

---

**EL PLAN DE DESARROLLO  
Y LAS POLÍTICAS PARA LA  
EDUCACIÓN SUPERIOR**

---

Gabriel Misas A.

Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia

### **Resumen**

**Misas, Gabriel. "El plan de desarrollo y las políticas para la educación superior", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 125-146**

*Este artículo presenta una síntesis de la actual situación de la educación superior en Colombia; analiza las propuestas del Plan de Desarrollo 1998-2002 a la luz de esa síntesis y concluye que el plan no aborda ninguno de los grandes problemas que afectan al sistema de educación superior del país. El plan se limita, en forma obstinada y miope, a justificar la reducción de la participación del Estado en el financiamiento de la educación pública de nivel superior.*

### **Abstract**

**Misas, Gabriel. "The Development Plan and higher education policies", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 125-146**

*This article presents a synthesis of the current situation of higher education in Colombia, analyzes the proposals of the Development Plan 1998-2002 in light of that synthesis, and concludes that the plan does not address any of the large problems that affect the country's higher education system. The plan is limited, in an obstinate and myopic way, to justifying the reduction of the participation of the State in financing public education at the higher level.*

Al estudiar la literatura internacional sobre políticas de educación superior, se encuentra un gran paralelismo entre algunas de ellas y las políticas propuestas en *el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para Construir la Paz*,<sup>1</sup> especialmente con las que Margaret Thatcher y el partido conservador llevaron a cabo en Inglaterra a comienzos de los ochenta, cuya idea central fue la reducción radical de los aportes del gobierno a la educación superior.<sup>2</sup> Thatcher propuso que las universidades buscaran nuevas fuentes de financiamiento y redujeran sus costos de funcionamiento; para ello, debían diseñar estructuras organizativas semejante a las de las empresas comerciales y apoyarse en expertos externos, ajenos al mundo académico, que diseñaran indicadores de rendimiento y evaluación del uso de los recursos, financieros y académicos.

Debían reorientar la investigación y la formación a resolver las “evidentes necesidades de la industria”, y la asignación de recursos para investigación se debía someter a la competencia a través de los mecanismos de mercado. La universidad también debía sustituir su compleja relación con la sociedad por una relación de simple subordinación a la industria, la cual —creía el Gobierno— debía ser “el principal cliente de la investigación, el asesoramiento y la formación que puedan proporcionar las universidades” [Walford 1994, 285]. Los objetivos básicos de esa política educativa fueron la “búsqueda de una mayor ‘eficiencia’ dentro de las universidades, que incluyó la reducción del personal docente” [*ibid.*, 286], la contratación de nuevo personal temporal al tiempo que se abolían “las promociones obtenidas por los profesores en sus propias instituciones” y la fijación de matrículas “cercanas al costo real de la enseñanza, de modo

---

1 [DNP 1998a]. En adelante, las citas del Plan sólo hacen referencia a la página.

2 Esta primera parte es una síntesis de Walford [1994].

que la financiación pudiera adecuarse más directamente a la demanda estudiantil" [ibid., 291].

Los resultados de esas políticas fueron desastrosos para la universidad inglesa. La calidad de la enseñanza se deterioró a causa de los "interminables recortes presupuestales". Las instalaciones, los equipos y las bibliotecas se deterioraron en forma apreciable. Como señala Walford: "los estudiantes han visto decaer la proporción alumnos-docentes y los medios físicos, y ahora tienen nuevas oportunidades de desarrollo y realización personal" [1994, 293]. Y la orientación hacia la industria fue negativa para la misma industria; como indica el autor, "la industria obtendría un mejor servicio de un sistema de enseñanza superior dedicado a producir gente con un nivel de educación general alto, adaptable y flexible".

La experiencia inglesa llevó a que los técnicos del Banco Mundial erigieran en paradigma ese modelo a comienzos de los años noventa, sin preocuparse por las críticas a que estaba sometido en Inglaterra ni por sus efectos nefastos sobre las universidades británicas, especialmente sobre la calidad de su docencia y de su investigación. Es así como en 1991 se publicaron, entre otros, dos trabajos sobre préstamos educativos en los países en desarrollo [Douglas y Ziderman 1991, Carlson y Xie 1991]. Su idea central era que es factible y deseable que la financiación del Estado a la educación superior pública se elimine y se sustituya por préstamos a los estudiantes. En nuestro medio, esas ideas han sido retomadas por Hugo López en varios textos, entre los que sobresale "La educación superior en Colombia: oferta y demanda de educación; mercado laboral y problemas financieros y de información" [mimeo 1997], que prefigura la política para la educación superior del actual Plan.

## LAS PROPUESTAS DEL PLAN

Como veremos, las propuestas contenidas en el capítulo Educación, Cultura y Formación para el Trabajo no contemplan ningún tipo de acciones o políticas que busquen construir la universidad que necesitamos, la universidad que formará a los ciudadanos que dirigirán el Estado y el sistema productivo en las primeras décadas del próximo milenio, y, por el contrario, pueden afectar negativamente los modestos logros en investigación, desarrollo de postgrados de calidad y relaciones con la comunidad científica internacional.

Para el actual Gobierno, la prioridad en materia educativa es "la reforma del esquema actual de asignación de recursos" (pág. 143) y el reto, según ellos, que tiene el país en educación es "alcanzar la cobertura neta universal de la educación básica" (pág. 146). Los presupuestos son claros y no hay lugar para ningún tipo de engaño o de ilusiones por parte de los

diferentes actores involucrados en la educación superior. En la estrategia gubernamental no hay cabida ni para la educación superior ni para el desarrollo científico y tecnológico. Parece ser que, en la concepción de los redactores del Plan, ninguno de los grandes problemas que debe enfrentar el país en los próximos decenios, requiere, para solucionarlos satisfactoriamente, un conocimiento más fino y profundo de la realidad e instrumentos conceptuales más poderosos; instrumentos que sólo proporciona la educación superior de calidad y la investigación científica.

Para la tecnocracia del gobierno, la educación superior pública y la investigación científica son problemas financieros y, en ese sentido, el conjunto de acciones previstas en el Plan, se propone reducir drásticamente la participación de los fondos públicos en la financiación de la universidad pública y de la investigación científica. Los avatares de Colciencias, a comienzos de 1999, son bastante conocidos: se le redujo drásticamente su presupuesto, y sus efectos empiezan a ser sentidos en la comunidad científica: proyectos aplazados indefinidamente, publicaciones canceladas, estudiantes de doctorado (en el exterior) que hace meses no reciben sus becas.

Las propuestas y los supuestos del plan colombiano son similares a los del gobierno de Margaret Thatcher para la universidad inglesa, cuyas consecuencias fueron desastrosas para la calidad y la cobertura de la educación superior en Gran Bretaña.

Para sustentar el inadecuado sistema de asignación de recursos para las universidades públicas, el Plan plantea que: a) el funcionamiento de las universidades públicas depende en alto grado de fondos públicos. "La nación paga el 77% de los gastos de las universidades públicas de carácter nacional" (pág. 154); b) "Se basa en la financiación de insumos y no en el logro de resultados" (pág. 153) y c) Sigue patrones históricos en virtud de la automaticidad de la financiación consagrada en la Ley 30 de 1992 (pág. 154). A este es necesario señalar:

1. Igual que el programa de Margaret Thatcher, se pretende reducir el aporte gubernamental en la financiación de la educación superior pública y se conmina a las universidades a buscar nuevas fuentes de financiación. El Plan construye una falacia de composición para sustentar sus propuestas. En todas partes del mundo, o por lo menos del mundo civilizado, en el que las políticas públicas le otorgan un papel esencial a la educación superior y a la investigación científica, las instituciones públicas de educación superior son financiadas por el Estado. Así sucede en Francia, Alemania, Suecia e incluso en Inglaterra (a pesar del reinado de la Thatcher), para no hablar de los Estados Unidos. Mientras en los países europeos la casi totalidad de los estudiantes universitarios están matriculados en estableci-

mientos públicos, en Estados Unidos tal proporción alcanza el 80 por ciento, y en América Latina el promedio es de 68 por ciento, mientras que en Colombia tenemos la menor proporción del mundo, sólo 30 por ciento.

El gran peso de las instituciones públicas de educación superior en los Estados Unidos —considerado en el mundo académico como el mejor sistema de postgrado existente— se ve, igualmente, reflejado en las formas de su financiación: “reciben el 45% del total de sus ingresos de los gobiernos de los Estados, el 15% de las matrículas, el 10% del gobierno Federal y un 3.5% de los gobiernos locales. Si excluimos los ingresos de las empresas auxiliares, los gobiernos estatales suministran el 50% de los fondos de que disponen las instituciones públicas” [Berdahl y Millet 1994, 343]. Esto es, los fondos públicos directos representan el 65 por ciento de los ingresos de las universidades estatales y es ampliamente conocido el enorme peso que tienen los fondos públicos —tanto estatales como federales— en la financiación de la investigación universitaria en los Estados Unidos, de suerte que los fondos públicos, en una u otra forma, representan el 75 por ciento de los ingresos de dichas universidades. Las cifras también muestran el poco peso de las matrículas en la financiación de la educación superior, tema al que volveremos más adelante, y la poca diversificación de las fuentes de financiación de dichas instituciones.

2. La aproximación a la problemática de la educación superior desde un ángulo estrictamente financiero y contable, como hace el Plan,<sup>3</sup> genera tales distorsiones que impiden aprehender la naturaleza de los problemas. La Universidad no es una ‘fábrica de conocimientos’ y, en consecuencia, las soluciones propias del mundo de los negocios no son aplicables al mundo de la enseñanza, al mundo de la investigación científica. Lo cual no quiere decir que no sea necesario y posible evaluar el desempeño de las instituciones de enseñanza y de investigación, sino que se requiere construir un marco de análisis diferente al del mundo mercantil.

La gran diferencia, desde el punto de vista de los efectos de la introducción de innovaciones, entre los procesos productivos de carácter manufacturero y el proceso de educación superior,<sup>4</sup> radica en que en el primer caso la introducción de innovaciones tecnológicas permite, de una parte, reemplazar unos factores de producción por otros más productivos y, de otra, aumentar la productividad global de todos los factores, dando

---

3 Siguiendo, por lo demás, el modelo de análisis desarrollado por el Banco Mundial.

4 Igualmente válido para el resto de la educación, la prestación de servicios médicos y de justicia.

lugar así a una reducción de los costos unitarios de producción. En la educación superior, por el contrario, la introducción de innovaciones no reemplaza factores de producción<sup>5</sup> sino que se agregan a los ya existentes, y el resultado final es una reducción de la productividad total de los factores y, por ende, un crecimiento del costo unitario del servicio. “Así, por ejemplo, si en una clase magistral, en la que un profesor utiliza tiza y tablero, se introducen un conjunto de innovaciones, como video-beam y se graba en video cada una de sesiones para que los estudiantes las puedan consultar posteriormente, y además se amplía la bibliografía que se emplea en el curso, obteniendo los nuevos títulos a través del Internet, el resultado final será, de una parte, una mejora en la calidad de la enseñanza, pero, de otra, un encarecimiento en el costo de dictar el curso, debido a que los factores de producción anteriores no solo se mantienen (profesor, tiza y tablero), sino que a ellos se le adicionan nuevos equipos (computador, video-beam, equipos de grabación) más el personal requerido para su manejo y mantenimiento y una biblioteca mejor dotada. Todo ello da lugar a una reducción en la productividad”. Fenómenos similares acontecen con la introducción de innovaciones en laboratorios, el establecimiento de redes de comunicación (Internet y otras), ampliación de los estudios de postgrado, que exigen más recursos (docentes y físicos) por estudiante que los que requiere una docencia de calidad en el pregrado.

Igualmente, se presentan importantes restricciones en el manejo del tiempo; mientras en los procesos industriales las cadencias de las cadenas de producción se pueden aumentar de forma apreciable a través de la introducción de innovaciones tecnológicas, como sucedió, por ejemplo, con el paso de cadenas semiautomáticas a las líneas automatizadas, en el mundo universitario es muy poco lo que se puede hacer en este sentido. El número de años que se requiere para formar un ingeniero, un médico o un doctor en física no puede reducirse de forma sustancial a través de la introducción de ningún tipo de innovaciones. El aprendizaje —asimilación de conocimientos— tiene un ritmo que difícilmente se puede modificar. De igual forma, el tiempo que los profesores pueden dedicar a la tarea de dictar clases es una fracción inferior al 50 por ciento del tiempo teóricamente disponible, la jornada de 40 horas, debido a la necesidad que los docentes tienen de tiempo para preparar los cursos (incluyendo la atención a los estudiantes, corrección de trabajos, asesoría de tesis, etcétera), la asimilación de nuevos conocimientos y los trabajos de investigación.

---

5 Creencia arraigada en las escuelas de tecnología educativa de los años sesenta, que pensaban que, a través de la red de televisión educativa, se podían reemplazar los profesores de escuela primaria por un número reducido de monitores sin mayor formación, que podrían cumplir la tarea de los docentes.

Como gran parte del gasto que realiza la universidad, en cualquier parte del mundo, se destina al pago de los salarios de los profesores, las políticas que tienden a mejorar la 'eficacia' de las universidades, como las que contempla el Plan, incluyen en consecuencia la reducción del personal docente, para atribuirle un mayor número de horas de clase al personal que permanezca. El mayor número de horas de clase por docente se traduce necesariamente, a muy corto plazo, en una reducción en la calidad de la enseñanza dispensada.

3. A lo largo del siglo XX se construyó un compromiso institucionalizado entre el Estado y la sociedad para construir y mantener la universidad pública. Esa construcción fue el resultado de una política de Estado, única forma en que la universidad pública ha podido —por lo menos las de mayor grado de desarrollo— acumular competencias; es decir, saberes, equipamiento, desarrollo institucional, comunidad de valores, que son la esencia del quehacer universitario. Así, por ejemplo, la Universidad Nacional cuenta con la planta de docentes e investigadores más calificada del sistema universitario colombiano y realiza una parte apreciable de la investigación científica que se realiza en el país y de las publicaciones que se incluyen en revistas indexadas [Charum y Meyer 1998].

El proceso de acumulación de competencias no puede oscilar al vaivén de las coyunturas fiscales o de las orientaciones ideológicas de una administración pasajera. La Ley 30 de 1992 recoge la práctica presupuestal del último medio siglo, según la cual la asignación presupuestal de una institución en un año determinado, es similar a la asignación del año inmediatamente anterior más el monto de la inflación observada, a lo cual se le agrega, durante un cierto tiempo, una tercera parte del crecimiento alcanzado del Pib. Lo que ha representado un crecimiento real de menos del 1 por ciento en la obligación de asignar recursos a la universidad pública.

La lectura del Plan lleva a inferir que las disposiciones legales y constitucionales que limitan la capacidad de los funcionarios del DNP, para dictar *diktat*, no son bien recibidas. Es manifiesta la animadversión contra la Corte Constitucional por haber determinado —en desarrollo del precepto constitucional de autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política— que las universidades públicas tienen autonomía presupuestal y no pertenecen a la rama ejecutiva del poder público.<sup>6</sup> Igualmente, los funcionarios del gobierno han señalado,

---

6 Sentencia C-220. Es insólito que un documento oficial, que pretende convertirse en Ley de la República, cuestione los fallos de la entidad encargada del control constitucional de las leyes. El plan señala, refiriéndose implícitamente a la Corte Constitucional, que ésta hace "una interpretación discutible de la autonomía universitaria" (pág. 155).



en todas las formas, que “van a modificar la Ley 30 de 1992”, olvidando que en un Estado de Derecho las leyes solo pueden ser modificadas por otras leyes, potestad exclusiva del Congreso de la República, y que las nuevas disposiciones deben guardar coherencia con los preceptos constitucionales. Así, la Ley 30 o muchos de sus artículos se pueden modificar a través de nuevas leyes; sin embargo, la sentencia C-220 de la Corte Constitucional, que determinó que las universidades públicas gozan de autonomía presupuestal y no pertenecen a la rama ejecutiva del poder público, ha hecho trámite a cosa juzgada, y no puede ser modificada por ninguna disposición legislativa.

Además, el Plan señala otros dos factores asociados a la inadecuada asignación de recursos: la inequidad en el acceso a la educación superior y su baja calidad.

### **Inequidad en el acceso de los más pobres a la educación superior**

El problema del acceso de las clases de menores ingresos a la educación superior es un problema de mayor grado de complejidad, mucho mayor del que plantea el Plan como veremos enseguida. El problema no se soluciona con “préstamos para pagar el costo de la escolaridad”.

#### *El acceso de los más pobres a la educación superior*

Los factores que determinan las bajas tasas de escolarización de la educación superior, para el rango de edad 18 a 24 años y los hogares de menor ingreso, se pueden clasificar en dos grandes grupos: dotación inicial de recursos, y factores culturales y sociales.

### **DOTACIÓN INICIAL DE RECURSOS**

Los sectores más pobres se enfrentan a una oferta educativa limitada, especialmente en las áreas rurales y en las pequeñas poblaciones, lo cual impide que una parte apreciable de la población en edad escolar, termine el ciclo de la educación básica y en consecuencia queda excluida para proseguir estudios formales más avanzados.

La culminación de los estudios secundarios, no es una garantía para proseguir con una educación superior. Parte importante de los egresados de los establecimientos públicos de educación secundaria, especialmente los provenientes de instituciones localizadas en las zonas más pobres de las grandes ciudades y de las poblaciones alejadas de los centros urbanos más importantes, obtienen puntajes muy bajos en las Pruebas de Estado adelantadas por el Servicio Nacional de Pruebas del Icfes, que no los habilita para proseguir estudios universitarios.

Los bajos puntajes obtenidos en las pruebas por parte de los estudiantes provenientes de las capas más pobres, son debidos, fundamentalmente, a dos factores :

— A la baja calidad de la educación recibida, determinada, entre otros factores, por la existencia de establecimientos con pocos recursos educativos, profesores mal remunerados y una organización institucional profundamente burocratizada, que desestimula los procesos de mejoramiento en la calidad y

— A la baja escolaridad de su entorno familiar, causa que sin duda tiene la mayor influencia en la creación de las diferencias en los puntajes del Icfes entre los egresados de los establecimientos públicos, y los egresados de los establecimientos privados que provienen de las capas medias y altas de la población —grupo que constituye la mayoría de la matrícula universitaria— quienes cuentan con entornos familiares altamente escolarizados.

## FACTORES CULTURALES Y SOCIALES

La universidad se regula a partir de principios implícitos y explícitos, entre ellos, el lenguaje estructurado y la capacidad de argumentación. Las teorías científicas recurren al uso de ideas abstractas y de sistemas simbólicos altamente formalizados, lo que requiere gran capacidad de abstracción. La apropiación del lenguaje es un aprendizaje que se logra en la relación diaria con el entorno, con el contexto en el que se vive. Cuando no se manejan ideas abstractas, no se adquiere capacidad de abstracción y éste no es un problema de mayor o menor inteligencia o capacidad intelectual, es un problema de competencias. No hay nada menos democrático que la cultura académica, pues los que tienen un acervo cultural previo tienen más capacidad para apropiarse los principios y moverse dentro de ellos, avanzar más rápidamente y acrecentar las diferencias que quienes carecen de ese acervo.

Otro factor que refuerza la exclusión de los estudiantes de las capas más pobres, es la baja valoración del trabajo intelectual en su entorno familiar y social. Estos estudiantes sufren grandes tensiones durante su permanencia en la escuela; de una parte, la presión familiar por la asistencia y el buen rendimiento y, de otra, la presión —especialmente al llegar a la adolescencia— para conseguir trabajo, obtener ingresos y en consecuencia dejar la escuela. Todo lo anterior, unido a la alta valoración social que en su medio se le otorga al trabajo manual bien hecho y a la admiración por el trabajador que se destaca por sus habilidades y capacidades.

La discriminación contra los estudiantes provenientes de las capas con menores niveles de escolaridad se da incluso en los países desarrollados. Por ejemplo, en Francia, un país con educación básica obligatoria, gratuita y generalizada, y con un sistema universitario gratuito y abierto a todos los que terminan el bachillerato, hay desigualdad de oportunidades para ingresar a la enseñanza más calificada. Mientras los obreros y empleados constituyen el 54 por ciento de la PEA, sus hijos son el 29 por ciento de los bachilleres y únicamente el 16 por ciento de los alumnos matriculados en las escuelas de ingeniería, instituciones que se caracterizan por un sistema de selección riguroso, mientras que los hijos de cuadros superiores, aunque representen menos del 10 por ciento de la PEA, participan con la mitad de la matrícula de las escuelas de ingenieros.

#### ORIGEN SOCIAL DE BACHILLERES Y ALUMNOS DE INGENIERÍA FRANCIA

Distribución porcentual

	Bachilleres	Alumnos Escuelas de Ingeniería	Estudiantes Universitarios
Agricultores	3.7	6.3	4.0
Empleados	12.6	9.2	10.7
Obreros	16.1	6.5	14.6
Cuadros medios	16.6	19.9	19.1
Cuadros superiores	24.7	49.0	28.4

Fuente: *Alternatives Économiques* 22. Tomado de Julien [1995].

Mientras en la cohorte de edad de 18 a 24 años, la casi totalidad de hijos de cuadros superiores ingresan a la educación superior, menos del 50 por ciento de los hijos de obreros y empleados tienen posibilidad de acceder a la educación universitaria y muy pocos de ellos logran acceder a las grandes escuelas, la enseñanza más calificada y los diplomas más valorizados socialmente. Como señala Julien "la escuela corrige fuertemente, pero aún de manera insuficiente, la desigualdad de oportunidades de acceso a la enseñanza más calificada".

En nuestro medio, la situación es más dramática, la escuela no corrige la desigualdad de oportunidades para ingresar a la educación superior de calidad, por el contrario, parece ser que las disparidades entre la calidad de la formación que dispensan los colegios públicos y la que dispensan los colegios privados se ha incrementado, en detrimento de los primeros.

Es necesaria una acción decidida por parte del Estado para mejorar la calidad de la educación pública, teniendo presente que la calidad y eficacia

de la escuela depende de múltiples factores, siendo de primordial importancia las condiciones del entorno escolar propuesto a los alumnos: condiciones de vida, alojamiento, salud y nutrición, vida familiar, equipamiento escolar, personal de apoyo, razón por la cual las acciones requeridas para mejorar la calidad de la educación comprometen al conjunto del Estado y no son exclusividad del Ministerio de Educación.

Las universidades, en particular las universidades públicas, deben jugar un papel importante de apoyo a la educación secundaria, especialmente a aquella dirigida a las capas más pobres de la población, que, como se dijo, se lleva a cabo en entornos débilmente escolarizados. A través de la investigación sobre los problemas de la educación, la formación continuada de maestros, la producción de material escolar (cartillas, guías de laboratorio), el desarrollo de nuevas metodologías de enseñanza, la universidad puede ayudar a corregir la desigualdad de oportunidades que enfrentan los hijos de los hogares más pobres, que les impide salir del círculo infernal de transmisión intergeneracional de pobreza, exclusión y marginamiento.

Sólo reforzando la calidad de la educación secundaria pública y ofreciendo nuevas alternativas de educación postsecundaria, se logrará cerrar la brecha de la desigualdad de oportunidades que afecta a los hijos de los hogares más pobres para acceder a una educación superior de calidad. La búsqueda de alternativas de tipo afirmativo y de corte populista, en lugar de resolver el problema lo agrava, al desvalorizar los diplomas otorgados por las instituciones que llevan a cabo programas de este tipo.

### **Calidad de la educación superior**

En los últimos años, en Colombia se ha insistido —en muchos ensayos e informes— en la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior, sin calificar aún qué se entiende por calidad, sin definir el porqué de la necesidad de esa mejor calidad, sin posibilidad de definir un referente, convirtiendo dicha noción en un tropo, desnaturalizando su sentido. El Plan sigue esa misma tónica. Sus redactores carecen de referentes que les permitan construir un marco de análisis para estudiar la calidad de la educación superior en el país. Mucho más cuando, a lo largo del texto, confunden calidad y eficiencia.

Es necesario avanzar en el proceso de calificación, proceso que puede ser apprehendido, en tanto que acto elemental de la actividad científica que supone una puesta en equivalencia de los objetos sobre los cuales va hacerse la explicación.

### *La universidad como lugar de educación*

La enseñanza desarrolla las potencialidades de quien la recibe y le permite perfeccionar sus habilidades, adquirir nuevas competencias y desarrollar las aptitudes para desempeñarse en una profesión u oficio. Pero una verdadera formación debe ir más allá de ese estrecho marco, su objetivo esencial y prioritario es la formación de ciudadanos, en el sentido riguroso del término, individuos capaces de obrar, seleccionar y elegir a todos los niveles, individuos poseedores de la mayoría de edad de la que hablara Kant.

Individuos capaces de aprehender los códigos propios de la modernidad, razón por la cual la educación universitaria debe centrarse en el tríptico ética, artes y ciencia. Tríptico a partir del cual el individuo puede desplegar todas sus potencialidades y desarrollar su capacidad creativa.

### *La calidad: un concepto en proceso de construcción*

La calidad es un concepto socialmente construido. Para construir el concepto de calidad en educación superior, es necesario considerar sus diferentes significaciones dependiendo de sus relaciones con otros componentes. Del contexto en el que se aplica, el proceso que se valora, de la función que se le asigna, de quién la mira, desde dónde se mira y cómo es comprendida. La calidad es un concepto relativo, subjetivo y en proceso permanente de construcción.

1. La calidad depende de la relación con otros componentes del sistema educativo

En la educación superior, se relaciona estrechamente con: a) la cantidad y la calidad de los recursos que la sociedad y el Estado destinan a este nivel de educación; b) la eficiencia en el uso de estos recursos por parte de los establecimientos educativos y c) el desarrollo institucional logrado, la acumulación de competencias y la cimentación de una cultura académica.

2. La calidad depende del contexto

a. Los criterios de calidad exigibles en el pregrado son diferentes a los que requieren los estudios de postgrado. En el pregrado, un criterio de buena calidad es la formación que capacita para plantear un problema y buscar soluciones alternativas, y de baja calidad, si se centra exclusivamente en los procedimientos, en el trabajo estandarizado y normalizado. En el postgrado, el criterio de calidad está asociado a la capacidad de formar investigadores y crear nuevos conocimientos.

Una de las mayores dificultades para llevar a cabo una mejora en la calidad de la enseñanza, es la deficiente formación de gran parte de los estu-

diantes que acceden a la universidad. Gran cantidad de recursos de la universidad deben destinarse a intentar resolver esas carencias. La educación secundaria no está produciendo estudiantes con dominio de los principios básicos de la cultura académica y de las normas que la regulan, lo cual se constituye en un obstáculo casi insalvable para la comprensión de la vida académica.

b. La calidad depende de los distintos referentes en los cuales y para los cuales se forma: local, internacional, profesional, disciplinar.

Los determinantes locales son fuertes para calificar la pertinencia y la calidad de las formaciones profesionales y débiles en el caso de las formaciones disciplinarias y viceversa; el entorno internacional disciplinar enmarca estrechamente las formaciones disciplinarias, particularmente los estudios de postgrado y son relativamente menos fuertes en lo que atañe a las profesiones. Sin embargo, la creciente cientificación de las tecnologías y su rápida difusión en el ámbito internacional, ha dado lugar a que las formaciones profesionales en el campo de la tecnología, como por ejemplo las ingenierías, sean cada vez más determinadas por el entorno internacional. Situación que da lugar a fuertes tensiones en la construcción de los planes de estudio para estas profesiones, entre el deseo de responder a las necesidades locales de corto plazo y las exigencias del dominio de los desarrollos tecnológicos recientes, cuyas normas se impondrán en nuestro medio en el futuro. El ejemplo típico de esta situación es la formación de los médicos en los países tropicales. Tensión entre formar en la corriente principal de los estudios médicos, tal y como se hace en USA o Europa, basada en el dominio de tecnologías cada vez más sofisticadas y la búsqueda de alternativas que tengan en cuenta las cambiantes necesidades locales (estructuras de morbilidad y mortalidad) y la disponibilidad de recursos en las zonas en las cuales se efectúa la práctica médica. Construir, en esta situación, un programa de formación de médicos, es una tarea en extremo difícil y más lo es la búsqueda de un referente para calificar la calidad del programa una vez se haya consolidado.

c. Buena calidad no significa uniformidad en los programas. Un mismo programa profesional, por ejemplo en economía, puede ser ofrecido por una amplia gama de instituciones dentro de los estándares de buena calidad, cada una de ellas con un currículo diferente y con prácticas pedagógicas igualmente variadas. El grado de diferenciación va a estar en función del peso relativo entre los determinantes locales y los internacionales. Mientras en los estudios de pregrado de las formaciones profesionales la variabilidad es mayor, en los postgrados disciplinarios el peso de lo que se conoce como 'corriente principal' de la disciplina es más

fuerte y por ende mayor la alineación de los diferentes programas de formación a ese 'paradigma'.

Estos límites de variabilidad de los programas marcan el espacio dentro del cual la universidad puede desenvolverse. Cada establecimiento de educación superior debe fijar sus propios objetivos, qué tipo de profesional desea formar, cuáles son sus prioridades por área del saber, etcétera; todas ellas, sin embargo, enmarcadas en los dos grandes objetivos de la universidad: acrecentar el conocimiento con la investigación y transmitirlo mediante la enseñanza. La fijación de otros objetivos, como los 'compromisos sociales' que el Estado y otros actores sociales le quieren asignar, van en detrimento de su misión esencial, la calidad de su trabajo.

d. La calidad debe mirarse desde el proyecto de nación que se ha construido y más modestamente, de no existir explícitamente tal proyecto, desde el patrón de desarrollo que se haya seguido. Así, por ejemplo, el tipo de profesionales, en el campo de las tecnologías, requerido para manejar el sistema técnico propio de la industrialización sustitutiva, es diferente del que se necesita para conducirlo bajo el esquema de apertura y construcción de ventajas dinámicas. Las formaciones pertinentes para el primer modelo de desarrollo dejan de serlo en el caso del segundo. La buena calidad de ciertas formaciones se torna en baja calidad y la adaptación en inadaptación a las necesidades de la sociedad, sin que los programas objeto de estos cambios en su calificación, en su valoración, hayan sufrido ninguna modificación.

### 3. La calidad para valorar el proceso de formación o el producto

Es importante mirar el concepto de calidad asociado con la utilidad de los resultados de la actividad que se valora, que se califica. Resultados que se pueden traducir en mayores niveles de productividad, la resolución de problemas que enfrenta la sociedad o la utilización de los artefactos producidos por esos conocimientos. Así, cabría preguntarse por la calidad de los egresados, por su capacidad para enfrentar lo nuevo, lo desconocido, para adaptarse a cambios bruscos sufridos en el entorno, para adelantar proyectos, por sus capacidades para construir, innovar, crear, interrelacionarse e interactuar en equipos multidisciplinarios.

### 4. La calidad depende de quién la evalúa

La calidad es evaluada por la sociedad en general y por los empleadores en particular, quienes reclaman insistentemente un mejoramiento permanente, aunque para ellos no es claro el concepto de calidad pues su visión es muy subjetiva; esta evaluación es muy importante en el proceso de acreditación, pues representa el juicio de la gente acerca del funcionamiento de una universidad determinada.

Muy a menudo la evaluación externa, principalmente desde el ángulo de los empleadores, entra en contradicción con las visiones internas, desde la propia comunidad académica, en torno a la calidad y pertinencia de los programas tanto de formación como de investigación. Normalmente, esas tensiones son el resultado de visiones reduccionistas por parte de los diferentes actores sociales. Así, mientras los empleadores —especialmente cuando sus normas de producción son distantes de las vigentes internacionalmente— dan un énfasis excesivo a lo local y a los problemas de corto plazo; el mundo académico, a su vez —cuando no tiene relaciones densas con su entorno a través de programas de investigación, sobrevalora las discusiones que se llevan a cabo en el ámbito internacional y desprecia lo local.

Se requiere entonces construir visiones más complejas, que tengan en cuenta, simultáneamente, lo local y las dinámicas internacionales, lo inmediato y el largo plazo. Que reconozcan como válidos los intereses de los diferentes actores sociales involucrados en los procesos de creación, difusión y uso de conocimientos.

#### 5. La calidad para evaluar lo cognoscitivo

Uno de los aspectos más importantes para determinar la calidad de una institución, grupo o equipo de investigación, es el de evaluar los procesos emprendidos para la construcción de nuevos conocimientos. Desde tiempo atrás, las comunidades científicas y académicas han desarrollado complejos sistemas de evaluación por parte de pares. Sin embargo, en nuestro medio todavía no se ha logrado consolidar una cultura de la evaluación del trabajo científico: aceptar evaluar el trabajo de los colegas y de ser evaluado por parte de ellos.

La calidad es un concepto multicontextual, razón por la cual desde diferentes ángulos se puede pedir cuentas a la calidad. Únicamente a partir de una reflexión teórica profunda acerca de la naturaleza de la noción de calidad y sobre las formas de manifestarse, es posible emprender la construcción de los indicadores que permitan aprehender su naturaleza, sus manifestaciones y su evolución en el tiempo. Infortunadamente, la experiencia colombiana en materia de construcción de indicadores de calidad para la educación superior es muy reducida; hay muy pocos trabajos sobre el tema y, en general, son superficiales.

A mediano plazo, es necesario construir un conjunto de indicadores de la calidad de la educación superior, dada su importancia para el futuro del país, pues como se señaló recientemente, “un país claudica cuando sus universidades no representan instituciones de excelencia” [Minc 1994].



### *Políticas de financiamiento*

La intención real de la administración Pastrana, con respecto a la educación superior pública, esta consignada claramente en uno de los documentos preparatorios del Plan, en el cual se plantea que el objetivo de la acción gubernamental es el “incremento de matrículas gradualmente hasta llegar a cubrir los costos totales de la educación y sustituir el aporte directo que hace la Nación por créditos blandos a los estudiantes de la universidad pública” [DNP 1998b, 23]. En la estrategia gubernamental, no hay espacio ni para la educación superior ni para la investigación científica y el desarrollo tecnológico,<sup>7</sup> son considerados únicamente desde un punto de vista presupuestal: como reducir los fondos públicos destinados a estas actividades.

La propuesta del gobierno, por supuesto, no podía ser planteada en términos tan claros y crudos en el documento que presentaría a la sociedad y al Congreso; por ello, la fórmula consignada en el Plan se desdobra en dos párrafos largos y crípticos, cuyo alcance sólo se puede comprender cabalmente si se conocen los antecedentes:

El Gobierno definirá la asignación directa de recursos a las universidades e instituciones públicas para financiar programas de ciencias básicas, la capacidad de investigación científica y otras actividades que generan beneficios sociales, y que estén asociados al concepto de función de la universidad. Estos recursos serán asignados de acuerdo a indicadores de cobertura, complejidad de la oferta académica, calidad y esfuerzo en la financiación, para lo cual el Gobierno y las universidades desarrollan un sistema de evaluación de resultados que sea compatible con la autonomía universitaria (pág. 166).

La lectura de este párrafo suscita más interrogantes de los que resuelve. Entre los muchos interrogantes que asaltan a un lector informado, solo señalaremos unos pocos.

1. Si bien plantea la financiación directa por parte del Gobierno de los programas de ‘ciencias básicas’, la condiciona a un conjunto de indicadores que no hacen referencia directa a dichos programas; por ejemplo, al ‘esfuerzo financiero’ de la universidad. ¿Cómo se debe entender esa condición? ¿Acaso lo que se exige es que la universidad haya logrado incrementar las matrículas en proporciones que sean aceptables para los funcionarios del DNP?; en cuanto a cobertura, ¿ese indicador se aplicará

---

7 En la última versión del Plan, la que se presentó al Congreso, se hacen algunas menciones marginales, al papel de la educación superior y al desarrollo científico y tecnológico, como consecuencia de las críticas esbozadas por distintos estamentos de la sociedad sobre las carencias del Plan en estos aspectos. Referencias que desafortunadamente no modifican en nada el planteamiento central de las políticas gubernamentales.

en el área de ciencias básicas o al conjunto de la universidad?; cuando se habla de 'complejidad de la oferta académica', ¿a qué se refiere el Gobierno?, ¿al reconocimiento de los procesos de diferenciación que se producen dentro de los equipos maduros de investigación?, ¿o a la diversificación de programas de postgrado como resultado de la acumulación de competencias en las unidades académicas?; o a algo menos sofisticado y más prosaico, a que las universidades pueden acceder a estos fondos sólo si amplían el número de estudiantes y programas, independientemente de las capacidades investigativas y locativas de que dispongan.

2. Hasta el momento, los fondos para investigación de que disponen las universidades se han asignado evaluando la calidad de los proyectos presentados, la solidez de los equipos encargados de llevarlos a cabo, la pertinencia investigativa de los mismos. Evaluación llevada a cabo por parte de pares a través del sistema nacional de programas de investigación. Pareciera ser que esta práctica, común en todos los países donde hay programas consolidados de investigación científica, se va a modificar y los criterios para asignar recursos van a depender de criterios burocráticos, como se deduce del primer párrafo.

3. ¿Qué entenderá el DNP por "otras actividades que generan beneficios sociales, y que estén asociadas al concepto de función de la universidad"? ¿La extensión cultural, la red de bibliotecas, el bienestar universitario entrarían en esa definición? Difícil saberlo, dada la concepción estrictamente financiera del Plan en materia de educación superior.

El Gobierno promoverá el acceso equitativo a la educación superior, la eficiencia en la administración de los recursos y la pertinencia de los programas. Para lograr estos objetivos, el sistema de financiamiento de la educación superior pública se transformará progresivamente, pasando del actual esquema de subsidios a la oferta, a uno que lo equilibre con un esquema de crédito a los estudiantes, que eventualmente podría contemplar subsidios. El sistema financiará los costos de la matrícula y el sostenimiento si es necesario por medio de un programa de incentivos se promoverá, especialmente, el ingreso a carreras estratégicas para el desarrollo de la competitividad nacional, dando prioridad a los estudiantes matriculados en universidades que satisfagan los estándares de calidad que establezca el Gobierno y en programas que hayan iniciado procesos de acreditación (pág. 168).

En este párrafo, igual que en el anterior, se entrecruzan temas tan disímiles como equidad, eficiencia, pertinencia y formas de financiamiento sin establecer ninguna conexión lógica entre ellos; de modo que es necesario analizar cada tema por separado.

1. Sistema de préstamos. La idea central, en la propuesta gubernamental, es que a mediano plazo (tres o cuatro años) las matrículas de las universidades públicas cubran la totalidad de los costos de la educación y

los préstamos sirvan para pagar dichas matrículas. En necesario señalar en primer lugar, que el costo de la educación de un estudiante cualquiera no es el resultado de dividir los costos totales de la Universidad o facultad respectiva por el número de estudiantes. La universidad produce un gran volumen de externalidades, investigaciones, acumulación de competencias en sus docentes e investigadores, que se traducen en beneficios para el conjunto de la sociedad (rendimientos sociales), de los cuales no se apropia, sino marginalmente, el estudiante.<sup>8</sup> En estas condiciones la 'tarifa cobrada' al estudiante (matrícula) no puede establecerse de la misma forma que el cobro del servicio de energía o agua, los cuales se le pueden cobrar al usuario a través de una tarifa igual al costo marginal de largo plazo, pues en ausencia de externalidades, el cobro del servicio corresponde efectivamente al servicio prestado y consumido por el usuario, quien se apropia de la totalidad del bien adquirido. Sin embargo, cuando el Plan señala que "el costo promedio por estudiante en Colombia es de cinco millones de pesos por año en 1998" (pág. 163) está planteando implícitamente la inexistencia de rendimientos sociales en la educación superior pública.

En la experiencia internacional, sobre todo en EE.UU. y en Europa, se tiene claramente establecida la importancia de los 'rendimientos sociales' de la educación superior para fijar la política de préstamos. Como ha señalado Marianne Guille "la mayoría de los préstamos [en Europa y EE.UU.] sirve para financiar los costos de subsistencia de los estudiantes, donde la participación financiera, por un reembolso ulterior se justifica por los rendimientos privados de la educación. El Estado tiene a su cargo generalmente los costos de inscripción así como el financiamiento de las universidades, debido a la existencia de rendimientos sociales" [Guille 1998; ver, además, Neave y Frans 1994]. Por el contrario, el Plan señala que los préstamos se dedicarán a financiar "los costos de matrícula" y secundariamente agrega "el sostenimiento si fuera necesario". El Plan usa el lenguaje en forma curiosa. Por una parte, habla de equidad y declara que el objetivo es que los jóvenes provenientes de las familias más pobres puedan ingresar a la educación superior. Acceso limitado, como vimos antes, por diferentes causas, pero no por el costo actual de las matrículas en las universidades públicas. Es paradójico que si el objetivo *real* es el ingreso de los más pobres a la educación superior, el Gobierno plantee cobrar unas matrículas superiores al costo real de la enseñanza y cobrar el costo medio por estudiante, de tal forma que en el mejor de los casos los préstamos sólo

---

8 En muchas universidades privadas que no producen ningún tipo de externalidades y viven, más bien, de las externalidades producidas por las universidades públicas, el costo de la educación corresponde prácticamente al costo medio por estudiante.

alcanzarían para pagar los 'costos de la educación' y no para el sostenimiento de los estudiantes, una de las mayores limitaciones de los muchachos de familias más pobres para estudiar en la universidad.

2. ¿Quién será beneficiario de los préstamos? De una parte se señala que el sistema de préstamos será el mecanismo de financiamiento de la educación pública, pero a renglón seguido se señala que los préstamos serán para financiar la matrícula tanto en establecimientos públicos como privados.<sup>9</sup> Aunque se habla de calidad, se señala que se dará "prioridad a los estudiantes matriculados en universidades que satisfagan los estándares de calidad que establezca el Gobierno". Con lo cual, se reconoce, de una parte, que se podrá financiar la matrícula en cualquier tipo de establecimiento educativo, independientemente de su calidad, y, por la otra, que el Gobierno, burocráticamente, establecerá las normas de calidad. Normas que hasta el momento no ha dado prueba alguna de que tenga idea en qué consisten.

3. ¿Qué estudiar? En el texto no hay referencias a los diferentes niveles de educación superior. No hay referencias a los estudios de postgrado bien sean maestrías o doctorados. Actualmente la casi totalidad de los estudios doctorales se concentran en las universidades públicas, si se siguieran las propuestas de reducción radical de costos por estudiante, como se plantea en los documentos gubernamentales, lo primero que tendrían que hacer las universidades públicas, de mayor grado de desarrollo, sería eliminar los estudios doctorales, disminuir o eliminar de tajo la investigación y concentrarse en la consultoría y en la ampliación de los estudios de pregrado. "Las primeras acciones permitirían reducir de manera sustancial los costos por estudiante y las segundas mostrarían, de una parte, el 'esfuerzo financiero' y, por la otra, la 'cobertura' y 'la complejidad académica', parámetros con que se piensa medir la 'eficiencia' en el manejo de los recursos destinados a la universidad, por parte del DNP". Por supuesto, este camino no le conviene ni al país ni a la universidad, como ya se señaló. En el Plan se habla de incentivos para promover el ingreso a "carreras estratégicas para el desarrollo de la competitividad nacional" (pág. 168). Sin embargo, a lo largo de las casi 500 páginas del Plan, en ningún momento se mencionan, ni los sectores que se consideran como estratégicos para lograr el desarrollo de la 'competitividad nacional', ni, tampoco, las carencias en materia de formación avanzada y de programas de investigación que tiene el país, para desarrollar dicha competitividad. Del plan no se desprende ningún elemento que permita

---

9 En casi todos los Estados de EEUU, los préstamos de sostenimiento sólo se otorgan a los estudiantes matriculados en establecimientos públicos; ver Berdahl y Millet 1994, 347].

señalar cuáles son las ‘carreras estratégicas’ que requiere la sociedad colombiana.

*Sistema de regulación de la Educación Superior*

En el Plan no hay ninguna referencia a posibles políticas gubernamentales, que en uso de las facultades constitucionales de inspección y vigilancia le corresponde diseñar al ejecutivo, para controlar la proliferación de programas en instituciones que han surgido luego de la Ley 30 de 1992. El Plan se limita a señalar que tenemos un “sistema de regulación débil y contradictorio” (pág. 159) y, más adelante, agrega que “habrá una política exigente en relación con los parámetros indispensables para que una institución pueda obtener o mantener el título de universidad, teniendo en cuenta que este carácter exige el desarrollo de investigación de alto nivel, alta calificación de la planta docente y experiencia tanto pedagógica como disciplinaria” (pág. 175). Esta última frase, que comparto plenamente, está, sin embargo, en contradicción con el espíritu que anima el resto del texto. Lograr esos propósitos, investigación de alto nivel; alta calificación de la planta docente y acumulación de experiencias pedagógicas y disciplinarias, es un proceso costoso que se traduciría, de una parte, en rendimientos sociales importantes y, de otra, en una elevación, particularmente fuerte en las universidades que actualmente carecen de esa acumulación de competencias, de los costos de la educación. Costos que no pueden ser trasladados en su totalidad, como ya se señaló, a las matrículas de los estudiantes.

Infortunadamente, la frase citada no está articulada al texto del Plan. A lo largo de éste se hace una crítica permanente al aumento de los gastos de las universidades públicas en los años ochenta y noventa; es entonces difícil pensar que esta declaración que conduciría a un aumento generalizado de los costos de la enseñanza superior, pública y privada— pueda articularse a la política real del gobierno en materia de educación superior; es decir, a la política que sigue el presente gobierno: una reducción de los aportes a la universidad pública.

Ante las dificultades y la oposición que encontraría una ‘política exigente de calidad’ —por lo que no se exponen ideas adicionales a este respecto— parecería que el Estado declina sus atribuciones constitucionales de inspección y vigilancia y confía en que el mercado, como tribunal supremo, lo decida. Por eso, el Plan, en la parte correspondiente a la educación superior, termina señalando que “el Gobierno avanzará en la cualificación y difusión del sistema de información de la educación superior, de modo que los ciudadanos puedan superar las asimetrías de información que limitan sus posibilidades de selección de oportunidades educativas” (pág. 175).

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

- Berdahl, Robert O. y Millet, John D. 1994. "Autonomía y responsabilidad de la educación superior en Estados Unidos", Neave y Van Vught [1994].
- Carlson, Sam y Xie, Fuozhong. 1991. "The Feasibility of Student Loan in Latin America: A Simulation", Banco Mundial.
- Charum, Jorge y Meyer, Jean B., coordinadores. 1998. *Hacer ciencia en un mundo globalizado*, Tercer Mundo Editores - Colciencias - Universidad Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. 1998a. *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 - Cambio para construir la paz*, noviembre, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación 1998b. "Modelo de asignación de recursos y la situación financiera actual de las universidades públicas", última versión, diciembre de 1998, mecanografiado.
- Douglas, Albrecht y Ziderman, Adrian. 1991. "Deferred Cost Recovery for Higher Education: Student Loan Programs in Developing Countries", Banco Mundial.
- Guille, Marianne. 1998. "Marché du crédit à l'éducation. Un rôle pour l'état", *Revue Économique* 49, 6, noviembre, 1498.
- Julien, Claude. 1995. "Brève radiographie d'une fracture sociale", *Le Monde Diplomatique*, junio, 16-17.
- Minc, Allan. 1994. *La France del'anne 2000*, Editions Odile Jacob, París.
- Neave, Guy y Van Vught, Frans A., compiladores. 1994. *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Gedisa, Barcelona.
- Walford, Geoffrey. 1994. "La cambiante relación entre el gobierno y la educación superior en Gran Bretaña", Neave y Van Vught [1994].