gracias a que hizo eco de nuevos y renovados actores que de alguna manera se adaptaron a los cambios económicos y políticos surgidos a nivel global<sup>39</sup>.

A pesar de ello, el discurso o referencial global acerca de la educación superior, es muy fuerte y hegemónico, este propugna el neoliberalismo puro y duro, y las políticas del consenso que permiten una reforma paulatina a la educación, a pesar de esta constitución. Las reformas se dan en tres temas específicos. En primer lugar se crea una *nueva división del trabajo* en donde unas naciones, las más poderosas, desarrollan procesos educativos para formar profesionales de alta gama; en otras naciones, se forman profesionales parecidas al primero, y un mayoritario grupo de países (América Latina) buscan profesionales que tengan destrezas básicas (UPPE en Libreros [comp.], 2002, p 38)

En segundo lugar en el nuevo contexto global las preocupaciones sobre la equidad, la accesibilidad, la autonomía o la contribución de la educación superior a

---

<sup>38</sup> La constitución de 1991 define a la educación como un derecho social o de segunda generación. Sin embargo a raíz de las discusiones jurisprudenciales que se han dado en la corte constitucional, la educación es conexas con muchos de los derechos fundamentales, por ende también se considera fundamental (Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-002 de 1992)

<sup>39</sup> Hubo muchas propuestas que se presentaron para la reforma de la constitución en el tema educativo. Debido a la voz e incidencia de los sectores populares se logró ciertos avances pero con muchas contradicciones. Algunos de los constituyentes fueron: Alianza democrática M-19, el partido social-conservador (Misael Pastrana Borrero), María Teresa Garcés Lloreda, Abel Rodríguez Céspedes, Germán Toro Zuluaga y Fabio Villa, Juan Gómez Martínez, Jaime arias López, Jaime Ortiz Hurtado, Gustavo Zafra Roldán, Alfredo Vásquez y Aída Abella, Fernando Carrillo (Rodríguez Céspedes, 2002, p 28).

la transformación social fueron opacándose, dándole paso a la preocupación por la excelencia, la eficiencia, los gastos y las tasas de retorno. Lo cual significa por un lado el combate entre la educación productivista neoliberalizada y por otro, la educación como un derecho.

Sin embargo la batalla por ahora la está ganando la educación productivista, que ha desplazado la visión de la educación superior como derecho ciudadano y una inversión social (que ha sido dado por sentado durante muchas décadas), está siendo seriamente cuestionada y desplazada por una agenda neoliberal que posee una fe extrema en el mercado (Torres y Schugurensky, 2002, p 429).

Finalmente este nuevo discurso oficial educativo debe ubicarse en el contexto del mundo del trabajo y por consiguiente del capital humano. Esta ubicación permite hablar sobre progreso técnico y capital humano permitiendo que la educación no sea un derecho sino un negocio provechoso para los bancos.<sup>40</sup>

En seguida vamos a realizar un análisis de las principales leyes, decretos, planes que a partir de 1991 surgieron en Colombia y tienen como principal bastión apoyarse en el referencial global del Banco Mundial, es decir, la educación formulada, implementada y provista por la mano invisible del mercado: *la educación como negocio*.

### **3.3.1.1 Ley general de educación, 115 de 1994**

La ley 115 como la ley 60, dejan por fuera la reglamentación de la educación superior, pero es muy importante analizarlas, ya que de ellas se desprenden la descentralización financiera y administrativa de la educación básica y media, lo cual significa achacarle los problemas fiscales educativos a los departamentos y

---

<sup>40</sup> Las directrices de las reformas educativas neoliberales se las puede encontrar en muchos documentos no solo del Banco Mundial (analizados aquí), sino también de otras Organizaciones internacionales. Por ejemplo ver el documento escrito por la UNESCO y CEPAL, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. (Libreros en Libreros [Comp.], 2002, p 147). En donde se establece que la nueva competitividad de Latinoamérica se debe dar de la mano del progreso técnico para así insertarse mejor al mercado internacional. Esta nueva competitividad requiere “recursos humanos” que aumentan la productividad (ver CEPAL-UNESCO, 1996, p 18)

municipios. Estas leyes además ofrecen los lineamientos fundamentales para introducir mecanismos de gestión empresarial a la educación en todos los niveles.

La ley 115 de 1994 fue concertada con varios sectores sociales entre ellos la Federación Colombiana de Educadores FECODE y el gobierno, en el marco del **plan de apertura educativa PAE** del gobierno de César Gaviria. El proyecto de ley sufrió muchas modificaciones en sus trámites respectivos tanto en la cámara como en el senado en donde además se proyectaron los intereses de las instituciones educativas privadas. El contenido de esta ley devela mecanismos de gestión empresarial y opta por la participación y autonomía de las instituciones escolares como modelos óptimos para descentralizar el servicio de la educación<sup>41</sup>.

Para Rodríguez Céspedes la ley 115 trae muchas controversias en lo que respecta a: la evaluación y la promoción escolar, los lineamientos escolares y los indicadores de logros, el calendario escolar y los costos educativos en las instituciones oficiales (Rodríguez Céspedes, 2002, pp 130-132). Cabe agregarle a esta lista los mecanismos de descentralización expresados en una falsa participación de la comunidad estudiantil en los destinos de las escuelas y colegios, “tanto en las instituciones públicas como privadas, la comunidad educativa debe ser informada para permitir una participación seria y responsable en la dirección de las mismas” (Congreso de la república, ley 115 de 1994).

### **3.3.1.2 Ley de competencias y recursos: ley 60 de 1993<sup>42</sup>**

Con esta ley se concreta las políticas descentralizadoras iniciadas en el gobierno de Gaviria, lineamiento fundamental del BM. Esta ley regulaba los asuntos

---

<sup>41</sup> Es una descentralización autoritaria con menos responsabilidad estatal, que concentra las responsabilidades educativas y de gestión, en los municipios. Estos deben trabajar con menos recursos, es lo que se denomina autonomía financiera (Estrada, 2002, p 4)

<sup>42</sup> Esta ley fue derogada por el artículo 113 de la ley 715 de 2001 analizada más adelante



relativos a la dirección, administración y financiamiento de la educación pública proponiendo la municipalización de los servicios educativos estatales.

En cuanto a lo financiero la C/91 estableció dos fuentes de recursos: el situado fiscal<sup>43</sup>; y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. Para esta ley, el situado fiscal es el porcentaje de los ingresos corrientes que el Estado le transfiere a las entidades territoriales para atender exclusivamente la salud y la educación. Por otro lado, la participación de los municipios en los ingresos corrientes se debían destinar a inversión en educación, salud, vivienda, saneamiento básico, subsidios para la población pobre, servicios agrarios, protección del ciudadano, etc. (Rodríguez Céspedes, 2002, pp 135-141).

La descentralización propuesta a través de esta ley, y de la ley 715 de 2001, consiguieron que los departamentos se encarguen de la coordinación de las transferencias y los municipios en Colombia “ayuden” con parte de su presupuesto a financiar a la educación pública con mecanismos tanto de financiación como de cofinanciación es decir “rogar” al Estado para acceder a los recursos del presupuesto presentando proyectos que deben ser avalados por las entidades públicas o privadas de cofinanciación. Esta misma descentralización o forma de gestionar los recursos se ha implementado en la política de educación superior.

### **3.3.1.3 Ley de educación superior: ley 30 de 1992**

Los estudios o antecedentes que precedieron esta ley fueron realizados por la Comisión de Reforma del Sistema de Educación Superior, que indicaban los principales problemas de la educación superior. En consecuencia, la ley 30 fija algunos de los temas de la comisión. Según Rodríguez Céspedes las principales reformas introducidas por esta ley son: la autonomía universitaria vista como

---

<sup>43</sup> La constitución política de 1991 reformó la educación en vista de darle mayor participación a las entidades territoriales. El situado fiscal ya no se calcula sobre ingresos ordinarios sino sobre los ingresos corrientes de la nación. Con este situado se financia la educación y la salud y hace parte de los ingresos corrientes de la nación

autonomía académica, autonomía administrativa y autonomía financiera; en segundo momento la creación del Consejo Nacional de Educación Superior CESU, que tenía como principales funciones ser un ente de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. Sin embargo con el decreto 1196 de 1999 se modificó su carácter y lo redujo a un ente simplemente asesor. En tercer lugar la creación del sistema nacional de acreditación orientado a elevar la calidad de la educación superior el proceso está a cargo de un Consejo Nacional de Acreditación (2002, pp 151-153).

Para Caro, Galvis y Lucio [citados en Brunner (coord.)], la ley 30 introdujo cambios importantes de los que se pueden resaltar los siguientes: clasificación de las IES en cuatro niveles universidades, institución universitaria, institución tecnológica, institución técnica profesional (mirar tabla 6); y en tres sectores reconocidos como oficiales o estatales, privadas y de economía solidaria.

*Tabla 6. Instituciones de educación superior principales - 2012*

| <b>Carácter</b>                               | <b>Oficial</b> | <b>No Oficial</b> | <b>Régimen Especial</b> | <b>Total</b> |
|-----------------------------------------------|----------------|-------------------|-------------------------|--------------|
| Universidad                                   | 31             | 49                | 1                       | 81           |
| Institución universitaria/Escuela tecnológica | 15             | 93                | 12                      | 120          |
| Institución tecnológica                       | 6              | 38                | 6                       | 50           |
| Institución técnica profesional               | 9              | 28                | 0                       | 37           |
| <b>Total general</b>                          | <b>61</b>      | <b>208</b>        | <b>19</b>               | <b>288</b>   |

**Fuente:** *Estadísticas de Educación superior- SACES*

Un segundo cambio de la ley 30 fue el reconocimiento de la autonomía que permite a las universidades oficiales elegir sus propias autoridades y a las universidades tanto privadas como públicas crear programas sin previa

autorización del gobierno<sup>44</sup>. En tercer lugar el establecimiento del Consejo Nacional de Educación Superior CESU cuyos participantes son el gobierno, los gremios académicos y los directivos de las instituciones. Las funciones de este organismo son de coordinación planeación, recomendación y asesoría. En cuarto lugar el establecimiento de la acreditación y autoevaluación institucional como mecanismos para mejorar la calidad. En quinto lugar la formación del Sistema de Universidades Estatales SUE<sup>45</sup> creado con el objetivo de racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos y financieros; finalmente, el establecimiento de mecanismos automáticos e incrementales de financiamiento (pp 51-52)

El último punto es importante destacarlo debido a que la ley 30 fijó las condiciones del régimen financiero de las universidades estatales. En este sentido los aportes de las universidades estatales que provienen de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, se incrementaran anualmente para mantener su valor constante, tomando como base el presupuesto de rentas y gastos a partir de 1993, como bien lo muestra el art. 86 de la ley 30 de 1992. El art. 87 de la misma ley señala que en 1998 el gobierno incrementará sus aportes a las universidades estatales u oficiales en un porcentaje no menor al 30% del PIB real.

- **Reformas a la ley 30**

La ley 30 ha sufrido embates reformistas del gobierno de turno, primero con Álvaro Uribe y después con Juan Manuel Santos. Estas reformas todavía no han llegado a feliz término gracias a la organización y lucha del estamento estudiantil, de

---

<sup>44</sup> Este régimen especial comprende “la organización y selección de las directivas, del personal docente y administrativo, el régimen financiero y el régimen de contratación y control. En esto radica su diferencia con los establecimientos públicos descentralizados, a los cuales el gobierno les nombra sus directivas y aprueba sus estatutos” (Rodríguez, 2002, p 154). La dirección de las universidades públicas le compete al Consejo Superior Universitario, Consejo académico y rector, además, deben estar representados los miembros de la comunidad académica de la Universidad.

<sup>45</sup> El SUE es integrado por todas las universidades estatales. Este sistema tiene tres objetivos específicos: “racionalizar y optimizar los recursos, implementar la transferencia de estudiantes, el intercambio de docentes, la creación o fusión de programas académicos y de investigación, y crear las condiciones para la evaluación de las instituciones pertenecientes al sistema” (Rodríguez, 2002, p 155).

trabajadores y profesoral (ver capítulo 5 en este trabajo). Veamos con algún detalle las reformas.

En el gobierno de Uribe junto a su ministra de educación Cecilia María Vélez White, el 12 de abril de 2010 fue presentado al Senado de la República, el proyecto de reforma a la ley 30 que modificaba el esquema de financiamiento de la Educación Superior. Con este proyecto se modificaba el artículo 86 y 87 de la ley 30. Los prolegómenos de la reforma van encadenados a la necesidad de aumentar la cobertura dentro de la Universidad pública. El gobierno con este proyecto buscaba generar 500.000 nuevos cupos en educación superior alcanzando una cobertura del 50% para el 2019<sup>46</sup>.

Sin embargo al iniciar el otro periodo legislativo, el proyecto de ley fue archivado dando paso a un nuevo y renovadísimo proyecto de ley propuesto por Juan Manuel Santos, que no sólo cambiaba el financiamiento de las IES, sino la totalidad de la ley 30. Se quería desarrollar una reforma integral del sistema universitario.

Este nuevo proyecto se radicó el 10 de marzo de 2011, y se confeccionó y desarrolló a espaldas de la comunidad académica preocupada por estos temas. En términos generales, este proyecto de ley contenía los siguientes cambios:

**“Escasamente quedarían 25 universidades;** la acreditación seguirá voluntaria para programas, y obligatoria para universidades; los **ciclos propedéuticos serán opción para toda IES;** el ICETEX será un mega organismo financiero, **se modifica el esquema de cálculo de salario de hora cátedra,** se permite el acceso de **IES con ánimo de lucro y capitales privados para las públicas;** **se acaba la división de metodologías**

---

<sup>46</sup> El MEN a través de su Oficina Asesora de Comunicaciones, explica los principales cambios que el proyecto contiene. En el artículo 86 se adiciona un párrafo que establece que las entidades territoriales que tengan alguna deuda con las universidades estatales "deben ponerse al día con las obligaciones y continuar normalmente con los aportes". En el artículo 87, el proyecto plantea incrementos a los aportes adicionales que hace la Nación anualmente a las universidades públicas y que actualmente equivalen al 30% del crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB). La iniciativa establece que en el caso de que el crecimiento sea mayor a 0 y menor de 5%, el aporte adicional será del 30% de dicho crecimiento; si el crecimiento real es igual o mayor a 5% y menor a 7,5%, el incremento será de 40%; mientras que si el crecimiento real es igual o mayor a 7,5%, el incremento será del 50%. El proyecto también incorpora un artículo que busca la consecución de nuevos recursos para las universidades públicas, con el objetivo de aumentar la base presupuestal de estas universidades.

**de distancia y presencial;** se crean controles para los consejos superiores; se diferencian las maestrías de profesionalización y de investigación; se acaba la barrera entre la formación técnica y tecnológica laboral de la profesional; **se recompone el CESU;** desaparece Fodeseq; suben aportes de la nación a IES públicas; se reglamenta en detalle la inspección, vigilancia y sanción administrativa de las IES, que incluye **toma de posesión de algunas por parte del Estado**, y uno que otro artículo de buena voluntad, pero sin dientes, son algunas de las principales reformas propuestas por el MEN a la Ley 30 de 1992.” (Subrayados originales) (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2012)

Los embates reformistas de la ley por parte del gobierno, han tenido una oposición muy fuerte debido a un estamento estudiantil, tanto de universidades públicas como privadas, organizado a través de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE). En el último capítulo veremos con más precisión este punto.

#### **3.3.1.4 Planes de educación**

En los planes de educación se encuentran las políticas concretas acerca de la educación de los diferentes gobiernos delimitados en sus planes de desarrollo a partir de 1991. Nos limitaremos a analizar las políticas delineadas en estos planes en lo que respecta a la educación superior<sup>47</sup>.

#### **3.3.1.5 Plan de Apertura Educativa 1991-1994**

Este plan se confeccionó en el Gobierno del presidente Cesar Gaviria y en él se encuentra todo el andamiaje neoliberal para la educación o en otras palabras, los lineamientos del BM aplicados a las políticas educativas colombianas. Las principales políticas educativas introducidas por el Plan de Apertura Educativa, fueron tres: en primer lugar, lograr la cobertura total en primaria y hacerlo paulatinamente en secundaria, además elevar la calidad de la educación en todos los niveles. En segundo lugar avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo y en tercer lugar, establecer nuevos mecanismos para la financiación de la educación como los subsidios a los más pobres, acceso al

---

<sup>47</sup> Un debate más minucioso acerca de estos planes educativos de los gobiernos como fue el plan de apertura educativa de Gaviria, el salto educativo de Samper, el plan educativo para la paz de Pastrana y el plan decenal de educación 1996-2005, se encuentra en Rodríguez (2002), p 159-224.

crédito, aumento de matriculas, transferencias condicionadas (Rodríguez, 2002, pp 161-162).

La financiación de la educación se debe hacer más equitativa y eficiente, como reza el plan:

“reorientar el gasto público en educación hacia los grupos más pobres de la población. Ello significa un mayor esfuerzo estatal en la financiación de la educación primaria y secundaria y un mayor esfuerzo de las familias en la financiación de la educación superior. Los mayores recursos de las universidades provendrán de la recuperación de costos académicos de la diversificación de fuentes de ingreso y de los ajustes administrativos e institucionales” (Departamento Nacional de Planeación, 1991)

En materia de créditos educativos señala que: “la banca diseñará líneas de crédito para financiar los costos académicos y de sostenimiento a estudiantes universitarios pertenecientes a familias de bajos ingresos” (DNP, 1991)

Con respecto al aumento a la asunción de los costos de la educación superior, es decir, al aumento de matrículas en las universidades públicas: “se iniciará un proceso de incremento real en las matriculas y demás derechos académicos de los nuevos estudiantes de las universidades públicas” (DNP, 1991) estas matriculas pasaran de financiar un 5% de los costos de funcionamiento de la universidad pública a un 33%. Estos dineros se orientaran específicamente en aumentar la calidad y la actividad investigativa

### **3.3.1.6 El salto educativo 1994-1998**

Este plan educativo surgió en el siguiente gobierno, el de Ernesto Samper 1994-1998. La educación en este plan debía fortalecer los lazos con lo social, lo político y lo económico. Con respecto a la educación superior, las políticas trazadas fueron: el mejoramiento de la calidad de los programas, acceso equitativo y fortalecimiento de las instituciones.

En este plan las políticas sobre Educación Superior eran aún muy generales, sin embargo se referencian más específicamente en el documento Conpes, No 2781

de 1995, denominado Educación superior: recursos humanos para el bienestar y la competitividad. Los principales objetivos de este documento conpes eran:

“avanzar en el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior, disminuir la inequidad en el acceso a este nivel, hacer de las IES organizaciones eficientes y flexibles, y crear las condiciones para realizar alianzas estratégicas entre las universidades, a nivel nacional e internacional, y con el sector productivo” (DNP, Conpes, 1995)

Con respecto al primer objetivo el de **calidad y pertinencia**, el plan se proponía promover la acreditación, impulsar la aplicación de exámenes de Estado ECAES, mejorar la capacidad científica y tecnológica, instituciones abiertas a los requerimientos de la sociedad, articulación con otros niveles educativos y servicio de bienestar universitario.

Con respecto al segundo objetivo, **inequidad en el acceso a la universidad**, el Conpes lo soluciona con el aumento del crédito educativo del cual está encargado el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (en adelante ICETEX). La equidad en el acceso para la Universidad pública se soluciona con subsidios a la demanda a través de los créditos. En contradicción a esta posición develada tanto por el BM como por los gobiernos colombianos, la equidad en el acceso sólo se logra financiando a la oferta, esto significa crear en todas las regiones del país, universidades que tengan todos los requerimientos técnicos y académicos. Es decir, la equidad se logra con financiación estatal a la oferta educativa.

El tercer objetivo es **la modernización de la universidad pública**. Para realizar este objetivo se proponen los siguientes programas:

1) La eficiencia en la gestión de las universidades públicas que tienen como pilares fundamentales dotar a las universidades públicas de racionalidad administrativa y financiera; y la creación del Sistema Universitario Estatal SUE.

2) Los criterios para la asignación de recursos del Estado a las universidades públicas, deben estar justificados en términos de calidad, cobertura y desarrollo institucional. Este programa significa *financiación a través de los resultados*.

3) Se estimulará a las instituciones que generen sus propios recursos, lo cual conlleva a la autofinanciación y el alza de matrículas. Esta nueva gestión tiene un problema adicional, los nuevos recursos enviados a las universidades públicas por parte del Estado, dependerán de la capacidad de las universidades para realizar estos cambios y tener más dinamismo en la autofinanciación.

### **3.3.1.7 Plan educativo para la paz 1999-2002<sup>48</sup>**

En el gobierno de Andrés Pastrana, según Rodríguez Céspedes, se implementó toda una contra-reforma educativa que planteó los principales lineamientos neoliberales, como son: la financiación de las instituciones centrada en los resultados de cobertura, calidad y logro de eficiencia; la ampliación del acceso y la permanencia con base en el mejoramiento de la eficiencia del sistema; la consolidación de la descentralización en las instituciones. En la universidad se llevaron estrategias para consolidar estas políticas como la promoción del uso responsable de la autonomía, el acceso equitativo, la eficiencia en la administración de los recursos y la pertinencia de los programas.

En la Universidad pública se cambió paulatinamente el modelo de financiación de insumos por uno de financiación a través de los resultados. Ahora los recursos se destinarán con respecto a buenos indicadores de gestión propuestos por el gobierno nacional. Además se debe sustituir los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda. En suma el gobierno de esta época añoraba la eficiencia y la equidad como estrategias claves, pero

---

<sup>48</sup> La ley 508 de 1999 por medio de la cual el congreso de la república le dio aprobación al plan tenía serios impedimentos para el libre desarrollo de la educación con el plan de racionalización que colocaba todos los problemas financieros y administrativos en las entidades territoriales. Sin embargo esta ley fue declarada inexecutable por la corte constitucional (Rodríguez Céspedes, 2002, p 188)



“La eficiencia no tiene, como se pretende hacerle creer a la población, la finalidad de corregir malos usos de los recursos educativos, lo cual sería completamente válido y necesario, sino congelar y disminuir el gasto público en educación y elevar hasta donde sea posible el rendimiento y la eficacia del sistema. Lo que se pretende es cubrir las demandas de cobertura y calidad y corregir la inequidad mediante una gestión cuya columna vertebral es la eficiencia” (Rodríguez, 2002, p 189)

Para impulsar todas las reformas “eficientistas” y descentralizadoras, se impulsó un cambio a todo el sistema de transferencias las cuales son de suma importancia ya que son con estos recursos con los que se financia la educación. Este nuevo embate se logró gracias a un cambio constitucional a través del acto legislativo No 01 de 2001.

- **Reforma al sistema de transferencias: Acto legislativo No 01 de 2001**

Con este acto el gobierno reforma algunos artículos de la constitución que tratan acerca de las transferencias de la nación a las entidades territoriales para ponerle límites al crecimiento del Estado y superar el déficit fiscal<sup>49</sup> que implica un mayor endeudamiento interno y externo. Los artículos modificados de la constitución con este acto, son el 347 y 356, los cuales proponían un aumento del situado fiscal anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación y que sirvan para atender a la educación (art 356 CPN).

Este situado fiscal desde 1996 está congelado. Antes de este acto legislativo, con lo consignado en la C/91 y la ley 60 de 1993 (mirar p 69), las transferencias están atadas a los ingresos corrientes de la nación, con la promulgación del acto legislativo, se desamarró las transferencias, para salud y educación, de los ingresos corrientes y se creó el Sistema General de Participaciones SGP.

Los principales cambios inaugurados en esta reforma constitucional a través del acto legislativo son las siguientes: 1) se limitó los gastos del gobierno; 2) Se creó el SGP; 3) se formuló una nueva liquidación de las transferencias en las que se

---

<sup>49</sup> Mirar el acuerdo firmado en diciembre de 1999 entre el Fondo Monetario Internacional y el gobierno denominado acuerdo extendido. Este acuerdo funge como condición para que la banca multilateral y privada desembolse nuevos créditos al país. Significa que la política educativa está condicionada al equilibrio de las finanzas públicas (Rodríguez, 2002, p 207)

establece un monto fijo de las transferencias a partir del 2001, que crezca al ritmo de la inflación y no de los ingresos corrientes; y 4) se desarrolló una focalización de los servicios educativos (rodríguez, 2002, pp 208-210).

#### **3.3.1.8 Plan de desarrollo: la revolución educativa 2002-2006**

La revolución educativa es la política que en materia de educación, propuso el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Tanto el diagnóstico como el plan, analizan los problemas esenciales de la educación, como son: la calidad, la eficiencia y la cobertura.

En materia de Educación Superior, señala el plan en su diagnóstico, que ha aumentado la cobertura a nivel nacional debido a una ***diversificación de las instituciones***, desarrollada a partir de la promulgación de la ley 30 de 1992. La cobertura pasó de 13 a 21,8%, este aumento se debió a la tendencia creciente de la educación superior privada que pasó de una oferta de 41% en los años sesenta y que en el 2001 alcanza un 64%. Sin embargo, la educación superior sigue teniendo unos bajos niveles de cobertura con cupos sin utilizar.

Con respecto a la calidad de la educación superior, este plan afirma que la calidad disminuyó gracias a la poca efectividad de la ley 30 que permitió un crecimiento desordenado de las instituciones educativas, las cuales no tenían una normatividad clara para su funcionamiento, no poseían procedimientos de evaluación, vigilancia y control.

A manera de crítica, el diagnóstico del plan señala que en las anteriores administraciones hubo procesos de descentralización de recursos y una gestión eficiente, pero a pesar de ello, no se ha mejorado la calidad y la cobertura de la educación debido entre otras cosas, al incremento de los costos asociados a la promoción automática del escalafón docente y a la falta de mecanismos de información del sector actualizado y confiable.

A la educación superior pública le atribuyen el problema de los altos costos y las malas gestiones debido entre otras cosas, a las altísimas pensiones de los docentes de estos entes universitarios y al pago de servicios personales “la educación superior se ve afectada por problemas de duplicidad de funciones, escasa coordinación entre las múltiples entidades, y por la ausencia de un sistema de información unificado” (Ministerio de Educación Nacional, 2003, p 8).

Ahora bien los ejes estratégicos de este plan se los puede resumir así: *la política de cobertura* en la Educación Superior de este plan denominada acceso con equidad, tenía programada la creación de 400.000 nuevos cupos con tres programas específicos: el crédito, la modernización de la gestión de las universidades públicas y la promoción de la educación técnica y tecnológica. El crédito fue financiado por el Banco Mundial por US \$ 200 millones y recursos de la nación por US \$ 87 millones. La modernización de la gestión de las universidades públicas consistía en aumentar la eficiencia de recursos físicos, humanos y financieros. Implementar programas virtuales y a distancia. El presupuesto que el gobierno le gira a las universidades públicas dependerá de los indicadores desempeño de cada institución<sup>50</sup>. Finalmente la promoción de la educación técnica y tecnológica (regulados por la ley 749 de 2002)

El segundo eje estratégico fue la *política de aumento de calidad* en el sistema educativo en el nivel básico, medio y superior, el cual debe seguir con los siguientes programas: definición de estándares<sup>51</sup>, evaluación de resultados, diseño e implementación de planes de mejoramiento, referenciación para aprender de experiencias exitosas, pertinencia de los programas ofrecidos, conectividad e informática, televisión y radio educativa, programa de textos y biblioteca, acreditación de universidades e institutos técnicos y tecnológicos e impulso a la investigación en educación superior. En cuanto a la pertinencia en Educación

---

<sup>50</sup> Este sistema de indicadores de desempeño incluye la ampliación de la cobertura, calidad, eficiencia en el uso de los recursos (Ministerio de Educación Nacional, 2003, p 11)

<sup>51</sup> Los estándares definen los conceptos y las competencias básicas que deben tener los estudiantes en cada nivel (para la educación superior se propone construir los estándares mínimos para el registro calificado).

superior se crea el observatorio laboral que ofrece un marco especial para que las instituciones redireccionen sus programas, y a los estudiantes que seleccionen por su cuenta el programa académico.

El programa de aseguramiento de la calidad de la educación superior tenía los siguientes mecanismos:

- Acreditación mínima obligatoria para la verificación de estándares mínimos de calidad
- Acreditación voluntaria de alta calidad
- Aplicación obligatoria de los Exámenes de calidad de la educación superior ECAES
- Creación de programas conjuntos de doctorado
- Creación de grupos de investigación (MEN, 2003, p 15)

La *eficiencia del sector educativo* como tercer eje estratégico de la revolución educativa, estaba centrada en mejorar la gestión de las instituciones educativas a todo nivel. Con el tercer componente del crédito del BM se implementará la gestión de la educación superior. Esta se fundamentará en dos cuestiones: en primer lugar, la eficiencia administrativa que define la relación de personal administrativo por docente y por estudiante para determinar el tamaño de las instituciones; en segundo lugar la eficiencia académica de los docentes adaptada a los estándares del ministerio. Además se fortalece la integración institucional.

### **3.3.1.9 Plan sectorial de educación: revolución educativa 2006- 2010**

Este plan fue una profundización de las políticas implementadas en el primer periodo de Uribe y su primera revolución educativa. El énfasis de este plan además de fortalecer la cobertura (acceso con equidad), la eficiencia y la calidad de la educación, anexó uno nuevo, y es *la pertinencia* de las instituciones de educación y su competitividad en el mercado nacional e internacional. Entonces

este nuevo plan se divide en cuatro políticas o ejes estratégicos: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia<sup>52</sup>.

En términos de cobertura el gobierno la ha ampliado bajando los niveles de inasistencia y deserción.

Las estrategias para aumentar las oportunidades de acceso y permanencia en la Educación Superior son: 1) financiamiento de la demanda y mejoramiento de la equidad. El financiamiento a la demanda ha sido la mejor política para aumentar la cobertura y la eficiencia en las instituciones. Estos subsidios para la demanda se tramitaran a través del ICETEX, junto con una posterior ayuda de un crédito del BM. Se financia a la demanda con créditos flexibles y bajas tasas de interés; 2) la descentralización de la oferta educativa mediante la creación de los Centros Regionales de Educación Superior CERES, la educación virtual y los programas a distancia.

El mejoramiento de la calidad en la Educación Superior se basa fundamentalmente en el aseguramiento de la calidad de la educación<sup>53</sup>. El enfoque común de competencias en la educación superior, debe concentrarse en las competencias laborales que los estudiantes deben aprender. Estas competencias comprenden las competencias básicas y ciudadanas que atraviesan todo el sistema educativo, y hacen parte de la formación para toda la vida; el desarrollo profesional de los docentes y directivos; y el fomento de la investigación.

La pertinencia se remite a la competitividad, gracias al aumento de las competencias laborales y a una articulación entre los sectores de la educación

---

<sup>52</sup> El plan señalaba que las políticas de cobertura han sido eficientes llegando a más personas. Las políticas de calidad tenían como prioridad el desarrollo de las competencias básicas y los planes de mejoramiento. La política de pertinencia estaba atada al desarrollo de competencias laborales para aumentar la productividad y competitividad del país. Finalmente la política de eficiencia estaba atada a los procesos de modernización del sector y el aseguramiento de la calidad (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p 8)

<sup>53</sup> Los elementos de esta estrategia son los estándares de competencias básicas para la educación superior, el sistema nacional de evaluación que evalúan las competencias básicas a través de los ECAES, fomento de la calidad en la educación básica y media, aseguramiento de la calidad de la educación superior.

media, superior técnica y tecnológica; además de favorecer la demanda de profesionales que las empresas necesitan. Las estrategias para fomentar la pertinencia en los programas de las IES, son: aumento de las competencias y articulación con la educación media, fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica, consolidar el observatorio laboral para la educación superior, fortalecer los vínculos universidad-empresa, promover la cultura de la responsabilidad social universitaria, internacionalización de la educación superior.

Con respecto a la eficiencia del sector educativo, el plan está concentrado en avanzar con la descentralización anunciada por la ley 715 y una mayor gestión basada en indicadores de resultados. Las estrategias para mejorar la eficiencia son: mejorar la información por ejemplo a través del Sistema Nacional de Información de Educación Superior SNIES, fortalecimiento de la gestión del MEN, modernización y fortalecimiento de la gestión de las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales, fortalecimiento de la autonomía mediante la modernización de las IES<sup>54</sup>, incentivos a las universidades públicas que aumenten sus niveles de gestión, asignándoles los recursos de otra manera desatendiendo la ley 30. Los criterios de asignación de los recursos a las universidades públicas tienen en consideración las siguientes variables de desempeño: “resultados en las pruebas de calidad de Educación Superior, alumnos atendidos, empleabilidad de los egresados, producción de investigación, ciencia, tecnología e innovación, y programas con acreditación de alta calidad, entre otros” (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p 53). Se exploraran nuevas fuentes de financiamiento a través de la línea financiera de desarrollo territorial FINDETER.

- **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado comunitario: desarrollo para todos”**

---

<sup>54</sup> El plan admite en esta estrategia que la educación superior asume gran proporción de su presupuesto a pagar nóminas. Todas las IES especialmente las públicas deben obtener la certificación de calidad a través de los estándares propuestos por el ministerio (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p 52)

Este plan fue un proyecto aprobado mediante la ley 1151 de 2007 en el gobierno de Álvaro Uribe. Este proyecto fue muy lesivo para la universidad pública ya que en su Artículo 38 obligaba a las universidades del orden nacional en el pago del pasivo pensional. Este artículo trataba el tema del saneamiento del pasivo pensional de las universidades estatales del orden nacional. Rezaba el artículo

**Art 38** “la Nación y las universidades estatales del orden nacional concurrirán al saneamiento del pasivo pensional de dichas entidades en los términos establecidos en el artículo 131 de la ley 100 de 1993. Las sumas que se hayan transferido por parte de la Nación con las cuales haya sido atendido el pasivo pensional de dichas universidades a partir de la fecha de corte prevista en el artículo 131 de la ley 100 de 1993, se tendrán en cuenta como pago parcial de la concurrencia a cargo de la Nación de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se establezca. *Parágrafo:* La concurrencia prevista en el artículo 131 de la ley 100 de 1993 respecto de las universidades territoriales se aplicará también en aquellos eventos en los cuales el pasivo pensional se encuentre a cargo de las cajas de previsión territoriales o quienes la hubieran sustituido”

Este artículo generó muchos debates, movilización y huelga en la Universidad Nacional y otras universidades públicas. En primer momento el gobierno anunció que el pasivo era responsabilidad neta de las Universidades. Pero se logró objetar parte del artículo que admitía una responsabilidad del 100% a la Universidad. Sin embargo se dejó en firme una concurrencia para el pago del pasivo pensional en partes iguales, entre el Estado y la Universidad. A pesar de este logro, se puede afirmar sin temor a equivocaciones, que el pago de este pasivo, a pesar de la concurrencia, significa la quiebra de la universidad. Sin embargo con la organización y presión del estudiantado, profesores y trabajadores, se logró que la corte constitucional declarara la inconstitucionalidad parcial del mentado artículo. En el capítulo quinto se verá en detalle este punto.

#### **4. Algoritmos o ejes de análisis documental para la relación de políticas**

Se identificó en la lectura crítica de los dos actores enunciados, que existen unos objetivos y metas fundamentales para la proposición de la reforma de la educación superior en Colombia: los objetivos a nuestro entender son mejorar EL ACCESO, LA CALIDAD, LA EFICIENCIA y LA PERTINENCIA en la educación superior. Todas estas metas deben estar supeditadas a las demandas del mercado. Para el mejoramiento de estas metas, el banco propone, a través de sus documentos, los planes, programas, recomendaciones, proyectos y políticas necesarias para llevarlas a cabo.

Las principales recomendaciones del BM que se analizaron desde el principio que se traducen en algoritmos o ejes de análisis, reflejan las ideas y políticas del BM para la reforma de la educación superior en países periféricos. Este referencial global operacionalizado a través de estos algoritmos, según nuestra hipótesis, debe ser similar al referencial sectorial de la política de educación superior en Colombia, lo cual significa que la génesis o la formulación de las políticas públicas de educación superior en Colombia, y algunos ejemplos de su implementación con el caso de la Universidad Nacional, reflejan o son dependientes de las políticas y recomendaciones del BM.

Entonces en este apartado se establecerán tres ejes o algoritmos de análisis como principales recomendaciones del BM. La separación de los ejes es necesaria para tener una organización del trabajo, pero realmente estos ejes no están separados sino que se relacionan íntimamente y además se complementan. A través del análisis de los ejes tanto de lo propuesto por el BM como por Colombia, se mostrará la dependencia o no de las políticas de educación superior en Colombia a los dictámenes del BM.



#### **4.1 Primer Algoritmo: eficiencia administrativa y financiera del Estado. Un principio de regulación financiera**

Este eje de análisis se encuentra íntimamente relacionado con los problemas que el BM encontró en la Educación Superior. En tiempos de déficit fiscal y dependencia económica, el presupuesto que el gobierno destina para la Educación Superior es muy bajo, en comparación a otras carteras, entonces se debe procurar hacer lo mismo o más dentro de las universidades públicas, con limitaciones de presupuesto. Para implementar esta política de recortes presupuestales en las universidades, la principal recomendación del BM es mejorar la eficiencia administrativa y financiera del Estado<sup>55</sup>, a la par con el mejoramiento de la gestión en las universidades públicas.

En el documento, *Lecciones de la experiencia (1995)*, se puede constatar que la mala gestión y eficiencia en el uso de los recursos proporcionados por el Estado a las IES públicas, originó como resultado los problemas de equidad y calidad en la educación superior<sup>56</sup>. Entonces la recomendación fundamental del BM es redefinir la función del Estado proporcionándole, según el banco, una buena gestión y descentralizando sus funciones, que permitan garantizar mayor autonomía y responsabilidad en la gestión de las instituciones.

Además de la redefinición de las funciones del Estado, el BM promulga una redefinición en las políticas de la Universidad Pública que muestran una clara ineficiencia e inoperancia. Los ejemplos que muestran esta inoperancia son: la baja proporción de docente/estudiante, servicios inutilizados, aumento de nomina profesoral, etc. Por tanto, para el BM los problemas presupuestales de las universidades públicas, no son el reflejo de la dependencia, déficit en las universidades y endeudamiento del gobierno con el BM, que traen consigo la baja

---

<sup>55</sup> Las crisis de los últimos 30 años obligaron a un cambio significativo en la concepción del Estado, pasando de un Estado de Bienestar a un Estado schumpeteriano o eficientista (Bula, Comp, 2008, p 6)

<sup>56</sup> El concepto de calidad ocupa un lugar destacado en el discurso neoliberal, este concepto reduce el análisis a la articulación de la educación con la economía (indicadores de calidad, certificación, competitividad, retención, deserción y fracaso escolar) (Gantiva Silva en Libreros, [comp], 2002, p 53). Además el BM reduce la calidad a la competitividad

calidad en las IES, sino por el contrario, el problema fundamental es la mala gestión que se ha venido dando en estos claustros.

En el documento, *Prioridades y estrategias (1996)*, el BM recomienda que los gobiernos realicen políticas de racionalización, tanto administrativas como financieras. Se propone realizar la gestión por enfoque por resultados; financiamiento y suministro por el sector privado de la Educación Superior; y administraciones flexibles y autónomas. Además propone el documento un mejoramiento en la enseñanza con vigilancia y control continuos. En este documento las recomendaciones van más allá del nivel macro, es decir mejoramiento de las políticas de gestión y descentralización, sino también se proponen reformas micro que suministren una visión eficientista y mercantil de la enseñanza.

El documento *Peligros y promesas (2000a)*, aunque tiene algunos cambios conceptuales en referencia a documentos anteriores del BM, proponen también un cambio en la gestión del Estado en referencia a la educación superior pública.

El documento *La educación terciaria en Colombia* propone una mejor gestión de las instituciones encargadas de la educación en Colombia. Este documento evidencia la existencia de duplicidad de funciones entre las instituciones encargadas de la educación, como el MEN, el ICFES, entre otras. Esta duplicación no permite una eficiencia en la promulgación del servicio.

Ahora el referencial sectorial expresado en las políticas de educación superior en Colombia (mirar documentos analizados aquí), son muy similares a los documentos de política del BM, conteniendo también políticas de **eficiencia** financiera y administrativa del Estado. Con respecto a la educación superior (ley 30 de 1992) se propuso la autonomía académica, administrativa y financiera de las universidades públicas. Además de la creación de varias instituciones encargadas

de mejorar esa gestión el CESU, el SNA, SUE y el CNA, todos creados con el ánimo de racionalizar y optimizar los recursos que se giran a las instituciones públicas.

En el nivel básico y medio de educación se propusieron en Colombia la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001, que proponen la descentralización financiera en el sentido que los municipios deben financiarse, con sus propios recursos, la educación básica y media. Junto a estas reformas, la ley 115 de 1994 se expresa positivamente en referencia a la política de gestión empresarial de las instituciones, dotándolas de participación y autonomía. Esta gestión devela mecanismos como la evaluación constante a los centros educativos y al personal docente, indicadores de logros, etc.

Los planes de educación que emergieron durante esta época (1991-2010), proponen mejores gestiones y eficiencia estatal para la educación superior. El plan de Cesar Gaviria proponía una mejor gestión de los recursos girados y los ajustes administrativos e institucionales. Ernesto Samper y su plan de Salto educativo además de reconocer las deficiencias en calidad, cobertura y eficiencia en la educación superior, propone la modernización de la universidad pública dotándola de racionalidad administrativa y financiera. La asignación de recursos a las universidades estatales debe seguir criterios de calidad y cobertura. El Plan de Pastrana, el Plan educativo para la paz, sigue el mismo criterio de reforma educativa en la mejora de la gestión administrativa y financiera. La financiación ya no es a los insumos sino a los resultados de estas instituciones.

El plan de Álvaro Uribe denominado *Revolución educativa* en sus dos periodos, parte de un reconocimiento de los bajos niveles de cobertura y calidad en la educación superior atribuidos a la mala eficiencia y gestión de las IES. Para solucionar esa mala gestión, Uribe solicitó un crédito al BM para modernizar la gestión de las universidades públicas. El crédito estaba dirigido a mejorar la

eficiencia administrativa y la eficiencia académica de los docentes, además de mejorar la gestión a nivel municipal, departamental y nacional de la educación.

Los planes de Uribe fueron los que más crudamente se adaptaron a los cánones del BM. Con ellos se debe plantear mecanismos empresariales en la educación pública. La educación como mercancía capaz de satisfacer a grandes masas de población.

En conclusión las políticas de Educación Superior en Colombia han sido formuladas atendiendo a los requerimientos eficientistas del BM. Al menos con este eje de análisis se puede señalar la dependencia de nuestra política de educación superior. En el siguiente apartado veremos cómo se ha implementado este eje de eficiencia y mejor gestión dentro de la Universidad Nacional.

#### **4.1.1 La Universidad Nacional<sup>57</sup> y la política de mejor gestión**

Los subsidios a la demanda y el nulo incremento de la base presupuestal de la universidad, permite lograr implementar paulatinamente estas reformas, lo cual significa gestionar mejor los pocos recursos que le brinda el Estado a las universidades públicas<sup>58</sup>, es decir fomentar políticas *eficientistas*. Las reformas más importantes que se han desarrollado para aumentar la capacidad de gestión en la Universidad Nacional, con el objetivo de trabajar con un presupuesto muy bajo, son;

- *Aumentar la proporción estudiante-docente*: Es una de las principales metas en las universidades públicas. Su implementación implica, gracias a los salones atiborrados de estudiantes, una baja interacción maestro-estudiante y por ende un

---

<sup>57</sup> La universidad Nacional de Colombia surgió en 1867. Es un ente universitario autónomo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial y cuyo objeto es la educación superior y la investigación, a través del cual el Estado proveerá el desarrollo de la educación superior hasta sus más altos niveles, fomentará el acceso a ella y desarrollará la investigación [...] (ver decreto 1210 de 1993; Universidad Nacional de Colombia [2009])

<sup>58</sup> Para el MEN y el gobierno nacional los recursos adicionales brindados a las universidades públicas no exceden los 100 mil millones de pesos que se tienen que distribuir en las 33 universidades públicas del país. Estos recursos están sujetos a indicadores de gestión que ponen a competir a las universidades (Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE)

detrimento en la calidad de la enseñanza. En el 2006 hay en Colombia 27 alumnos por profesor esto hace que las clases sean mucho más generales, rápidas desalentando los procesos de seguimiento del aprendizaje del estudiante en su totalidad. El exceso de estudiantes por salón de clase no fomenta la participación ni el debate, ya que en muy poquito tiempo de las clases (2 horas) es imposible generar diálogos maestro-estudiante y responder a las preguntas a las que haya lugar.

- *Introducción de mecanismos empresariales en la gestión de la educación:* Además de estas estrategias se vienen aplicando otras para mejorar la gestión administrativa y financiera. Para ello se diseñó el sistema de mejor gestión SIMEGE<sup>59</sup>, que contiene un manual de procesos y procedimientos. Todos estos sistemas son dirigidos y elaborados por el Estado para que sean aplicados en todas las universidades. Todo ello implica fomentar el espíritu empresarial dentro de las universidades. Los centros de extensión de la Universidad Nacional funcionan como verdaderas empresas direccionadas hacia los clientes.

Además de la gestión administrativa y financiera, se logró a través del acuerdo 033 de 2007, una reforma en la gestión académica, que flexibilizaba los componentes de estudio de cada programa permitiendo una mejor adaptación de los estudiantes a la universidad, lo que significa en otras palabras, la formación para el mercado laboral, la cual exige estudiantes con “competencias” mínimas eliminando de tajo el rigor científico.

- *evaluaciones al desempeño estudiantil y docente:* Todo ello hace parte de los procesos de acreditación de las carreras. La Universidad Nacional no se ha eximido de este tipo de evaluaciones de sus programas académicos. Las pruebas ECAES para los estudiantes, la autoevaluación y la evaluación de los estudiantes a los docentes, etc

---

<sup>59</sup> El funcionamiento de este nuevo sistema entre 2010 y 2012, le costó a la Universidad Nacional cerca de 9.273 millones de pesos lo que ahondó su crisis (Universidad Nacional - FCE [s.f])

- *Reducir el costo de la nómina profesoral*: Por ejemplo en Colombia el decreto 2912 de 2001, modificó el decreto 1444 de 1999<sup>60</sup>, este nuevo decreto tiene por objeto reducir el costo de la nómina profesoral, medida de ajuste fiscal que contribuirá a superar la crisis económica de las universidades y el mal manejo que le dieron los profesores mediocres al decreto 1444(Figueroa en Libreros [Comp.], 2002, p 149-150).

Las anteriores son algunas de las medidas eficientistas promulgadas por el BM y aplicadas sin contemplaciones en la universidad y que han tenido consecuencias muy nefastas. En términos de calidad educativa<sup>61</sup> las políticas de mejorar la gestión en la universidad pública, ha quedado corta, ya que la calidad o excelencia académica en los claustros, debe ser correctamente financiada por el Estado

Como se puede observar, en este eje de análisis, hay una clara relación de dependencia entre nuestras políticas y las recomendaciones de política de educación superior del BM tanto en su formulación como en su implementación con el caso de la Universidad Nacional.

#### **4.2 Segundo algoritmo: Diversificación de fuentes de financiamiento. Una estrategia de privatización<sup>62</sup>**

Este puede ser el eje de análisis más importante y el articulador de los otros dos mencionados. Es un eje problemático y es una de las principales recomendaciones del BM, ya que implica cobrar o subir los costos en referencia a las matrículas dentro de las universidades públicas, en suma significa la huida del Estado en la financiación de la educación superior pública y la ascensión de los

---

<sup>60</sup> Esta medida estaba planteada en el informe de la Comisión de Racionalización del gasto y de las finanzas públicas-gasto público en Educación superior (1997)

<sup>61</sup> La calidad es entendida como el acceso al conocimiento para todos la cual genera unas relaciones humanas renovadas.

<sup>62</sup> Al ser un eje que implica costos y dinero, el BM lo trata de manera cuidadosa, se esfuerza en demostrar que sus lineamientos no son ideológicos, sino que son reformas que tienen que llevarse a cabo, ya que están atadas a un nuevo contexto educativo mundial, la sociedad del conocimiento y agregaría la nueva división internacional del trabajo.

mecanismos de autofinanciación, lo cual significa sencilla y llanamente **la privatización de la universidad pública**. Política que ha sido aplaudida por el FMI, BM, BID.

Esta idea privatizadora que agencian las OI, se desarrolló desde diferentes ámbitos, congresos, reuniones, etc., y obedece a un principio claro, *el negocio de la educación*. La Corporación Financiera Internacional, filial del Banco Mundial para la concesión de créditos al sector privado, organizó en 1999 un congreso internacional con el explícito título de “Oportunidades para la inversión en la educación privada en los países desarrollados”. El encuentro, además de legitimar científicamente la racionalidad de la inversión en enseñanza privada, fue un claro llamado tanto a gobiernos como a empresarios para estimular la expansión del sector (véase IFC, 1999 en Bonal 2002).

Sin embargo, la privatización de la Educación en los países periféricos plantea una contradicción, como afirman Maasen y Cloete (2002) citados en (Wangenge-Ouma, 2008, p 217); esta contradicción radica en que los Estados son los encargados de crear las condiciones para el desarrollo económico y social, y esto se logra con gente capacitada y fomentando la investigación de punta. Esto requiere una financiación adecuada de los centros universitarios. Pero, por otro lado, las OI a través del BM, introducen presiones con sus políticas o recomendaciones, para reducir el papel y la contribución del gobierno central en la educación. Entonces surge una problemática y es que el menor apoyo del gobierno colombiano significa unas injustas políticas de desfinanciación de la educación superior. Para, (Wangenge-Ouma, 2008) estas políticas tienen una convergencia:

“Las políticas de financiación de la educación han sido producto de una convergencia de la dinámica de la globalización y los imperativos del contexto local. Además, se observa un cambio desde la educación superior gratuita a los costos compartidos, la privatización y la comercialización, que es un síntoma de una transición global desde un paradigma de desarrollo que se basa principalmente en el keynesianismo, que significa el gasto en servicios sociales, a un paradigma neoliberal que privilegia la lógica del mercado” (p 215).

Con la salida del sector público de la financiación de la educación superior, recomendación concreta del BM, se incrementa de manera desproporcionada el sector privado (mirar diversificación institucional), lo que corresponde a un desmantelamiento del sector público. Entonces la recomendación del BM en todos sus textos es reducir sustancialmente la financiación de los servicios del sector público, con especial énfasis en la educación superior (Collins y Rhoads, 2010, p 190). La desfinanciación por parte del Estado implica que las Universidades públicas obtengan recursos de otras fuentes, o lo que es lo mismo diversifique sus fuentes de financiación.

Ahora bien, estas políticas de diversificación de la financiación de la educación superior propuestas por el BM, se reprodujeron en Colombia en los diferentes planes, leyes, etc. Los planes del gobierno desde 1991 hasta el 2010, proponen diversificar las fuentes de financiamiento dentro de las universidades para así lograr ampliar la cobertura y la calidad. La primera fuente para diversificar los ingresos en las universidades es que las personas que accedan a ella, paguen por el “servicio”. Los sectores medios y altos de la población financian privadamente sus matrículas. Para los sectores populares se proporciona una línea de créditos a través del ICETEX, política conocida como el subsidio a la demanda<sup>63</sup>.

Las pocos dineros o transferencias girados por el gobierno a las universidades públicas quedan condicionadas a ciertos requerimientos o indicadores de desempeño como el de calidad, cobertura y desarrollo institucional. Más aún, esos nuevos recursos se girarán dependiendo de la capacidad de autofinanciación de las universidades públicas. Por ejemplo, en Colombia se cambió el esquema de una financiación a los insumos por una financiación a los resultados, es decir, el poco dinero girado por el Estado a las universidades públicas, debe tener unos criterios de asignación.

---

<sup>63</sup> La financiación a la demanda y no a la oferta se desarrolla en Colombia a través de una política de créditos encargada al ICETEX. El gobierno de Uribe fortaleció los subsidios a la demanda con un crédito solicitado al Banco Mundial



La diversificación de las fuentes de financiamiento en la Universidad implica una alza de matrículas y esto es problemático en un país como Colombia, en donde la gran mayoría de su población vive sumida en la miseria y su única opción de ingresar a la educación terciaria es en la Universidad pública, sin embargo:

“Las universidades públicas están experimentando recortes financieros del gobierno, que presionan sobre la diversificación de las fuentes de ingresos, los programas de recuperación de costos y los contratos con el sector empresarial. Al mismo tiempo, los fondos se están volviendo cada vez más condicionados, con énfasis en la rendición de cuentas. Por lo tanto, la financiación depende cada vez más de la evaluación de acuerdo a -criterios de la performatividad- establecido por el gobierno y las fuerzas del mercado. Las universidades son también obligadas a utilizar procesos de autoevaluación, que suplementan las evaluaciones externas. Las universidades tienen autonomía para decidir en los asuntos internos y los medios para alcanzar los objetivos establecidos (control de procesos) mientras que los gobiernos tienen el poder de decidir los objetivos (controlar productos). Este sistema se conoce como "evaluación a distancia" (Neave y Van Vught 1991). (citado en Torres y Schugurensky, 2002, p 446)

Finalmente, la poca adaptabilidad de las universidades colombianas al nuevo contexto, implica realizar reformas profundas que conlleven a buscar otra manera de realizar la financiación de la Educación superior pública. Y sobre todo en países como Colombia que no tiene la capacidad para financiar la expansión de la educación superior, restringida por limitaciones económicas. Por tanto las universidades públicas deben conseguir recursos de manera autónoma (autofinanciación). Veamos con más detalle el asunto con respecto a la Universidad Nacional.

#### **4.2.1 Universidad Nacional y sus fuentes de financiación**

Las principales recomendaciones que analizamos a través de los textos emitidos por el BM, se las relacionará con la implementación de las mismas en la Universidad Nacional. Todas estas recomendaciones son meras estrategias para fomentar la privatización del sector público que ante la dependencia económica al BM y otros, no le queda más remedio que implementar paulatinamente este tipo de recomendaciones. Las estrategias para diversificar la financiación de la educación superior pública, es decir, para engrosar los recursos propios, dentro de la Universidad Nacional son:

- *Participación de los estudiantes en los gastos:* La principal característica de la diversificación de la financiación en las universidades públicas, es que los costos de la universidad los debe asumir el directo implicado, es decir el estudiante, el Estado sale de su responsabilidad de brindar igualitariamente la educación superior. Ésta política parte de la premisa de que los egresados universitarios obtendrán mayores beneficios económicos de los cuales la universidad no se beneficia, por este motivo se debe crear mecanismos para que las matrículas vayan en continuo ascenso. Una vez más la visión economicista de la educación salta a la vista. Esta visión fue propugnada en la Universidad Nacional, en la rectoría de Antanas Mockus que va desde 1991 hasta 1993. En esta rectoría el aumento de las matrículas a los estudiantes fue radical el cual incluyó un valor extra de sistematización en la matrícula.

- *Los créditos brindados a los estudiantes a través de instituciones financieras:* lo que equivale a decir un aumento vertiginoso de los subsidios a la demanda. En términos generales los créditos a largo plazo (ACCES) solicitados ante esta institución, han ido en aumento pasando de 20.000 beneficiarios en el 2004 a 39.425 en el 2011 lo que implica un 47% de crecimiento.

*Tabla 7. Créditos otorgados por el ICETEX*

| <b>Año</b>                                          | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|-----------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Beneficiarios ACCES</b>                          | 20.761      | 18.281      | 26.766      | 38.584      | 30.004      | 28.404      | 28.987      | 39.425      |
| <b>% de Beneficiarios para estratos 1 y 2 ACCES</b> | 62,8%       | 65,9%       | 73,9%       | 79,1%       | 82,3%       | 84,9%       | 83,0%       | 83,9%       |

**Fuente:** ICETEX

- *La venta de servicios dentro de la universidad:* Las consultorías externas, investigaciones, estudios, entre otros, han aumentado vertiginosamente en la Universidad y llevan consigo unos lineamientos que transforman el espíritu mismo de la Universidad Pública. Por ejemplo la investigación ya no se hace para

conocer la verdad de los fenómenos sociales o naturales, sino para satisfacer a los financiadores, es decir a las empresas. La entrada de los negocios al ámbito educativo, ataca el principal objetivo de la Universidad, que es la transformación de la sociedad, a través de la crítica, el conocimiento, la autocrítica, etc. En suma, la universidad ya no se dedica a resolver los problemas nacionales sino los problemas empresariales, y esta es una de las maneras para auto-sostenerse.

- *Ofrecimiento de cursos cortos para su autofinanciación.* Estos cursos se denominan de extensión y es una de las principales maneras que tiene la Universidad para obtener recursos propios. Además estos cursos de extensión y sus órganos directivos, funcionan con un espíritu empresarial.

#### ***4.3 Tercer Algoritmo: Diversificación de la educación superior como fórmula para “adelgazar” la educación universitaria***

En los últimos tiempos ha aumentado vertiginosamente la demanda estudiantil por Educación Superior. La demanda mundial para los años sesenta era de 13 millones de estudiantes de educación superior. Mientras que en 1995 había 82 millones de estudiantes. Ante este aumento vertiginoso de la demanda, el BM propone aumentar la oferta educativa vía diversificación de la educación superior, lo cual significa que no haya sólo universidades dedicadas al conocimiento y la investigación, sino también otro tipo de instituciones técnicas y tecnológicas dedicadas a la formación para el trabajo y que puedan absorber esa gran demanda estudiantil. El aumento paulatino y fuerte de estas instituciones en Colombia, que no funcionan precisamente como universidades, adelgazan o minimizan el impacto de la educación universitaria crítica y científica.

Todas las recomendaciones analizadas en los documentos del BM, se dirigen a “recomendar” la diversificación de la Educación Superior privada con una planificación concienzuda de las instituciones creadas. Este incremento de la

diversificación evita que las personas se matriculen en las mismas carreras profesionales, ya que amplía el abanico de las carreras técnicas y tecnológicas.

Con este instrumento de política se evidencia la *división internacional del trabajo*. El mismo banco reconoce que en el mundo se deben establecer criterios básicos para fomentar esta división. La ciencia y la tecnología deben estar a cargo de los países centrales con buenas universidades financiadas por el Estado, mientras que la puesta en marcha de los procesos, o la aplicación sin crítica de los nuevos conocimientos, a cargo de las naciones o Estados periféricos.

De otra parte en Colombia esta recomendación de diversificación institucional se la realizó profundamente. La ley 30 de 1992 desreguló o flexibilizó la manera para crear centros educativos. La ley permitió que existan cuatro tipos diferentes de IES<sup>64</sup>: las instituciones tecnológicas, las técnicas, las instituciones universitarias y las universidades tanto en el ámbito público como privado. La ley contiene una regulación media de las IES públicas pero no existe una regulación real y efectiva de las IES de carácter privado. Se limita a reglamentar asuntos cómo los requisitos para fundar este tipo de instituciones. Además en la ley no hay reglamentación acerca del carácter académico de las instituciones.

La estrategia de diversificación de la educación superior, además de obedecer a unos criterios de *cobertura*, obedece, a su vez, a una manera de mantener las *diferencias sociales*. En Colombia hay sectores y capas subalternas incapaces de pagar universidades costosas, tanto públicas como privadas, y deben remitirse a realizar estudios técnicos o tecnológicos u optar por universidades que brinden

---

<sup>64</sup> En estas instituciones creadas a partir del 92, hay una división profunda de las funciones, existiendo universidades para la formación crítica e investigativa y otras para presionar el botón.

una baja calidad en sus programas académicos con un costo de matrícula menor<sup>65</sup>.

Su contraparte en Colombia son las Universidades exclusivas para ciertos sectores, en otras palabras, para la élite colombiana. La Universidad de los Andes en Colombia es la típica universidad de élite que mediante sus altas matrículas en cualquier programa, amplía su calidad académica y más aún, transmite en la esfera de la educación las diferencias sociales más severas de la sociedad, permitiendo la reproducción de las desigualdades sociales. Entonces la promulgada diversificación de la Educación superior propaga una estratificación interna de las instituciones, las cuales absorben a estudiantes con una específica clase social.

Esta recomendación de diversificación del BM ha sido seguida cabalmente en las políticas del gobierno colombiano. Los planes educativos en el periodo estudiado, han fortalecido a través de diferentes instrumentos, cómo la descentralización y la emergencia de otras instituciones, la política de diversificación de la Educación Superior desarrollada principalmente a partir de la ley 30 de 1992.

El Plan de apertura educativa del gobierno de Gaviria fue el que delineó esta política y se vio proyectada con la aprobación de la ley 30 de 1992. Los planes subsiguientes, Samper y Pastrana, ratifican esta postura de diferenciación institucional con aumento de la calidad de esas instituciones.

El plan de Uribe Revolución educativa 2002-2006 y 2006-2010; pretendió darle más garras a la ley 30 en el sentido de no permitir un crecimiento desordenado de las instituciones. Introdujo vigilancia y control o mejoramiento en la eficiencia académica, financiera y administrativa. Sin embargo, el plan de Uribe fue más allá en la diversificación, ya que fomentó la virtualidad, los programas a distancia, y los centros regionales de Educación Superior CERES.

---

<sup>65</sup> La mayor parte de las IES creadas a partir de la ley 30, en base a su política de reducción de costos para ampliar su demanda, da lugar a unas condiciones de calidad baja, con profesorado de cátedra no dedicado a labores investigativas. Además de instalaciones precarias, y enseñanzas basadas en los simples procedimientos.

Con Uribe se propagó enormemente la educación técnica, tecnológica y el número de estas instituciones tanto en el nivel público como privado, además brindó un mayor protagonismo a entidades como el SENA. En la tabla 8 se muestra la cantidad de estudiantes que entran a este tipo de instituciones. El número de estudiantes dentro de estas instituciones, entre el periodo de 2004 a 2011, pasó de 263.575 a 592.710 estudiantes, lo cual significa un aumento del 125% de absorción estudiantil. El problema radica en que estas IES se propagaron con facilidad y obtienen demandas estudiantiles muy superiores que develan mecanismos de mercadeo educativo, sin observar las condiciones de excelencia dentro de estos claustros

“no es sorprendente que Colombia haya generado menos del 2% de la producción científica de las instituciones de educación superior (IES) en Iberoamérica en el periodo 2003-2008 (Ranking Iberoamericano Scimago 2010). Actualmente, las universidades de España, Brasil, Portugal, México, Argentina y Chile agrupan más del 90% de dicha producción. Tampoco es sorprendente que las IES colombianas no figuren en los primeros puestos de los rankings mundiales que miden la calidad” (Unimedios, p 12)

*Tabla 8. Fomento de la educación técnica y tecnológica*

| <b>Año</b>             | <b>2004</b>    | <b>2005</b>    | <b>2006</b>    | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b><br>* |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| <b>Total IES</b>       | <b>170.346</b> | <b>197.822</b> | <b>205.287</b> | <b>197.333</b> | <b>212.992</b> | <b>227.083</b> | <b>245.672</b> | <b>270.749</b>   |
| IES privadas           | 90.043         | 102.268        | 106.300        | 106.216        | 107.165        | 116.930        | 121.611        | 142.947          |
| IES públicas           | 80.303         | 95.554         | 98.987         | 91.117         | 105.827        | 110.153        | 124.061        | 127.802          |
| <b>Matrícula SENA</b>  | <b>93.029</b>  | <b>97.468</b>  | <b>141.765</b> | <b>197.486</b> | <b>249.654</b> | <b>255.422</b> | <b>296.686</b> | <b>321.961</b>   |
| Técnicos profesionales | 73.399         | 78.360         | 108.532        | 149.265        | 162.241        | 118.556        | 26.211         | 1.049            |
| Tecnólogos             | 19.630         | 19.108         | 33.233         | 48.221         | 87.413         | 136.866        | 270.475        | 320.912          |
| <b>Total</b>           | <b>263.375</b> | <b>295.290</b> | <b>347.052</b> | <b>394.819</b> | <b>462.646</b> | <b>482.505</b> | <b>542.358</b> | <b>592.710</b>   |

*Fuente: Estadísticas de Educación Superior MEN y SENA \* Dato estimado*

En suma el gobierno de Uribe implementó la política de diversificación de la educación de manera más precipitada. La tabla 9 muestra que la educación

tecnológica en el periodo comprendido entre 2003 y 2007, creció en un porcentaje de 16,9 % en comparación a la educación universitaria que apenas creció un 4,2%, lo cual demuestra que la aparición de este tipo de instituciones adelgaza o minimiza la educación universitaria.

*Tabla 9. Crecimiento de la matrícula por nivel de formación*

|                     | <b>2003</b> | <b>2007</b> | <b>2010</b> | <b>Crecimiento</b> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Técnica profesional | 55%         | 20%         | -49,8       | 6,90%              |
| Tecnológica         | 1,30%       | 7,70%       | 51,2        | 16,90%             |
| Universitaria       | 3,60%       | 4,40%       | 3,4         | 4,20%              |
| Especialidad        | -20,6       | -14,00%     | 9,9         | 1,10%              |
| Maestría            | 32,50%      | 9,70%       | 16,8        | 17,60%             |
| Doctorado           | 66,60%      | 27,50%      | 42,6        | 26,70%             |

*Fuente: Men-SNIES*

## **5. El referencial antagónico - a manera de conclusión**

La política pública de educación superior en Colombia es formulada e implementada ateniéndose fuertemente a los cánones del Banco Mundial. Como países endeudados que somos, y con una burguesía aliada a intereses extranjeros, se aceptó diligentemente los préstamos de ajuste estructural que fomentaron la primera dependencia o la dependencia económica. Es tan fuerte la incidencia de estas Organizaciones Internacionales que se inmiscuyeron no sólo en la política económica de los países periféricos, sino en toda la política social, incluyendo la política de Educación Superior.

En los documentos presentados en este trabajo de los actores en juego más importantes, se notó que discursivamente son los mismos, es decir, las recomendaciones del Banco Mundial son similares a la documentación aparecida en Colombia sobre la política de Educación Superior. Se trazaron tres ejes de análisis que son las recomendaciones más insistentes del Banco Mundial, con ellos se advirtió esa similitud y por ende la ratificación de la segunda dependencia social y política.

Los ejes o algoritmos fueron: en primer lugar la Eficiencia y mejor gestión administrativa y financiera del Estado como un principio de regulación financiera. Este primer eje fomenta la mejor eficiencia en las universidades públicas. Con la desfinanciación por parte del Estado, las universidades públicas tienen que gestionar mejor los pocos recursos asignados, además de competir con otras IES por recursos exiguos. Vimos el caso de la Universidad Nacional en donde se han reemplazado las formas administrativas por las de gestión privada.

En segundo lugar la diversificación de fuentes de financiamiento como una estrategia para privatizar el sector. El Estado colombiano no es el único actor



financiado de la universidad pública, existen otros actores privados que pueden colaborar con su financiación, como son las empresas, los mismos estudiantes, organizaciones, etc. Además la universidad puede garantizar su sostenimiento financiero con mecanismos de autofinanciación. En la Universidad Nacional se pudo corroborar mecanismos de autofinanciación: la venta de servicios a las empresas, el cobro de matrículas altas, los cursos de extensión, entre los principales.

En tercer lugar el eje de Diversificación de la educación superior como fórmula para “adelgazar” la educación universitaria. Esta recomendación se copió literalmente en Colombia y para realizarla se expidió la ley 30 de 1992 que admitió la creación de muchas IES de baja calidad que absorben una demanda muy grande de estudiantes dejando a las Universidades creadoras de investigación en la penumbra.

A pesar de la dependencia manifiesta al BM, corroborada en estos tres ejes, la educación y las políticas educativas siguen siendo un campo en disputa. Han surgido movimientos estudiantiles, de trabajadores y de profesores que levantan nuevos discursos que apelan por otro tipo de educación.

Por ejemplo, las reformas a la universidad pública han sido muchas, y la Universidad Nacional no ha sido la excepción. En esta universidad se han implementado reformas académicas y administrativas que en su primera versión eran realmente lesivas, pero por el empuje del movimiento social universitario se han visto en disputa. Veamos un par de ejemplos de estas reformas.

Marco Palacios que ejerció como rector de la Universidad Nacional desde el 2003 presentando su renuncia irrevocable en el 2006 debido a “situaciones personales”, presentó una propuesta institucional para reformar la Universidad Nacional. La propuesta la dio a conocer en el 2003 y se denominaba “*Hacia la innovación*”

*institucional en la Universidad Nacional*” que se estableció formalmente en el Plan global de Desarrollo 2004-2006. En ella pretendía realizar una reforma administrativa y académica que flexibilizaba los tiempos dedicados al estudio y las carreras profesionales. Además se planteó la incursión de la Universidad Nacional a un sistema de créditos, política que se ha logrado totalmente en la actualidad.

Asimismo, la lectura de esta propuesta de reforma, evidencia una clara sintonía con el mercado ya que en vista de aumentar la cobertura en la Universidad, se deben acortar las carreras. El rector palacios se expresaba de la siguiente manera “quizás estemos –enseñando demasiado-, entregando un profesional que supera los requerimientos del mercado y quizás menos preparado para la elasticidad del mundo ocupacional de nuestros días” (Palacios, 2003). Estas reformas propugnadas por Palacios tuvieron fuertes presiones de los estudiantes y de los profesores.

Un segundo ejemplo de estas reformas son las propuestas de desfinanciación que se realizaron a través del Plan Nacional de Desarrollo y especialmente su artículo 38 que fue debatido y derrotado en parte. Para ello se desarrolló una fuerte presión estudiantil y una comisión que fue instalada en mayo de 2007 en la Universidad Nacional. La Comisión fue auspiciada y creada por el rector para poder abordar los problemas planteados en el proyecto del plan nacional de desarrollo y en especial lo que se refiere el art 38 de dicho plan. La comisión destaca algunos criterios para resolver el tema del pasivo pensional en la Universidad Nacional:

“1) se garantice el pago de las mesadas pensionales, pero 2) sin menoscabar la autonomía de la universidad, y 3) sin afectar su sostenibilidad financiera, de tal manera que ésta no sólo pueda seguir cumpliendo sus funciones misionales sino que pueda 4) incluso fortalecerse financieramente debido a la función estratégica que la universidad pública juega para el desarrollo de un país como Colombia” (González, et al, en: Bula 2008 (comp.), p 60)

En suma, muchas han sido las batallas de los movimientos estudiantiles, de profesores y trabajadores, todo con el ánimo de crear un nuevo tipo de educación, un referencial antagónico que apele en todo momento, a configurar *la educación como derecho y no como mercancía transable en el mercado. Más aún la educación debe fomentar el sentido político el cuál se esfuerza en educar con un sentido crítico promotor del cambio social.* La educación debe ser también formativa políticamente y que promueva el cambio estructural que Colombia como país de la periferia debe alcanzar. Pérez, señala que:

“la educación es valiosa en sí misma y que independiente de que aporte al desarrollo económico de la ciudad y del país, es un requisito mínimo para que las personas se reconozcan como sujetos de derechos y reconozcan a sus pares como tales [...] Aunque resulta deseable que la educación contribuya al desarrollo y al crecimiento económico, lo cual debe ser más un resultado que un objetivo mismo de la política, lo esencial es que toda política educativa contribuya a crear las condiciones necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación a todas las personas. Un cambio de orientación de esta naturaleza no sólo implica un cambio de discurso, de la educación como mercancía a la educación como derecho, sino que entraña una práctica de política educativa distinta” (Pérez, 2007, p 52-53).

Entonces la educación depende mucho de la manera en que se erige la sociedad como proyecto. Si queremos brindar una educación para el trabajo, en una sociedad liberal capitalista en el sentido político y económico del término, la educación debe ser correspondiente a lo que queremos, precisamente, obedeciendo las necesidades inmediatas del mercado, para ello se hizo necesario fomentar la educación productivista o del capital humano auspiciada por el BM y Colombia. Sin embargo este referencial antagónico, se esfuerza por crear una educación o políticas educativas que logren un nivel mínimo de ciudadanía social, entendida como el grado de conocimiento acerca de su quehacer en el mundo. Es por esto que la educación como un fin en sí mismo, debe producir una politización de los vastos sectores sociales excluidos del sistema. La politización ayuda a la exigibilidad de los derechos vulnerados.

Para implementar este tipo de educación en Colombia se requieren esfuerzos muy grandes y sobre todo presupuestales. El Estado debe ser el encargado de

financiar correctamente a las instituciones y universidades públicas, y colocar a la universidad como el centro de atención del país, y así se logran los tan anhelados objetivos de cobertura, calidad y pertinencia.

A manera de ejemplo, para implementar una universidad crítica y propositiva es necesario que los maestros y maestras, no simplemente enseñen cosas para que los estudiantes se desempeñen en un mundo más desigual, sino que se necesitan proyectos educativos de distinto corte y maestros capaces de enseñarles a los estudiantes que no solamente basta con interpretar el mundo o el país, sino que tengan las posibilidades de transformarlo. Además del cambio ideológico y pedagógico en los maestros es necesario que “La política educativa debe garantizar que la docencia sea una profesión prestigiosa, valorada y convenientemente retribuida. Todos los países con una política educativa exitosa han logrado niveles altos de calidad, respeto y valoración de los docentes” (CEPAL-UNESCO, 1996, p 49), y a todo esto agregaría, la valoración fuerte de la educación, ponerla como pilar fundamental de desarrollo.

Finalmente se puede señalar que los movimientos de trabajadores, estudiantiles y profesoriales han impedido que las reformas o recomendaciones de las Organizaciones Internacionales, especialmente el Banco Mundial, se implementen ferozmente en nuestros países. En conclusión se debe seguir el ejemplo de la reforma de Córdoba que implicó la independencia de las universidades latinoamericanas, la rebelión contra los resabios coloniales enquistados en las universidades. Ahora se necesita una segunda reforma de Córdoba para liberarnos de la dependencia manifiesta del BM sobre nuestra política de educación superior, y tener universidades críticas y autónomas necesarias para realizar las transformaciones económicas y sociales de Colombia.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Wilson; Molano, Frank (sf), Nuevo orden educativo global y mercantilización de la escuela pública en Bogotá. 1990-2004. Escuela Normal Superior Nuestra Señora de la Paz

Banco Mundial (1995), La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia, [en línea], disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/14/000090341\\_20050614161209/Rendered/PDF/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/14/000090341_20050614161209/Rendered/PDF/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf), Recuperado: 12 de octubre de 2012

Banco Mundial (1996), Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial, [en línea], disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/13/000160016\\_20050613172136/Rendered/PDF/14948010spanish.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/13/000160016_20050613172136/Rendered/PDF/14948010spanish.pdf), Recuperado: 17 de octubre de 2012

\_\_\_\_\_ (2000), Estrategia sectorial de educación, [en línea], disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/05/20/000333037\\_20090520012504/Rendered/PDF/196310SPANISH0BOX0338884B.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/05/20/000333037_20090520012504/Rendered/PDF/196310SPANISH0BOX0338884B.pdf). Recuperado: 21 de septiembre de 2012

\_\_\_\_\_ (2000a), La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas. Grupo especial sobre educación superior y sociedad, Chile, Corporación de promoción universitaria

\_\_\_\_\_ (2003), La educación terciaria en Colombia: preparar el terreno para su reforma, [en línea], disponible en: [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/57/5741a0f0-5250-417f-adf5-c3ad7b4082c7.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/57/5741a0f0-5250-417f-adf5-c3ad7b4082c7.pdf). Recuperado: 19 de octubre de 2012

\_\_\_\_\_ (2003a), Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento: desafíos para los países en desarrollo, trad. Roberto Pizarro, Colombia, Alfaomega grupo editor

\_\_\_\_\_ (2008), Gasto militar como porcentaje del PIB- [en línea], disponible en:

[http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?order=wbapi\\_data\\_value\\_2008%20wbapi\\_data\\_value%20wbapi\\_data\\_value-first&sort=asc](http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?order=wbapi_data_value_2008%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-first&sort=asc),

Recuperado: 28 de diciembre de 2012

\_\_\_\_\_ (2010), Informe anual: reseña del ejercicio [en línea], disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2010SPA/Resources/BancoMundial-Infomeanual2010.pdf>, recuperado: 28 de noviembre de 2012

Bocanegra Acosta, Henry (2010), Las políticas educativas y el magisterio colombiano en la década de los 80, [en línea], Disponible en: <http://www.unilibre.edu.co/dialogos/admin/upload/uploads/Articulo%202.pdf>, recuperado: 6 de noviembre de 2012

Bonal, Xavier (2002), Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco mundial para América Latina (Globalization and Education Policy: A Critical Analysis of the World Bank's Agenda for Latin America) Revista Mexicana de Sociología. Vol. 64, No. 3 (Jul. - Sep., 2002), pp. 3-35

Briones, Guillermo (1998), La investigación social y educativa. Formación de docentes en investigación educativa. Convenio Andrés Bello, Bogotá, TM editores.

Brunner, José Joaquín (coord.) (1995), Educación superior en América Latina: Una agenda para el año 2000, Proyecto de políticas comparadas de educación superior, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia

Brunner, José Joaquín (2002), Peligro y promesa: Educación superior en América Latina, En: López Segrera; Maldonado, Alma (coords.) Educación superior latinoamericana y organismos internacionales: un análisis crítico. Universidad de San Buenaventura Cali

Carnoy, Martin (1977), La educación como imperialismo cultural, Siglo Veintiuno editores, España

Cataño, Gonzalo (1989), Educación y estructura social, Ensayos de sociología de la educación, asociación Colombiana de Sociología, Bogotá, Plaza y Janes editores

CEPAL-UNESCO (1996), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (Versión resumida), [en línea], Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>, Recuperado: 17 de octubre de 2012

Collins, C; Rhoads, R (2010) The World Bank, support for universities, and asymmetrical power relations in international development, High Educ 59: pp 181–205. Ebscohost

Colombia, Corte Constitucional, sentencia No T-002 de 1992, [en línea], disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-002-92.htm>, Recuperado: 14 de de diciembre de 2012

Colombia (2006), Constitución Política, Bogotá, Panamericana

Colombia, Congreso Nacional de la República, Ley 60 de 1993, [en línea], Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=274#1>, Recuperado: 12 de noviembre de 2012

\_\_\_\_\_, Ley 30 de 1992, [en línea], Disponible en: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86437\\_Archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86437_Archivo_pdf.pdf), recuperado: 07 de octubre de 2012

\_\_\_\_\_, Ley 115 de 1994, [en línea], Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=292>, recuperado: 13 de noviembre de 2012

\_\_\_\_\_, Ley 715 de 2001, [en línea], Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452#113>, recuperado: 13 de noviembre de 2012

Coraggio, José Luis; Torres, Rosa María (1977), La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos, Fundación Centro de Estudios Multidisciplinarios, Buenos Aires, Miño y Dávila editores.

Departamento Nacional de planeación (1991) Plan de Apertura Educativa PAE; 1991-1994, [en línea], Disponible en:

[http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce22-23\\_09docu.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce22-23_09docu.pdf).

Recuperado: 07 de noviembre de 2012

\_\_\_\_\_, (1995), Documento Conpes 2781 del 24 de mayo de 1995, [en línea], Disponible en: [http://s3.amazonaws.com/ficheros-2012/05/16/Im\\_1\\_3\\_370659534\\_in1\\_economico\\_2781.pdf?AWSAccessKeyId=1V02D0W3KSR4KHZ90B82&Expires=1352486738&Signature=4%2BZB89Y%2BGQV5rZPUk5aFfvKs0s0%3D](http://s3.amazonaws.com/ficheros-2012/05/16/Im_1_3_370659534_in1_economico_2781.pdf?AWSAccessKeyId=1V02D0W3KSR4KHZ90B82&Expires=1352486738&Signature=4%2BZB89Y%2BGQV5rZPUk5aFfvKs0s0%3D). Recuperado: 24 de octubre de 2012

Estrada Álvarez, Jairo (2002), Configuraciones de política educativa Neoliberal: Un estudio preliminar, [en línea], Disponible en: [http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs\\_sesiones/configuracionpoli\\_educativa.pdf](http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/configuracionpoli_educativa.pdf), Recuperado: 2 de noviembre de 2012

Figuroa, Hernando, Reforma universitaria: entre la autonomía y el mercado. En: Libreros, Daniel (comp.) (2002), Tensiones de las políticas educativas en Colombia: Balance y perspectivas, Bogotá, editorial Universidad Pedagógica Nacional

Gantiva Silva, Jorge, Lo público y el porvenir en nuestras escuelas. En: Libreros, Daniel (comp.) (2002), Tensiones de las políticas educativas en Colombia: Balance y perspectivas, Bogotá, editorial Universidad Pedagógica Nacional

Giraldo, Cesar (2001), Finanzas públicas en América Latina: La economía Política, Bogotá, Desde Abajo

González, Jorge Ivan, et al, Informe comisión rectoral, En: Bula, Jorge Ivan (2008) [comp.], Financiación de la Educación Superior: dilemas y desafíos de la universidad pública colombiana para el siglo XXI, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia

Grosso, Jose Luis, La Educación superior en los países en desarrollo: peligro y promesa. Desde la perspectiva de la investigación y la pertinencia social, En: López Segre; Maldonado, Alma (coords.) (2002); Educación superior latinoamericana y organismos internacionales: un análisis crítico. Universidad de San Buenaventura Cali



Lakes, R; Carter, P (2011), Neoliberalism and education: An introduction, EDUCATIONAL STUDIES, 47: pp 107–110, American Educational Studies Association

Lauwerier, Thibaut; Akkari, Abdeljalil (2011) Repenser l'influence de la banque mondiale sur les politiques d'éducation de base en Afrique de l'ouest francophone. En: McGill Journal of Education (Online) 46. 3, pp 343-362. ProQuest

Libreros, Daniel, Globalización, cultura, economía política y educación. En: Libreros, Daniel (comp.) (2002), Tensiones de las políticas educativas en Colombia: Balance y perspectivas, Bogotá, editorial Universidad Pedagógica Nacional

López Segrera; Maldonado, Alma (coords.) (2002); Educación superior latinoamericana y organismos internacionales: un análisis crítico. Universidad de San Buenaventura Cali

Loyo, Aurora (2002), La reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio (Educational Reform in Mexico as Seen by Teachers: An Exploratory Study) Revista Mexicana de Sociología, Vol. 64, No. 3 (Jul. - Sep., 2002), pp. 37-62

Maldonado Alma (2000), Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. En: Perfiles educativos, enero-marzo, número 87 UNAM, México.

Mazo Mejía, Antonio, Educación y dependencia. Revista de Psicología educativa, Número 6 (junio de 1984)

Mészáros, István (2008), la educación más allá del capital. Siglo veintiuno editores. CLACSO, Buenos Aires.

Ministerio de Educación Nacional (2003), La revolución educativa: Plan Sectorial 2002-2006, [en línea], Disponible en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85266\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85266_archivo_pdf.pdf), Recuperado: 21 de noviembre de 2012

\_\_\_\_\_ (2008), La revolución educativa: Plan Sectorial 2006-2010, [en línea], Disponible en:

[http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-152036\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-152036_archivo_pdf.pdf),  
Recuperado: 22 de noviembre de 2012

\_\_\_\_\_ (2012), Oficina asesora de Comunicaciones  
Gobierno propone nuevos esquemas para la Financiación de las Universidades  
públicas [en línea], disponible en:  
<http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/article-226817.html>, Recuperado: 01 de  
diciembre de 2012

Mora, Andrés Felipe (Sin Fecha), El consenso de Washington como prescripción  
política. Aspectos históricos, teóricos y críticos. THESEUS. UNIJUS. Universidad  
Nacional de Colombia

Mora, Óliver; Venegas, Stella, Momentos, conceptualizaciones y consecuencias  
de la política pública: economía sociedad y educación, En: Libreros, Daniel  
(comp.) (2002), Tensiones de las políticas educativas en Colombia: Balance y  
perspectivas, Bogotá, editorial Universidad Pedagógica Nacional, pp 201-228

Muller, Pierre (2002), Las políticas públicas, traductores Jean-François Jolly y  
Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colombia

Mundy, Karen (2002), Retrospect and prospect: education in a reforming world  
bank, International Journal of Educational Development, pp 483–508. Science  
Direct

Múnera, Leopoldo (2007), La universidad en el siglo XXI (tres fragmentos), En:  
Zerda Álvaro; Bejarano, Pedro; Orjuela, Fernando (edits.), Cátedra Manuel  
Ancízar: La Educación Superior. Tendencias, debates y retos para el siglo XXI,  
sostenibilidad y financiación, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia

Observatorio de la Universidad Colombiana, [2012], Así sería la nueva educación  
superior que propone el MEN con la reforma a la ley 30, [en línea], disponible en:  
[http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1877:asi-seria-el-nuevo-sistema-de-educacion-superior-que-propone-el-men-con-la-reforma-a-la-ley-30&catid=2:informe-especial&Itemid=199](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1877:asi-seria-el-nuevo-sistema-de-educacion-superior-que-propone-el-men-con-la-reforma-a-la-ley-30&catid=2:informe-especial&Itemid=199), recuperado: 01 de  
diciembre de 2012

Ortiz Rivas, Hernán (2002), Notas sobre el Estado y la Revolución de Lenin,  
Bogotá, ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez

Palacios, Marco (2003). Propuesta de reforma: Hacia la innovación institucional en la Universidad Nacional, [en línea], disponible en: [http://www3.udenar.edu.co/viceacademica/acre\\_files/REVOLUCION%20EDUCATIVA/INNOVACION%20INSTITUCIONAL%20UNAL.PDF](http://www3.udenar.edu.co/viceacademica/acre_files/REVOLUCION%20EDUCATIVA/INNOVACION%20INSTITUCIONAL%20UNAL.PDF), Recuperado: 7 de enero de 2013

Pérez, Luis. et al. (2007). Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas. Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Instituto para la investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.

Ponce, Aníbal (s.f.), Educación y lucha de clases. Editor rojo.

Programas de Ajuste Estructural (sf), (en línea), disponible en: [http://free-news.org/NOM\\_tercermundo\\_03.htm](http://free-news.org/NOM_tercermundo_03.htm), recuperado: 28 de noviembre de 2011

Psacharopoulos, George (2006), World Bank policy on education: A personal account, *International Journal of Educational Development* 26, pp 329–338, Elsevier

Ramírez, Jaime (2011), Anotaciones sobre la reforma a la ley 30 de 1992: Ley de la Educación Superior, Corporación pensamiento siglo XXI, Colombia

Ramírez, Marta (2011), comparativo entre ley 30 y proyecto de reforma a la ley 30, Universidad de Antioquia [en línea], disponible en: <http://www.almamater.edu.co/sitio/Archivos/Documentos/Documentos/00000586.pdf>, recuperado, 20 de octubre de 2012

Reimers, Fernando (1991) The Role of Organization and Politics in Government financing of Education. The Effects of 'Structural Adjustment' in Latin America. *Comparative Education*, Vol. 27, No. 1, pp. 35-51

Rodríguez Roberto; Alcántara Armando (2001) Multilateral agencies and higher education reform in Latin America. En: *J. EDUCATION POLICY*, VOL. 16, NO. 6, 507–525. EBSCOhost

Rodríguez, Roberto, El debate internacional sobre la reforma de la educación superior. Perspectivas nacionales, En: López Segre; Maldonado, Alma (coords.)

(2002); Educación superior latinoamericana y organismos internacionales: un análisis crítico. Universidad de San Buenaventura Cali

Rodríguez Céspedes, Abel (2002), La educación después de la constitución del 91. De la reforma a la contrarreforma, El viejo y el nuevo estatuto docente, Bogotá, Cooperativa editorial del Magisterio.

Rodríguez Oróstegui, Francisco (2004), Estudio regional sobre las tendencias del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe: el caso de Colombia, UNESCO-IESALC, ASCUN, Nuñez impresores

Rose, P (2003), From the Washington to the Post-Washington Consensus: The influence of international agendas on education policy and practice in Malawi, Globalisation, Societies and Education, Vol. 1, No. 1, Institute of Education, University of Sussex, England

Roth Deubel, André-Noël (edit.), (2010), Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia. Grupo de investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública- APPGP, Bogotá, Digiprint

Roth Deubel, André-Noël (dir.), (2009), Análisis y evaluación de políticas públicas. Debates y experiencias en Colombia Universidad Nacional de Colombia. Grupo de investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública- APPGP, Bogotá, Guadalupe

Torres, Carlos Alberto (1989), the capitalist state and public policy formation. Framework for a political sociology of educational policy making, British Journal of Sociology of Education, Vol. 10, No. 1, pp 81-102, Published by: Taylor & Francis, Ltd.

Torres, Carlos; Schugurensky, Daniel (2002), The Political Economy of Higher education in the Era of Neoliberal Globalization: Latinamerica in Comparative Perspective, Higher Education, Vol. 43, No. 4, pp. 429-455. Springer

Torres, Carlos (2008), Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana. Entre la crítica y la utopía. REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN. No, 48, pp. 207-229

Tünnermann, Carlos (2003), La Universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI, México, Union de Universidades de América Latina.

Tünnermann, Carlos, La Educación Superior según el informe del grupo de trabajo del Banco Mundial y la Unesco, En: López Segrera; Maldonado, Alma (coords.) (2002); Educación superior latinoamericana y organismos internacionales: un análisis crítico. Universidad de San Buenaventura Cali

Unidad de Prospectiva y Políticas Educativas (UPPE), [Prologo], En: Libreros, Daniel (comp.) (2002), Tensiones de las políticas educativas en Colombia: Balance y perspectivas, Bogotá, editorial Universidad Pedagógica Nacional

Unimedios (2011, abril), Claves frente a la reforma de la educación superior, En: claves para el debate público, No 45, 2011, Bogotá

Universidad Nacional - FCE [s.f] Informe de la representación al consejo de facultad de Ciencias Económicas, [en línea], disponible en: [http://www.fce.unal.edu.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1081&Itemid=572](http://www.fce.unal.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=1081&Itemid=572), Recuperado: 22 de diciembre de 2012

Universidad Nacional de Colombia (2009), Plan Global de Desarrollo 2010-2012, Por una universidad de Excelencia, investigadora, innovadora y a la vanguardia del país, Bogotá, UN

Wangenge-Ouma, Gerald (2008), Globalization and higher education funding policy shifts in Kenya, Journal of Higher Education Policy and Management, Vol. 30, No. 3, August 2008, pp 215–229. Ebscohost

WORLD BANK (1986) Financing Education in Developing Countries: an exploration of policy options (Washington, DC, World Bank).

Zambrano, Marco Fidel (2005), Políticas de calidad educativa en una sociedad NeoFeudal: el caso de Colombia. Revista Colombiana de Sociología No 25, pp 127- 148