



# INFORMES DE INVESTIGACIÓN Y ENSAYOS INÉDITOS

Notas para la historia de la universidad colombiana,  
al cierre del siglo XX

*John Wilson Osorio\*, Jorge Ossa\*\**

*Grupo CHHES - BIOGÉNESIS,  
Universidad de Antioquia*

## **I. Antecedentes**

La universidad colombiana, como la mayoría de las universidades de Hispanoamérica, tiene sus orígenes en las universidades coloniales fundadas por la Corona española en estas tierras. Franciscanos, Jesuitas, Dominicos y otras, fueron las comunidades religiosas que fundaron y administraron claustros de educación superior desde muy temprano. Las actuales Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y Universidad de San Buenaventura, tres universidades de naturaleza privada y con fuerte reconocimiento a su calidad, datan respectivamente de 1622, 1653 y 1708. Con el cambio de los tiempos algunas de estas universidades de fundación e inspiración confesional pasaron a ser universidades de naturaleza pública. Es el caso de la actual Universidad de Antioquia, para citar un ejemplo.

En Colombia la universidad también ha recorrido los cambios que ésta ha tenido a lo largo de su historia como institución. Del carácter corporativo y el esquema filosófico que reflejaba una concepción unitaria y de totalidad en el conocimiento (a la manera de la universidad medieval), se pasó a la universidad moderna influenciada por los aires utilitaristas de la Ilustración y del Positivismo, lo cual generó un excesivo profesionalismo. Es decir, en Colombia se siguieron los pasos de la universidad francesa que organizó Napoleón como conglomerado de escuelas profesionales. Este es el esquema clásico de división por Facultades que perdura todavía en la gran mayoría de nuestras instituciones de educación superior. Dicha estructura profesionalizante, en la que cada Facultad o Escuela corresponde a una determinada carrera, fue superada en cierta medida cuando se acogió el concepto de Departamento.

De origen norteamericano, los Departamentos reunieron en un mismo sitio a los profesores, cursos y equipos pertenecientes a una misma disciplina. Ello significó un avance al permitir el cultivo de las disciplinas fundamentales, facilitar la ampliación de áreas del conocimiento atendidas por las universidades sin tener que crear nuevas Escuelas o Facultades, y estrechar la relación entre las actividades de docencia, investigación y extensión. Pero significó el abandono de los conocimientos integrales y de una formación en las llamadas artes liberales, a cambio de la hiperespecialización.

En los últimos 115 años Colombia ha tenido dos precisas y contundentes Constituciones Políticas: la religiosa y “conservadora” de 1886 y la muy reciente de 1991, civil, laica y “liberal”. Aquélla que hacía emanar de Dios toda fuente de autoridad, y la de hace nueve años que tiene al pueblo como fuente de todo poder y en la cual se eleva a la educación al rango de derecho de los ciudadanos.

En Colombia la universidad ha estado ligada siempre a los partidos políticos. A la hegemonía del Partido Conservador que gobernó durante medio siglo hasta 1930, contestó con una idea de universidad laica el Partido Liberal hasta 1946. En 1948 es asesinado en Bogotá el líder liberal Jorge

Eliécer Gaitán quien gozaba de una verdadera acogida popular y quien se perfilaba como un seguro presidente de la república. Tal hecho representa para muchos el inicio del período historiográfico conocido como *La Violencia*, de la cual varios autores sostienen que todavía no hemos podido salir. Entre 1953 y 1957 gobernó el dictador Gustavo Rojas Pinilla, el único período formal de gobierno militar que tuvo el país durante el siglo veinte.

Ya se dijo que la universidad ha estado sujeta a los vaivenes, caprichos y directrices de los partidos políticos. Precisamente el gobierno liberal en 1935 fue el encargado de hacer la reestructuración de la Universidad Nacional. En adelante las universidades colombianas empezaron a caracterizarse por procesos de expansión en tres frentes: instituciones, matrículas y cuerpos profesoraes. Pero se dio también un crecimiento en carreras y programas. Al igual que en toda Latinoamérica, surgieron programas de corte moderno, por complementación a los estudios ortodoxos de carreras como medicina, jurisprudencia y filosofía. Pero también aparecieron los estudios profesionalizantes. Actualmente subsisten los tres tipos de estudios dentro del sistema universitario e inclusive dentro de una misma institución.

Las especificidades del sistema de educación superior colombiano están en relación estrecha con el peculiar proceso de urbanización del país y con la paulatina laicización del Estado. El urbanismo se presentó tardíamente en Colombia, si se compara con el mismo proceso en otros países de Latinoamérica. Hacia la mitad de este siglo Bogotá contaba con escasos 700 mil habitantes, mientras que por ejemplo la capital de la Argentina apenas iniciando el siglo ya tenía más de un millón de personas. La urbanización del país, también al contrario de lo que ocurrió en otras latitudes de este continente, no se hizo en una sola ciudad capital, sino en varias de considerable tamaño y desarrollo. De lo que resulta que Colombia es, dentro de una Latinoamérica española, un raro país de varias ciudades grandes e intermedias, con relativa autonomía y peso frente a la capital.

De la mano del desarrollo urbano se dio el desarrollo de las instituciones de educación superior. (El mismo fenómeno que se viene presentando desde el nacimiento mismo de la universidad en la Baja Edad Media: la institución universitaria ligada a los centros urbanos y a la expansión del crecimiento poblacional). La Universidad Nacional ha sido siempre una de las más sobresalientes por su calidad, tamaño y diversidad. Aunque finalizando la década de los noventa le ha correspondido a la Universidad de Antioquia ser una de las pioneras en el liderazgo investigativo dentro de las universidades públicas y privadas del país.

Debe anotarse que el desarrollo del sistema universitario no se ha centrado en una sola macro-institución en alguna ciudad o en la capital, como ha sido más o menos común que acontezca en otros países latinoamericanos. La dinámica, tanto en la iniciativa pública como privada, ha sido la creación de universidades regionales, algo dispersas las estatales, y en gran número pero más pequeñas las del sector privado.

En los años sesenta surge la coalición conocida como **El Frente Nacional** (la alternancia del gobierno por cada uno de los dos partidos durante 16 años, 1958-1974) y como las prebendas burocráticas se repartieron matemáticamente, la universidad dejó de tenerse como una bandera propia de una concepción política. En parte porque, además, las diferencias ideológicas entre los dos partidos quedaron diluidas en este período.

En el mundo, la década de los sesenta se caracterizó por las confrontaciones de distintas miradas de diferentes actores y de diversos grupos políticos en torno a la educación superior. Pero pueden clasificarse en dos las miradas y concepciones que se tenían sobre la universidad. Por un lado puede identificarse una posición desarrollista. Ésta propugnaba por una modernización de la universidad para concretar con ella un instrumento altamente eficiente al servicio del capitalismo. Tal concepción extremista concebía un desarrollo de la sociedad, casi automático, a partir de la reforma del aparato educativo. La otra, una posición contestataria, veía en las universidades el motor para

una sublevación generalizada que condujera a un nuevo orden social. El mayo francés de 1968 es por antonomasia la expresión concreta de estas posiciones de inconformidad frente a la universidad.

Tal confrontación tensa arrojó, a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, algunas reformas universitarias más o menos radicales en algunos países, pero no en Colombia. Aquí solo vinieron a producirse movimientos de reforma en la década de los ochenta. De aquellas décadas agitadas quedaron para la universidad colombiana unos derechos estudiantiles expresados en términos de representación. Podemos decir que hasta hace veinte años el Estado había perdido las dos anteriores décadas (sesenta y setenta) para fijar unas políticas capaces de orientar la educación superior.

En 1968 se creó el **ICFES**, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación superior, pero a lo largo de los años setenta no fue capaz ni tuvo el apoyo político suficiente para gestionar una gran reforma en las universidades.

## **II. Principales aspectos de la educación superior en la década de 1980**

Esta década se caracterizó por el amplio conjunto, disperso y heterogéneo, de universidades medianas y pequeñas, propiedad de actores estatales y privados (de grupos religiosos, políticos o económicos) y de cobertura municipal, regional y nacional. Surgió también durante los ochenta una creciente ola de instituciones no universitarias con intenciones de ser reconocidas como tal.

Iniciando la década el Congreso empezó a discutir políticas en materia de educación superior. A los resultados de tales debates se le conoce como la **“Reforma Universitaria”**. Y la primera pieza clave de este movimiento es el **Decreto 080 del 22 de enero de 1980**, por medio del cual “se organiza el Sistema de Educación Post-Secundaria”. Tal Decreto pretendió organizar la educación superior al definir y estructurar los componentes del sistema. Quedaron establecidas cuatro modalidades de educación superior, así:

- **Formación Intermedia Profesional.** Es la que se ocupa de la educación predominantemente práctica para el ejercicio de actividades auxiliares o instrumentales concretas y conduce al título de Técnico Profesional Intermedio en la rama respectiva.
- **Formación Tecnológica.** Es la que se ocupa de la educación para el ejercicio de actividades tecnológicas, con énfasis en la práctica y con fundamento en los principios científicos que la sustentan. Conduce al título de Tecnólogo en la rama correspondiente.
- **Formación Universitaria.** Se caracteriza por su amplio contenido social y humanístico y por su énfasis en la fundamentación científica e investigativa. Esta modalidad se orienta en dos direcciones: hacia las disciplinas primordialmente académicas y hacia las profesiones liberales, ambas con naturaleza y carácter fuertemente científico. Esta modalidad conduce al título en la respectiva disciplina, que en el caso de las profesiones habilita para su ejercicio legal.
- **Formación Avanzada o de Postgrado.** Es el máximo nivel de la educación superior y tiene por objeto la preparación para la investigación y para la actividad científica o para la especialización. Son los estudios de Especialización, Magíster y Doctorado.

Se pretendía que hubiera una fluidez entre estas modalidades y que se pudiera pasar de una a otra como por una especie de escalera en la cual cada nuevo peldaño estuviera más arriba de los demás. El Decreto en mención jerarquizó a las instituciones de acuerdo a lo que estuvieran facultadas para ofrecer, así:

- Institutos de formación profesional.
- Institutos tecnológicos.
- Instituciones universitarias.

En el mismo Decreto quedó claro que el papel del Estado es el de financiador en el sector universitario oficial, además del administrador o gerente. Y frente a la universidad privada su papel es el de la vigilancia, orientación y control académico y financiero.

Al Decreto 080 le resultaron opositores que demandaron inclusive algunos de sus artículos. Se le tildó de intervencionista en el manejo de la vida de las universidades privadas, y hasta se le increpó que violaba la libertad de cátedra dentro de éstas. Los gremios de profesores también se pronunciaron contra el Decreto, pues la condición de empleados públicos en que quedaban, lesionaba la capacidad de negociación colectiva que antes era una posibilidad a través de la representación en sindicatos.

La Asociación Colombiana de Universidades, **ASCUN**, también se opuso a alguna de las normas de este Decreto y denunció que el gobierno parecía no haber tenido en cuenta las diferencias regionales y sociales entre la educación pública y la educación privada puesto que enmarcaba a todas las instituciones y modalidades académicas dentro de un único sistema de Educación Post-Secundaria.

La reforma universitaria de 1980 fue un paso importante del Estado por cimentar las bases mínimas del sistema y definir sus componentes. Y fue muy acertado que se legitimara la existencia de una serie de institutos que desde tiempo atrás venían funcionando en el limbo de no saber si hacían parte de la educación post-secundaria o de la educación media vocacional. Sin duda fue una legislación modernizante, poco impulsada y que en algunos aspectos todavía falta por aplicarse a carta cabal. Pero lo que esta Ley no pudo hacer fue frenar el hervidero de instituciones de dudosa calidad, ni precisar suficientemente la diferenciación entre instituciones de modalidad intermedia profesional y modalidad tecnológica. Tampoco logró el flujo previsto entre las distintas modalidades de educación superior ya que pocas fueron las universidades que establecieron dos ciclos en su formación, aparte de que las más reconocidas no aceptaban fácilmente egresados de formación tecnológica.

El artículo 51 del Decreto 080 exigió a todas las universidades estatales conformar su organización de igual manera. Impugnado ante la Corte Suprema de Justicia, ésta lo declaró inconstitucional arguyendo que una legislación del gobierno central no tenía competencia para reglamentar las entidades en los niveles departamental y municipal. No obstante, y a pesar del fallo, la verdad fue que todas las instituciones se las arreglaron de acuerdo a la letra del Decreto.

En un país donde el sistema de educación superior, y no solo de esta índole, ofrecida por el sector privado, es mucho más acelerado que la oferta del sector oficial, la única gran reforma de expansión de la oferta educativa por parte del Estado fue la propuesta del gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986). El proyecto consistió en la creación y organización del Sistema de Educación Superior a Distancia con el cual se pretendía educar a casi 200.000 alumnos en un cuatrienio. Mirado desde la intención de ampliación de cobertura y democratización del acceso a la educación superior, el proyecto no puede evaluarse más que con signos negativos. La cobertura apenas alcanzó a poco más de 50.000 nuevos estudiantes, la mayoría de ellos maestros de primaria y secundaria, en ejercicio, que aprovecharon esta modalidad fácil y barata de acceso a grados académicos para ascender en el Escalafón Nacional Docente. El gobierno siguiente del presidente Virgilio Barco (1986-1990) evaluó y desincentivó paulatinamente esta iniciativa.

La expansión del sistema universitario en Colombia ha tendido a darse más a manos de particulares que del Estado. Las universidades privadas, por ejemplo, ofrecen mayor cantidad de programas nocturnos que las universidades públicas. No obstante, en los años 80 la planta profesoral de tiempo completo era más alta en éstas que en el sector privado. La oferta de programas se adecuaba también de manera distinta en uno y otro sector: las áreas más costosas como las ciencias de la salud y las ciencias agropecuarias las ofrecen en mayor cantidad las universidades públicas que cuentan a la vez con una infraestructura física, material y humana de mayor solidez. En tanto que las

ciencias sociales y humanas, el derecho y la economía las ofrecen en mayor medida las instituciones privadas habida cuenta de la poca infraestructura que aparentemente necesitan. Cabe decir que el sector oficial hace mayor presencia en las ciudades de importancia menor, en tanto que el sector privado se concentra primordialmente en los grandes centros urbanos.

El Decreto 080 le abre cabida a la investigación. En éste se contempla la función investigativa como condición para que una universidad sea reconocida como tal. Sin embargo una legislación favorable a la investigación que no coincida con un aumento del gasto en el sector de la educación pública puede sonar contraproducente y de hecho lleva al sistema a cumplir con unas funciones exclusivamente profesionalizantes y con unos aprendizajes mecánicos y repetitivos.

A lo largo de la década de los 80, una serie de medidas intenta crear progresivamente un programa nacional de ciencia y tecnología que empieza a consolidarse a comienzos de la década de los 90. Las políticas de ciencia y tecnología no se pensaron exclusivamente para la universidad sino también para entidades que tuvieran la posibilidad de realizar acciones en el campo de la investigación y el desarrollo. Por eso al finalizar la década de los 80, de los recursos financieros, que provenían especialmente del BID, las universidades habían ejecutado apenas el 50%. La otra mitad había ido a parar a centros de investigación no universitarios.

El Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas, **COLCIENCIAS**, liderará más proprotagónica y eficientemente las políticas nacionales en esta materia hacia los años 90 y será el órgano orientador de las mismas. Tales políticas cristalizarán con la creación de la llamada “Misión de Ciencia y Tecnología” que haría sus ya clásicas recomendaciones hacia fines de 1990. Y con la ley 29, “La Ley de Ciencia y Tecnología”, de 1990, se despierta en materia de educación la última década del siglo XX.

La década de los años 80 ve aumentar el número y la participación de los estudiantes en las universidades privadas hasta en un 59% frente a las universidades públicas. También toca a esta década la reducción del presupuesto global para la educación superior lo que conlleva a que los gastos públicos en educación en Colombia, sean menores a los mismos del resto de países de Latinoamérica como se desprende de las comparaciones estadísticas disponibles. Corresponde también a este período la disminución de los presupuestos de bienestar universitario evidenciada en el recorte o desaparición de los servicios de residencias, cafeterías y programas de salud, tan necesarios para amortiguar los costos de estudio de los estudiantes de provincia. Pero a la par, en esta misma época, se despliega una acción importante por parte del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, **ICETEX**, quien otorga créditos destinados a sufragar la matrícula universitaria de estudiantes que se inscriben en universidades extranjeras, pero cuya evolución se ha dirigido en la práctica a satisfacer más las necesidades de estudio en las universidades privadas del país principalmente. De cualquier manera, la cobertura de este modo de financiación es insuficiente.

### **III. Principales aspectos de la educación superior en la década de 1990**

Al comenzar la década, la situación y las perspectivas de la educación superior en Colombia son inciertas y ambiguas. La calidad deficiente del sistema es atribuida por algunos a una falta de fomento y control estatal, mientras que otros, en cambio, se quejan de una presencia exagerada del Estado y reclaman un sistema de educación superior autónomo, con instituciones capaces de decidir el tipo de programas, servicios y carreras que prestan, sus contenidos curriculares y también los aranceles y precios de matrículas y servicios ofrecidos.

Iniciando la década el país estrena la ambiciosa Constitución Política de 1991. Ésta enfatiza el papel primordial del Estado atribuyéndole nuevas y diferentes responsabilidades. Tal Constitución señala puntualmente los derechos fundamentales del ciudadano, mucho más liberal y decididamente que la carta política anterior de 1886. Pero a la par con este proceso, el “Plan de Apertura Económica” de la administración del presidente César Gaviria (1990-1994), se mete en el trabajo de desmontar rápidamente al Estado protector: los restos que quedaban del Estado de Bienestar.

La Constitución Política de 1991, en el terreno de la educación, como en tantos otros, no pasa de ser una declaración bienintencionada de principios. El énfasis principal que hace en lo tocante a la educación es el fuerte papel que le asigna al Estado como garante de la educación. Ésta pasa a ser elevada al rango de derecho de los ciudadanos. Acorde con el carácter laico del Estado, por lo menos en lo formal, se le otorga tales características al sistema educativo. Esto quiere decir que nadie está obligado a recibir instrucción religiosa dentro del territorio nacional. La obligatoriedad de la educación pasa de 5 a 10 años básicos. Y es al Estado mismo a quien compete la satisfacción de este derecho. Cabe recordar que la Cumbre General de la Educación de la UNESCO, celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia, acababa de proponer como meta para toda la década la universalización de la escuela primaria en su carácter de obligatoria y gratuita. Meta que se evaluó en la Cumbre de Dakar, Senegal, África, en abril de este año 2000.

La Constitución de 1991 volvió a insistir en la responsabilidad del Estado en materia educativa, estableció la autonomía universitaria y mostró la necesidad de hacer una legislación particular para las instituciones del Estado. Y otorgó participación en la conducción de las instituciones a toda la comunidad educativa, en especial a los docentes y alumnos.

La modernización del aparato educativo que implicaba y requería la apertura económica, hizo que se siguiera mostrando interés por parte del gobierno para seguir desarrollando una política de ciencia y tecnología. Por eso COLCIENCIAS entró a trabajar en las áreas de modernización correspondientes y en la canalización de financiamientos, recursos y apoyos para proyectos de desarrollo e investigación.

Sin embargo, el gobierno de César Gaviria encaminó sus planes, acorde con la mencionada cumbre de la UNESCO, mucho más hacia la educación primaria y secundaria. Así lo demuestra el llamado “Plan de Apertura Educativa 1991-1994”. Dicho Plan es parte del desarrollo de su gobierno. Y aunque en él se explicitaba el deseo de fortalecer sobre todo los campos de investigación y el desarrollo de los postgrados, es claro que el interés estuvo puesto en la ampliación de la cobertura de la enseñanza básica y secundaria. Inclusive el creado y llamado *año “0”* de preescolar estuvo originado en tales ideas, lo mismo que la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, expedida durante este gobierno, y que rige los destinos de la educación básica y de la educación media.

Pero fue también el gobierno de la administración Gaviria el que se ocupó de revisar las bases de nuestro sistema educativo, y de dibujar las metas hacia las cuales debería dirigirse el trabajo de las instituciones de educación. Así quedó confirmado por la encomienda que le hizo a un grupo de brillantes y reconocidos hombres de letras y científicos colombianos, la llamada Comisión o Grupo de los Sabios, para que diagnosticaran y recomendaran los problemas y soluciones apremiantes de la educación colombiana.

Efectivamente, la Comisión trabajó y produjo el famoso informe conjunto de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, más conocido como: “Colombia: Al Filo de la Oportunidad”. Con un brillante prólogo de Gabriel García Márquez, este trabajo, a seis años de su publicación, todavía conserva intactas sus recomendaciones y sería una grave negligencia gubernamental y social considerarlo superado y dejar de leerlo como una auténtica carta de navegación en el océano de nuestras preguntas en torno a cómo contextualizar nuestras prácticas educativas y cómo y en qué educar para los tiempos venideros.

En dicho informe se señala como un gran compromiso y reto para el país la formación de 36.000 investigadores para los siguientes diez años, de tal manera que Colombia se pueda convertir en una nación medianamente competitiva hacia el 2004. Y se sugiere que, de esta masa de estudiosos, se logre conseguir tan siquiera 8.000 científicos con doctorado y 10.000 con títulos de maestría o especialización.

La Universidad de Antioquia, fiel desde los años cincuenta a una tradición de posgrados en Especializaciones clínicas, se apuró a legislar sobre la materia y procedió en 1995 a determinar políticas, criterios y procedimientos para los programas de posgrado en la universidad.

Mucha de la legislación colombiana de los años 90 va a insistir en la necesidad de sacar adelante proyectos varios de doctorados y maestrías. Lo cual se logra desde muy al comienzo de la década. De tal suerte que ya no es necesario hacer la pregunta por la legislación, ni por cuándo se tendrán doctorados en el país. Ahora al país le cabe seriamente preguntarse por cómo mejorar los doctorados que ha echado a rodar hacia adelante en el decenio de los 90. Pues como quiera que sea, un somero balance cuantitativo de ellos en América Latina ya mostraba, para 1994, que Colombia tenía matriculados en programas de posgrado una cantidad de estudiantes tal, que por delante sólo estaban Brasil y México.

Actualmente existen 37 programas de doctorado en el país, con un total de 296 estudiantes matriculados en ellos. Y distribuidos de esta manera: 21 doctorados en ciencias básicas, con 130 estudiantes; 4 doctorados en ingenierías, con 30 estudiantes; 2 doctorados en educación, con 51 estudiantes, y 7 doctorados en ciencias humanas, con 85 estudiantes.

Hacia mediados de la década de los 90 el Decreto 1444 introduce un cambio en el perfil del profesor universitario y se la juega a favor de un docente investigador. Con este Decreto quedan derribados los toques salariales en las universidades públicas y es la producción investigativa la que fija el ascenso salarial. Anterior a este Decreto era el tiempo de servicio a la institución, la edad y los méritos burocrático-administrativos los que decidían, entre otros, el pago a un profesor. Este Decreto conlleva un riesgo en su aplicación: puede generar quiebra e iliquidez en las instituciones que exageren los créditos y reconocimientos económicos a la producción de sus docentes. Adicionalmente, un gran porcentaje de éstos, cobijados por el Decreto, no se han ganado ni un solo punto, desde entonces

El Decreto 1444 hace justicia con el pago a los profesores universitarios, al eliminar la barrera salarial. Era necesario que se reconociera económicamente a la docencia, y a la dedicación investigativa universitaria, como a una labor digna con buena remuneración. Ahora, el reto consiste en cómo hacer que los docentes que tradicionalmente dedican sus esfuerzos académicos solamente a la transmisión del saber, se dediquen en parte a la investigación y a la producción escrita.

De otro lado, también en los años 90, la Universidad Nacional comenzó a liderar una serie de medidas poco populares que luego fueron seguidas por el resto de universidades estatales. Empezó a aumentar los derechos de matrícula a los estudiantes con el afán de contribuir a la solución del problema financiero que aquejaba y todavía hoy estrecha a la universidad pública. Sin embargo, por este rubro es mínimo el financiamiento que se puede obtener para el presupuesto total de la universidad.

Pero por encima de cualquier medida específica, el punto central del debate se orienta a la elaboración de una nueva reforma universitaria que remedie las partes débiles de la de 1980 y traduzca en legislación cierta los mandatos y principios de la nueva Constitución. Esto es lo que intentó hacer la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, por medio de la cual “se organiza el servicio público de la Educación Superior.” Esta Ley, en los artículos de su Capítulo VI, confiere amplia y abierta autonomía a las instituciones de educación superior. Siendo tal vez en toda la historia de la educación superior colombiana la Ley que más decididamente se la juega a favor de la autonomía académica, financiera, administrativa, de gobierno y curricular. Con la expedición de la Ley 30, por ejemplo, las instituciones públicas y privadas adquieren autonomía para fijar las tarifas de los servicios académicos que ofrecen.

Correspondió también a la Ley 30 la creación del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU. Al CESU correspondieron las tareas de planificación y políticas para la marcha de la educación superior, los reglamentos y procedimientos para la organización del Sistema de Acreditación, del Sistema Nacional de Información, de los Exámenes de Estado, de nomenclatura de títulos, así como la creación de las instituciones de educación superior y los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos, junto con los mecanismos y pautas de evaluación.

Ya que en Colombia ni la educación superior ni el sector productivo son homogéneos, ni tampoco los desarrollos regionales y locales, la educación debe

responder entonces a diferentes intencionalidades y debe buscar mejores distribuciones regionales de oferta educativa. Atendiendo a esto, la Ley 30 de 1992 retoma la regionalización como una estrategia para la aproximación e interacción de las instituciones educativas con su entorno. Lo mismo ha quedado establecido también en la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, para la primaria y la secundaria, a través de los Proyectos Educativos Institucionales, PEI, en los cuales debe quedar garantizada la participación e inclusión de la región que la institución circunda.

La relación de los centros de educación superior con las regiones pasa por una modificación de los currículos, adaptados y en consonancia con las necesidades y problemas de la comunidad. Si la tendencia predominante en Colombia en la década del 80 fue la compartimentalización y segmentación del proceso curricular que se expresaba en una fuerte división social del trabajo sobre el currículo, materializada entre los que planean, de un lado, y los que definen, trazan y ejecutan lo planeado, por el otro, en los años 90 tal situación empieza a cambiar. Hacia 1995 los nuevos aires curriculares están expresados en la posibilidad de modificar y replantear el proceso formativo que implica el asumir retos relacionados con nuevos paradigmas en los principios organizativos del conocimiento y en el papel o rol de los agentes participantes en el acto cognoscitivo.

La Constitución Nacional de 1991 consagra la autonomía universitaria en su Artículo 69, y la Ley 30 de 1992 la reglamenta con los Artículos 29 y 30. Sin embargo, tanto las instituciones oficiales como las privadas vienen interpretando a su amañó esta disposición. Que para lo que más ha servido ha sido para ampliar la oferta de programas que pasaron de 2.117 en 1992, a 8.000 en 1999. Programas éstos que perpetúan una concepción rancia en el proceso de diseño, desarrollo y evaluación de los currículos. Lejos, en cualquier caso, de convertirse en propuestas transformadoras, innovativas y creadoras. Con excepción de algunas pocas que, como en el caso de los nuevos currículos de las Facultades de Odontología y de Medicina, de la Universidad de Antioquia, han mostrado un esfuerzo claro por superar las concepciones instrumentales y planas del currículo, tratando de soñar con programas para formar otro tipo de profesionales para estas áreas en este nuevo siglo.

El gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) mediante el Decreto 00895 del 21 de mayo de 1996 creó la **“Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior”**, con el encargo de diseñar y recomendar acciones y estrategias para mejorar la calidad y la cobertura de la educación superior que, como ya habíamos dicho, no había sido prioridad bajo la administración anterior. La Comisión trabajó durante más de seis meses en 1996 alrededor de estos cuatro temas claves: la calidad de la educación superior, su cobertura y democratización, el financiamiento y el sistema de educación superior.

La Comisión ratificó casi por completo la vigencia de la Ley 30 de 1992 y señaló los aspectos más descuidados en la aplicación de la misma, así como también nuevos caminos y sugerencias para acabar de ajustarla y ponerla en práctica. Vale destacar, dentro de los aportes más originales que hizo, el llamado a las universidades públicas a que adopten una metodología de liquidación de matrículas y derechos académicos que consulte en forma equitativa los costos de la formación y la capacidad real de pago de las familias para aplicar criterios progresivos desde el punto de vista del nivel de ingreso familiar. Pero lo que más llama la atención, es la convocatoria a que el valor de la matrícula refleje la diferencia que hay entre los ingresos esperados para quienes egresan de distintos programas de formación, aduciendo que cobrar el mismo valor de la matrícula, por carreras que generarán distintos ingresos, es otra forma de iniquidad.

El plan de gobierno del presidente Ernesto Samper, Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental, conocido como **“El Salto Social”**, no fue ajeno a las preocupaciones en materia educativa. Por el contrario. Bajo su timón también se consiguieron nuevos préstamos con el BID para que **COLCIENCIAS** continuara con el programa de formación de magísteres y doctores, en las mejores universidades extranjeras y colombianas, a través de concursos públicos nacionales de



convocatorias anualizadas para participar de la posibilidad de mejorar las condiciones académicas de profesionales del país, con la modalidad de financiación conocida como préstamo-beca condonable. En la actualidad suman casi ochocientas las personas que bajo este programa han terminado de cursar o están cursando sus estudios en el exterior.

El gobierno actual del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), con su **“Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002”**, ha recibido innumerables críticas por parte del sector universitario. En particular se le ha señalado que un “Plan” no debe contener definiciones sobre aspectos legislativos, ni normativos. Y que lo que debe ser es un instrumento para planear inversiones. De manera especial se le ha objetado aquella parte en la cual el “Plan” menciona que las universidades, por exigencia política, deben demostrar que son capaces de mantener el título de universidad. Se ha creído ver en esto otra vez el fantasma de un atentado contra la autonomía universitaria. En especial las instituciones educativas de naturaleza privada, a través del órgano que más y mejor las representa, ASCUN, se han pronunciado enfáticamente y han defendido el espíritu y las normativas de la Ley 30 de 1992, que pareciera tener cada vez mayores alcances, vigencia y necesidad de ser puesta en práctica.

Precisamente, la Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN, se reunió con carácter extraordinario a mediados de abril de 1999 en Santa Fe de Bogotá, y con asistencia de 60 rectores se dieron a la tarea de considerar el significado y alcances del proceso conocido como **“Movilización en Torno a la Educación Superior”** que el gobierno de Andrés Pastrana había presentado al país a comienzos de marzo, y cuyo objetivo fundamental era establecer la conveniencia o no de introducir modificaciones a la Ley 30. En dicho encuentro los rectores examinaron los temas que dos años antes había revisado también la **“Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior”**, en febrero de 1997, al término del gobierno de la administración Samper. Los temas fueron en uno y en otro caso “coincidentalmente” los mismos: la autonomía universitaria, la calidad de la educación, el financiamiento y el sistema de educación superior.

Esta reunión extraordinaria del Consejo Nacional de Rectores fue insistente en solicitarle al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que se respetara el actual sistema financiero de las universidades públicas y que no se presentaran reformas a la Ley 30 en el actual “Plan Nacional de Desarrollo”, aduciendo como de grave impacto unas modificaciones a dicha Ley 30 en la coyuntura actual por la que el país atraviesa.

Con suma pertinencia ASCUN se pronunció haciendo una buena radiografía del país; explicando que en Colombia ha habido una tendencia a buscar en las normas, y mediante expedición de leyes, la solución a los problemas. Ellos consideran que son las políticas, la puesta en marcha de proyectos financiados, los actos concretos y el seguimiento de procesos y resultados, las alternativas para viabilizar la transformación de la realidad educativa. Con dinámicas así, prosiguieron afirmando, se evitaría la circularidad que se da cuando se responde con normas o con revisión de las mismas, frente a aquellas que han sido desconocidas o violadas. Plantearon que un equivocado ejercicio de la autonomía universitaria por parte de algunas instituciones, no debería conducir a que todas fueran afectadas con medidas que coartan la autonomía universitaria sobre la cual Colombia apenas empezó a caminar hace una década.

El encuentro extraordinario de ASCUN terminó con unas conclusiones, sugerencias y recomendaciones, alrededor de los temas referidos. Conclusiones que fueron publicadas. Al actual Ministro de Educación Nacional se le envió el 22 de abril de 1999 una carta en la que se le solicita al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, excluir del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, las disposiciones reformativas del actual régimen legal de la educación superior, es decir, la Ley 30.

#### **IV. A manera de conclusiones**

Aunque dijimos que las décadas revolucionarias de las reformas a la educación superior de los años sesenta y setenta, amplias en el mundo, poco se hicieron sentir en Colombia, es justo mencionar

que nos cabe un presentimiento: sospechamos que fueron cruciales y lo son para cualquier análisis de nuestras universidades actuales en sus componentes, como quiera que creemos que los actores estudiantiles e inclusive profesorales de aquellos años, son los mismos que ocupan hoy las universidades, en particular las públicas, en sus condiciones de profesores y administradores actuales. Con lo que cualquier reforma organizativa o curricular, por ejemplo, se estrella con un pensamiento que, nos atrevemos a formular, tiene sus raíces en aquél beligerante pasado: el pensamiento de los actuales dirigentes, mandos medios, organizaciones sindicales y estamentos profesorales de la universidad. Interesante sería poder dar cuenta de esto a través de una investigación que corrobore o desmienta esta hipótesis.

Aunado a lo anterior, y casi como para corroborarlo, tenemos otra sospecha: la de que todavía es general la percepción, en varios sectores sociales, que ve en la universidad pública a estudiantes, egresados y actores dentro de ella, como a estamentos con un marcado pensamiento social que a veces se tacha fácilmente con el barniz ideológico del comunismo, o con motes parecidos. Todavía la universidad pública suscita fantasmas en el sector productivo y empresarial. Y en ciertos estratos sociales hay prevenciones hacia ella.

De otro lado, el país se encuentra ante el reto y la necesidad de un gobierno que siga actuando en el ámbito de la normatividad, en la fijación de reglas de financiamiento, en la promulgación y efectiva implementación de leyes, y en la evaluación de la calidad de la educación superior. Asimismo, en la perfección de los instrumentos de apoyo a la calidad académica, en la modernización institucional y en la vinculación con los sectores productivos. Pero las universidades y demás instituciones de educación superior también deben afrontar el reto de rendir cuentas a la sociedad acerca de sus actividades, no únicamente de los fondos públicos, y ello no tendría porqué entenderse como detrimento de los principios de la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. Tal vez esto contribuiría a mejorar el prestigio de las universidades y a recuperar el reconocimiento por parte de la sociedad. Las universidades, igualmente, deben poner empeño en servir a las regiones y a las comunidades, con pensamiento universal pero incidiendo sobre lo local, y dicho trabajo lo tendrían que hacer con aquello que es obligación de la universidad: la investigación, la docencia y la extensión.

El Decreto 1444 (mediante el cual se reconocen puntos salariales de acuerdo a la producción e investigación docente) introduce la perspectiva de tensiones y problemas para la vida de la universidad pública a mediano plazo. Pues hasta ahora la tendencia muestra salarios altos, en muy pocos docentes, en una punta y salarios muy bajos, para la mayoría de los profesores, en la base. Tal vez la forma de matizar la tendencia en los salarios pobres sería que la universidad generara programas de desarrollo humano y de incentivos, no solo económicos, a la investigación. Toda vez que buena parte de los docentes que desde la expedición del Decreto no han podido mejorar sus ingresos económicos, fueron contratados por la universidad en una época en la que la demanda por la investigación y por la producción intelectual y académica no era tan obligante, precisa y urgente como en los tiempos actuales.

Asimismo, la mayoría de las universidades públicas, aunque en muchos casos también las privadas, exigen títulos de maestría y doctorado para incorporar a sus nuevos docentes. No obstante, las universidades están llenas de profesores que no cumplen estos requisitos porque hacen parte de la vieja ola de los que ingresaron a laborar en los años setenta cuando se improvisaron profesores dado el crecimiento y la expansión de las universidades en aquella década. Casi todos esos docentes siguen hoy con sus mañas, paradigmas rancios, y también con sus virtudes, en la universidad.

En Colombia sería necesario agrupar y regionalizar al menos las universidades del Estado, a fin de superar el atomismo radical en que se encuentran. Es cierto que parte de la dificultad para pensar inclusive en esto, radica en la lentitud, el entorpecimiento y las trabas que en la gestión administrativa diferencian clásicamente al sector educativo público del privado. Pues la verdad es que no siempre se trata de escasez o insuficiencia de recursos, muchas veces de lo que se trata es de un manejo inadecuado, incapaz, lento y hasta deshonesto. Ya se sabe que la universidad oficial no necesariamente, dada su condición de institución racional y pensante, escapa a los vicios con que se

estereotipa a la administración estatal; y un buen académico no necesariamente por serlo es un buen administrador, gerente o gestor.

Hay que reconocer también la existencia de “clientelismo” político en la gestión de las entidades de educación superior. También la corrupción administrativa campea por los claustros universitarios, como lo ha sabido hacer en el mismísimo Congreso y en la Cámara de Representantes, en los sectores de la salud, de la prestación de servicios públicos municipales y demás obras de las *res pública*. El caso reciente de corrupción administrativa en las altas esferas de la rectoría de la Universidad del Valle, en Cali, es solo una muestra última de este estado de cosas.

Para finalizar señalaremos entonces que en el transcurso de estas dos décadas, en Colombia las instituciones de educación superior arribaron a estos logros: fueron clasificadas en tres tipos: universidades, instituciones técnicas profesionales y escuelas tecnológicas. Se estableció una rigurosa definición de la categoría legal de universidad. Se otorgó amplia autonomía a las universidades oficiales, y el derecho a crear programas, sin la autorización previa, en las universidades privadas. Se creó un mecanismo director del sistema, el llamado Consejo Nacional de Educación Superior, CESU. Se definió un esquema voluntario de acreditación (y uno de acreditación previa para todas las Facultades de Educación del país) y quedó asegurado un mecanismo incrementador automático de financiamiento para las universidades oficiales, el cual, dicho sea de paso, queda bastante lesionado con el Decreto 955 del 26 de mayo del año 2000. También se ha comenzado a ganar conciencia de que la educación es un componente esencial de la calidad de vida de las personas. Y que todos los ciudadanos con capacidades, e independientemente de sus condiciones económicas, deberían tener la oportunidad de acceder a ella. Esto, independientemente de que en la realidad Colombia tenga una de las más bajas tasas de cobertura universitaria de los países de la región, superando apenas levemente el 15%.

El siglo XXI constatará una nueva dinámica con relación al conocimiento y en la forma como éste se produce. Colombia está, al igual que todas las naciones, en la antesala de la revolución informática y microelectrónica. Instituciones clásicas como la iglesia, la familia, los partidos políticos y el mismo estado, están en pleno proceso de cambio en la aldea global. Y a veces tenemos la impresión de que en nuestro país las instituciones de educación superior no estuvieran dentro de la misma onda y ola. Las universidades ya no son la mejor y la única institución que maneja y produce los conocimientos y la información. Los estudiantes asisten a la universidad con un bagaje de cosmovisiones del mundo que debiera tener en cuenta la institución educativa. El alumno en tabula rasa nunca ha existido y menos ahora que antes. De tal suerte que los nuevos paradigmas formativos, y como tantos autores lo han señalado, deben centrarse más en la formación para el caos, la incertidumbre, el azar, la complejidad y la deconstrucción. Tenemos que indagar si nuestras instituciones de educación superior serán, o cuándo podrían serlo, capaces de enfrentar este devenir insospechado.

**Agradecimiento.** A la Doctora Olga Lucía Zuluaga por su apoyo moral y al Instituto Superior de Pedagogía por su aporte financiero.

### Bibliografía

1. **Bustamante RD.** (Director). Misión Nacional Para la Modernización de la Universidad Pública. Informe Final. Santa Fe de Bogotá. Editorial Presencia. 166 p. (Sin más datos.)
2. Constitución Política de Colombia, 1991. (Existen variadas ediciones).
3. **Courard H.** (Editor). Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago de Chile. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. 1993. p. 396.
4. **García GC.** Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina. Caracas. CRESALC/UNESCO. 1996. p. 287.
5. Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior. Hacia una agenda de transformación de la educación superior: planteamientos y recomendaciones. Santa Fe de Bogotá, febrero de 1997. Medellín. Universidad de Antioquia. 1997. p. 34.
6. ICFES, Memorias. Primer Seminario sobre Calidad, Eficiencia y Equidad de la Educación Superior Colombiana. Tres tomos. Bogotá. ICFES. 1990.

7. LEY 30 del 28 de Diciembre de 1992. (Existen variadas ediciones).
8. Memorias del seminario UNAM/UNESCO. La UNESCO frente al cambio de la educación superior en América Latina y el Caribe. Axel Didriksson, (Editor). México, junio de 1995. Caracas. CRESALC/UNESCO. 1995. p. 131.
9. Misión ciencia, educación y desarrollo. Colombia: Al Filo de la Oportunidad. Santa Fe de Bogotá. 1994.
10. Movilización social por la educación superior. Construcción colectiva de un modelo ideal de Educación Superior. Segunda Fase, agosto 17 de 1999 – mayo 4 de 2000. ICFES. Santa Fe de Bogotá. 2000.
11. **Orozco S, LE.** Universidad, modernidad, desarrollo humano. Caracas. CRESALC/UNESCO. 1994.
12. **Orozco S, LE.** PARRA SANDOVAL, Rodrigo y SERNA, Humberto. ¿La universidad a la deriva? Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1988.
13. **Ossa LJ.** Para soñar y construir la universidad. Medellín. Copiyepes. 1999. p. 137.
14. **Parra SR.** Escuela y modernidad en Colombia. Tomo IV: La Universidad. Santa Fe de Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1996. p. 277.
15. Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN. Pensamiento universitario. Consejo Nacional de Rectores. Santa Fe de Bogotá, 15 y 16 de abril de 1999. Santa Fe de Bogotá. Corcas Editores. 1999. p. 21.
16. Reforma universitaria. Decreto No. 080 de 1980. (Enero 22). Varias ediciones.
17. Universidad de Antioquia. Sistema universitario de posgrado, Medellín. Universidad de Antioquia. 1996. p. 72.
18. **Torres J.** Globalización e interdisciplinariedad: el currículum integrado. Madrid. Morata. 1994.
19. **Tunnermann BC.** Aproximación histórica a la universidad y su problemática actual. Santa Fe de Bogotá. Universidad de los Andes. 1997. p. 175.

