

## **DEL DESACUERDO CON LA REFORMA DE LA LEY 30 AL ACUERDO POR LO SUPERIOR 2034**

From the disagreement with the Reform of Law 30  
to the Superior Agreement 2034 <sup>18</sup>

Diego Mauricio Barrera Quiroga\*

---

Barrera, D.M. (2016). Del desacuerdo con la reforma de la Ley 30 al acuerdo por lo superior 2034. Revista PACA, 8, 96-114

---

### **Resumen**

El "gran diálogo nacional por la educación superior" fue presentado como la propuesta del gran consenso que se llevó a cabo en Colombia. Una suntuosa denominación, ya que ubica dicha asignación como la más amplia de las conversaciones sobre la educación en nuestro entorno nacional, resultado que el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) presentó ante la opinión pública.

Previo al proceso que llevó a cabo el CESU, en el año 2012 la Mesa Amplia Nacional Estudiantil - MANE Colombia, presentó a la sociedad colombiana una "exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para

---

<sup>18</sup>El presente texto hace parte de una serie de reflexión sobre la educación superior colombiana y su análisis crítico frente a la realidad actual.

\* Candidato a Magíster en Educación; Licenciado en Lengua Castellana y Literatura. Docente de la Universidad de la Amazonia. Email: barreradiego1990@gmail.com

un país con soberanía, democracia y paz". El objetivo de este documento se orientó en establecer los criterios de orden político, jurídico, académico y filosófico que permitieran concretar la educación superior como un derecho fundamental y bien común para la sociedad colombiana, avanzando en la construcción de un Sistema de Educación Superior, teniendo como eje principal que la educación superior sea pública, garantizada y financiada por el Estado. Dicho movimiento estudiantil agitó la bandera democrática para la construcción de la propuesta de una educación nueva para un país con soberanía, democracia y paz, teniendo mucho eco en la movilización y sufriendo un reflujo al querer materializar la política elaborado por el conjunto social.

El siguiente ensayo crítico aborda elementos de análisis para discutir desde un diálogo polémico la situación educativa del país.

**Abstract:** The "great national dialogue for higher education" was presented as the proposal of the great consensus that took place in Colombia. A sumptuous denomination, since it places this assignment as the broadest of conversations about education in our national environment, a result that the National Council of Higher Education (CESU) presented to the public.

Prior to the process carried out by the CESU, in 2012 the National Student Wide Table - MANE Colombia, presented to the Colombian society an "explanatory statement of a new law of higher education for a country with sovereignty, democracy and peace". The objective of this document was oriented to establish the criteria of political, legal, academic and philosophical order that would allow to specify higher education as a fundamental right and common good for Colombian society, advancing in the construction of a Higher Education System, having like main axis that the superior education is public, guaranteed and financed by the State. This student movement, waved the democratic flag for the construction of the proposal of a new education for a country with sovereignty, democracy and peace, having a lot of echo in the mobilization and suffering a reflux in wanting to materialize the policy developed by the social group.

The following critical essay addresses elements of analysis to discuss the educational situation of the country from a controversial dialogue.

**Palabras clave:** Educación superior, MANE, acuerdo, CESU, diálogo.

**Keywords:** Higher education, MANE, agreement, CESU, dialogue.

### **Introducción**

Según el mismo documento, el Acuerdo por lo Superior 2034 es un producto de tres años de análisis y debate en torno a la educación superior. Dicha discusión se inició desde el hundimiento del proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992, radicado durante el primer período presidencial de Juan Manuel Santos, aunque el Acuerdo anuncia que el proyecto produjo oposición en "algunos sectores académicos, especialmente los estudiantes mayoritariamente agrupados en la Mesa Ampliada Nacional Estudiantil - MANE - reaccionaron contra el proyecto, pues consideraban que no había sido suficientemente discutido y concertado" (CESU, 2014, p. 24).

En otras administraciones, por ejemplo entre el 2002 - 2010, períodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, no se deseó modificar la Ley 30 de 1992, pero a punta de decreto y resoluciones modificaron dicha Ley (algo parecido, actualmente, con el Decreto 2450 y la Resolución 02041 del 3 de febrero de 2016, y en especial con el Acuerdo por lo Superior 2034), además de la transformación del Instituto para el Fomento e Inspección de la Educación Superior (ICFES), convirtiéndolo en un instituto de evaluación de la educación y coordinadora en las pruebas internacionales de calidad.

Aunque la propuesta que presenta el CESU no tiene nada de innovador, creativo y nuevo, queda claro que en el Acuerdo se materializan, en su conjunto, los lineamientos de política pública que ha venido teniendo el país a lo largo de más de 20 años, significando en la actualidad una profundización de dichas políticas a través de la propuesta establecida por el CESU.

Desde el Plan de Desarrollo Sectorial (2010-2014) se ha manifestado la preocupación estatal de formar el capital humano; o sea, de desarrollar la calidad en propósito nacional. A pesar de que en el terreno de lo nacional se crea que se edifican nuevas políticas desde un escenario autónomo, la realidad es que el resultado de las mismas es del aleteo de grandes corporaciones, que a nivel mundial, orientan en nuestro país. Algo así como:

"El descubrimiento del estadounidense Charles Goodyear, en 1839, de la vulcanización, condujo a la rueda encauchada y dio paso a la llanta con cámara de aire, inventada en 1887 por el escocés John Boyd Dunlop. Además, se introdujo el motor de combustión y el uso del asfalto. Los encadenamientos industriales rápidamente trasladaron las demandas finales hacia las demandas por materias primas. El ahorro en tiempo de desplazamiento de los ciudadanos neoyorkinos o londinenses dio lugar a una cadena que llegaba a las selvas colombianas.<sup>19</sup> " Hoy podemos hacer la misma analogía, desde un espacio mucho más relevante, porque desde la educación se quiere ingresar cada una de las exigencias que organizaciones mundiales exigen.

### **"Un ratoncillo fue lo que parieron".**

Las palabras no son neutras: sirven para provocar algo en quien las escucha. Las palabras y las frases que utilizan las élites políticas y económicas neoliberales intentan que la ciudadanía se comporte de cierta manera, sobre todo para que adopten opiniones y comportamientos sin que los poderosos tengan que ejercer la fuerza de manera obvia. El lenguaje es la primera y más necesaria arma del capitalismo neoliberal.

Clara Valverde. No nos lo creemos. Una lectura crítica del lenguaje neoliberal. Editorial Icaria, Barcelona, 2013.

Para empezar, hay que recordar con Bernstein (1984) que los discursos son "producto de una construcción y una producción", que se originan en "una red compleja de relaciones sociales" y que "están atravesados por un orden discursivo en el cual están ubicados y en el cual ubican sus enunciados". Digo esto porque el análisis al "Acuerdo por lo Superior 2034" tiene que empezar por entender que este documento no aparece de forma providencial sino que se produce en un momento dado de la historia nacional reciente y en el marco de un intercambio de discursos entre el gobierno y los actores educativos de base, entre otros.

---

<sup>19</sup>Sierra, Gina Paola. En <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-262/la-fiebre-del-caucho-en-colombia>.

Previo al proceso que se encargó al CESU, en el año 2012, la Mesa Amplia Nacional Estudiantil - MANE, presentó a la sociedad colombiana una "Exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz". El objetivo de ese documento se orientó en establecer los criterios de orden político, jurídico, académico y filosófico que permitieran desarrollar una idea de educación superior entendida como un derecho fundamental y bien común para la sociedad colombiana; es decir, entender la educación superior pública, digna y financiada por el Estado.

El manifiesto de los estudiantes se hacía en el marco de la resistencia a la imposición de una reforma que anunciaba la introducción de la mercantilización de la educación superior, su empresarización y la legalización del ánimo de lucro en el campo educativo. Así es como caracterizaron los estudiantes la propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992, contra la que lucharon en las calles hasta que el gobierno decidió retirarla de su curso en las instancias legislativas.

Sin embargo, lo que el gobierno engavetó no fue la propuesta y sus pretensiones, sino el procedimiento frontal para aprobarla. La reclamación por el diálogo y los acuerdos sobre lo educativo, que habían peleado en las calles los estudiantes, fueron contestados con el montaje de un escenario de intercambio, pregonado a los cuatro vientos para crear un estado de opinión que el gobierno acataba las reclamaciones de la juventud pero, al mismo tiempo, esa estrategia de diálogo trataba de deslegitimar cualquier acción de fuerza que pudieran desarrollar los jóvenes para ver materializadas sus aspiraciones.

Hoy ya hay estudios que coinciden con este punto de vista, por ejemplo Orozco, (2009, p. 1) afirma que la propuesta del CESU no tiene nada de innovador y creativo; por el contrario:

(...) en materia de lineamientos de política pública de educación superior, ha recogido los que existían en los planes de gobierno de las administraciones anteriores: el aumento de cobertura, en el "Plan de apertura educativa" de César Gaviria (1990-1994); la racionalización del gasto, en "El salto educativo y cultural" de Ernesto Samper (1994-1998); el mejoramiento de calidad, eficiencia y equidad

del Sistema de Educación Superior, en "Cambio para construir la paz" de Andrés Pastrana (1998-2002); y durante los dos períodos de Álvaro Uribe Vélez: ampliación de cobertura, financiamiento y racionalización del gasto en "Hacia un Estado Comunitario" (2002-2006) y mejoramiento de calidad, eficiencia y equidad, en "Estado Comunitario. Desarrollo para todos (2006-2010).

En tiempos más recientes, la preocupación por adaptar la educación a las exigencias de cierta orientación del desarrollo se pueden ubicar en el Plan de Desarrollo Sectorial (2010-2014), que expresa claramente la preocupación estatal por formar capital humano para el desarrollo.

Hacia 2014 "Colombia será reconocida como una de los tres países con mejor calidad en América Latina", entendiendo por calidad, "la formación de ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen con sus deberes sociales y conviven en paz. Que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, competitiva y que contribuye a cerrar la brecha de inequidad"<sup>20</sup>. En consecuencia, este ha sido un esfuerzo continuo del gobierno y la manera como se ha tratado de incentivarlo es por la vía del control (Orozco, 2009, p. 2).

Lo que sí queda claro hasta aquí es que en el Acuerdo por lo Superior 2014 se materializan lineamientos de política educativa que ha venido teniendo el país a lo largo de más de 20 años, y que en la actualidad se busca profundizar mediante estrategias variadas, una de las cuales ha sido la propuesta del CESU.

El "Diálogo Nacional por la Educación Superior" es el nombre magnificado para un conjunto de conversaciones que han sido utilizadas como una cortina de humo para la imposición parcelada de aspectos sustantivos de la reforma educativa con la que los estudiantes del país habían entrado en desacuerdo dos años antes, como puede ejemplificarse con la aprobación del Decreto 2450 del 17 de diciembre del 2015 y la Resolución

---

<sup>20</sup> Ministerio de Educación Nacional. Plan Sectorial de Educación, p. 18.

2041 del 03 de febrero de 2016. Estos dos documentos pueden tener un efecto demoledor en la adecuación de la educación como discurso de control y como ejercicio de reproducción de las condiciones de poder y dominación utilizando el aparato educativo, mecanismo por el que pasará en los próximos años un poco más del 90% de la población del país.

La magnificación del "Diálogo por lo Superior" y su resultado, el Acuerdo, están precedidos de costosas estrategias de legitimación para un discurso espurio, ajeno a los intereses nacionales e inclinado al provecho de las élites del poder local e internacional. Martín Rojo & van Dijk (1998, p. 209) plantean la legitimación como: "la búsqueda de aprobación normativa para una actuación institucional, especialmente en el contexto de una acusación y una crisis".

El texto del CESU, denominado: *Acuerdo por lo Superior 2013. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*, que pretende ser el resultado de un "gran diálogo nacional", está poblado de estrategias de legitimación y, como es obvio, se trata de legitimar lo que es ilegítimo. Por ejemplo, sus cifras abultadas juegan a impresionar a los lectores: trabajo cuya duración superó los mil días, participación de 33.000 mil personas 155 espacios de "debate"; 32 departamentos recorridos y 6 regiones impactadas; 2 eventos internacionales y 29 proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Educación Nacional -MEN-, los que sirvieron de apoyo para la construcción del documento. Todos esos datos, la presentación del documento por parte de Edgar Morin y el manejo de los espacios, las fuentes y ciertas palabras como paz, buscan crear ante la opinión pública un consenso a favor de la propuesta que permita desarrollar una aceptación suficientemente amplia en la comunidad, para que la medida sea admitida al interior sin las críticas, las reticencias y resistencias que pueda generar su implementación.

Como se hace evidente si se leen los elementos previos a la propuesta, la misma composición del CESU descarta la posibilidad de inclusión de los derechos de las mayorías en el diseño de la política pública educativa. Los pocos afectados que lograron hacer oír su voz quedaron registrados así en el documento: "(...) algunos sectores académicos, especialmente los estudiantes mayoritariamente agrupados en la Mesa Ampliada Nacional

Estudiantil -MANE- reaccionaron contra el proyecto, pues consideraban que no había sido suficientemente discutido y concertado" (CESU, 2014, p. 24). Para legitimar la participación de los estudiantes, sin considerar la propuesta de la MANE, se integró a los diálogos una organización estudiantil como FENARES, que se caracteriza como una quinta columna de los intereses de los sectores amplios de la población estudiantil universitaria. La MANE fue desoída porque desde el principio rechazó la versión de educación superior que se quería imponer a los colombianos utilizando el marco de diálogo del CESU.

Como puede verse, a pesar de que se haya querido hacer creer, desde el escenario magnificado del CESU, que se edificaban nuevas políticas públicas educativas, la realidad es que se trataba de vino viejo en odres nuevos.

Para comprender las sinuosidades que ha recorrido el camino de la reforma y su texto, hay que entender su contexto. El reloj de la historia no se detiene y los avances de la producción actual para el mercado tienen características propias de las nuevas exigencias del desarrollo de la economía de mercado. Por esta razón es obligatorio comprender que los habitantes de los sitios donde se relocaliza la producción tengan una educación que responda a la formación del capital humano necesario para que se dinamice el engranaje productivo local, de acuerdo con los nuevos parámetros impuestos desde las metrópolis.

En desarrollo de esas tendencias de la historia, desde hace más de cuarenta años se han agudizado las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales en el mundo. La década de 1970 constituyó la ruptura con las lógicas de producción impuestas para esa época. Además de las derivaciones en las relaciones laborales, emergieron nuevos horizontes para el mercado. El 1973, de manera particular, la crisis en la producción petrolera puso en peligro el sistema económico mundial, lo que llevó a adoptar nuevas estrategias a través de modelos, para profundizar en la aplicación de los lineamientos impulsados desde el Consenso de Washington, en la década del 90, como mecanismo para la superación de la crisis.



Dichos mecanismos actualmente abarcan la privatización de lo público, la financiarización<sup>21</sup> y mercantilización de derechos como la vivienda, la salud, las pensiones, la educación y los servicios públicos, la flexibilización y precarización laborales, la doble explotación del trabajo, el reforzamiento de la división internacional del trabajo y la profundización de la dependencia y subordinación de los países de la periferia (MANE, 2012, p. 6).

Se acude aquí al concepto de división internacional del trabajo (*International Division of Labour*) que corresponde al proceso de producción mundial entre regiones y países, mediante la especialización en la elaboración de determinados bienes, por lo que los entes políticos (Estados) cumplen funciones diferentes en el proceso de la producción mundial, de acuerdo con sus diferentes condiciones de producción y disponibilidad de recursos.

Desde los tiempos de Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill se vislumbró este fenómeno. Ricardo elaboró su teoría de los costes comparativos para explicarlo en el comercio internacional y J. S. Mill la completó con su tesis de que cada país produce las mercancías en que tiene ventaja con relación a los otros. Esta ventaja se origina en la diversidad de aptitudes productivas entre los países. Es la denominada "ventaja comparativa". La tienen los que disponen de mejores condiciones -y, por tanto, costes menores- para la producción de determinados bienes<sup>22</sup>

Así que a cada país le corresponde especializarse de acuerdo con las imposiciones de las organizaciones económicas a nivel mundial para la inserción en escenarios de intercambio, así sean relaciones desiguales o explotadoras. La producción y comercialización de las mercancías toman mayor importancia cuando el costo de su producción sea más bajo, lo que implica que la mano de obra sea más barata en la intervención

---

<sup>21</sup> Financiarización significa que, en el proceso económico, la lógica financiera se sobrepone a la lógica productiva". Ver Financiarización: nuevo orden social y político, Artículo de César Giraldo, Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia.

<sup>22</sup> Tomado de la página web:

<http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=d&idind=492&termino=>. Revisado el 15 de marzo de 2016.

manufacturada de los productos, para lo cual se implementa la relocalización de la producción y la maquila, que es la mano de obra sobre-explotada para el beneficio de los dueños de los medios de producción.

Las relaciones que trae consigo la nueva International Division of Labor pasan por la implementación, en países subdesarrollados como el nuestro, -productor de bienes agropecuarios y materias primas- y abarcan la reprimarización de sectores productivos y la tercerización de la economía.

Los sectores primarios abarcan las actividades que se especializan en la extracción de materias primas y recursos naturales, lo mismo que en la explotación intensiva de la fuerza de trabajo; el sector Terciario incluye todas aquellas actividades que no producen mercancías, pero que son necesarias para el funcionamiento de la economía, por ejemplo, el comercio, los transportes, los restaurantes, las comunicaciones, los hoteles, los servicios financieros, el ocio, los servicios de educación, los servicios profesionales, la administración pública, los servicios públicos entre otros (MANE, 2012, p. 8).

Además del papel del manejo de las relaciones del poder y la dominación mediante el control del discurso educativo, la educación juega otro rol relevante para el proceso económico, sobre todo desde una mirada de servicio educativo para la población y su proyección en la actividad laboral y de conocimiento para el trabajo, o como el Acuerdo por lo Superior lo denomina "formación para el trabajo y de desarrollo humano, y con las necesidades del mercado laboral" (CESU, 2014, p. 121), o sea, con la necesidad que determinan las orientaciones del mercado.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EE.UU se reglamentaron entre los dos países, relaciones comerciales, con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y, por esa vía, su nivel de desarrollo económico y social. La firma del tratado implica la imposición de condiciones a los nuevos miembros de la comunidad comercial, en nuestro caso, el abastecimiento de materias primas. Pero esa relación no solamente pasa por actividades económicas y externas al contexto nacional, sino que, por el contrario presenta una inserción en espacios como la educación, tal como lo he tratado de exponer en las líneas anteriores.

En el TLC, en el Artículo 12 sobre Trato Nacional, el Estado encubre una maniobra dirigida a acelerar el proceso de desfinanciación de la educación superior pública, sumada a la promoción de una competencia perversa con instituciones extranjeras guiadas por el ánimo de lucro. El artículo 11.4 sobre acceso a los mercados, no restringe tipos específicos de personerías jurídicas, abriendo la posibilidad del establecimiento de universidades con ánimo de lucro. Al abrirle paso al ánimo de lucro en la educación superior se acepta que existan instituciones que tengan como fin el usufructo, primando este sobre los objetivos de garantizar la educación como derecho fundamental y bien común, que requieren una adecuada financiación para su pleno cumplimiento. Además, la cláusula sobre supresión de requisitos de desempeño en el artículo 10.9, niega cualquier posibilidad que tenga el Gobierno nacional para regular el desempeño de la prestación de servicios, imposibilitándolo para ejercer vigilancia y control sobre las garantías para la calidad a las IES extranjeras; además, elimina cualquier posibilidad de transferencia tecnológica, violando la autonomía propia del Sistema de Educación Superior y la responsabilidad de construir calidad educativa (MANE, 2012, p. 8).

Participar en un proyecto global significa inscribirse dentro de las coordenadas de un modelo de producción, lo que conlleva a ajustarse a unas exigencias impuestas por quienes manejan el modelo (países industrializados). Por lo que la entrada en vigencia de dichos tratados constituye hechos de recolonización del país, como los procesos de relocalización productiva, entre otros.

Parte de la materialización de estas políticas económicas se va concretando con la promulgación de leyes que atienden las orientaciones internacionales. Los artículos 222 y 223 del Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, incluyen modificaciones estructurales que pasan por nuevos estándares de competitividad y calidad a determinados programas universitarios, así como la privatización y tercerización de los recursos a través de su "funcionamiento e inversión... por los recursos y rentas propias de cada institución" (PND, 2015, p. 93).

La ubicación de la reforma a las licenciaturas en el Artículo 222 del Plan Nacional de Desarrollo está en el sitio donde deben estar, como lo señaló

Édgar Morin, (CESU, 2014, p. 11) donde lo que importa es el desarrollo económico y, en ese escenario, el desarrollo educativo solo sirve para propiciar la idea de desarrollo a la que se orienta el documento.

Las inquietudes del gobierno en materia de aumentar la capacidad del país en el contexto de la economía global han hecho que emane la duda por el papel que deben jugar las universidades, y la articulación con otros niveles de formación, y la demanda ocupacional del país. El Informe de evaluación de la OCDE, de 2012 concluye: "El progreso hacia un Marco Nacional de Calificaciones ha sido lento... Las universidades públicas necesitan mejorar sus vínculos con los empresarios, incluyéndolos en el diseño curricular (...)" (OCDE, 2012, p. 3).

Es por eso que se toman nuevas medidas, orientadas a ser coherentes con lo que se ha expuesto por otras entidades de orden mundial. Es así como la educación técnica, tecnológica y para el desempeño de artes y oficios específicos, llamada en el Acuerdo "para el trabajo", crea una contraposición con la educación universitaria, creando en la primera, una línea hacia el desarrollo de lo práctico, y para la educación universitaria, una visión solamente desde lo teórico, sin hablar de la técnico-tecnológico laboral, que lo circunscriben en el escenario del mercado laboral.

En lo relacionado con esta última, reúne tres tipos de educación diferentes en un conjunto heterogéneo, la tecnológica implica la construcción de saberes desde la práctica a partir de fundamentos teóricos; la técnica, el dominio de un conjunto de operaciones funcionales dentro de un campo de conocimiento determinado; mientras la educación para el desempeño de artes y oficios específicos, como su denominación lo indica, encierra el aprendizaje de pericias particulares (Mora & Múnera, 2014, p. 7).

La necesidad que se orienta desde entidades de orden mundial no debe dejar por fuera las necesidades que requiere nuestra Nación, desde la perspectiva educativa. Nuestra sociedad requiere una oferta educativa que desarrolle capacidad práctica, construcción teórica y una elaboración reflexiva y crítica. Y no es que la educación técnica y tecnológica, o la que se proyecta el Acuerdo, no la tenga; por el contrario, la subvaloración y la percepción mecánica y utilitarista de dichos niveles educativos llevan a la conclusión de lo relegadas que se encuentran en las ofertas laborales, o sea, en la práctica laboral.

No obstante, el "Acuerdo" reúne diferentes tipos de educación, caracterizados por una baja financiación y poca fundamentación académica, como la tabla de salvación para la educación terciaria colombiana o, más bien, para los estudiantes que no van a poder ingresar a universidades cada vez más reservadas a las élites económicas o culturales. Los transforma en una formación residual generalizada por motivos financieros, ajenos al derecho a la educación superior (Mora & Múnera, 2014, p. 7).

En Colombia, las personas que hacen parte del veinte por ciento (20%) de la población con mayores ingresos económicos, tienen diez veces más posibilidades de acceder a la educación superior, que las comprendidas en el veinte por ciento con menores ingresos. De acuerdo con el más reciente informe del Centro Universitario de Desarrollo (CINDA) sobre la educación superior en Iberoamérica, en 2009 la "brecha" de cobertura entre el grupo más rico y el más pobre del país era la más amplia de esta región imaginaria, al aproximarse a los 80 puntos de diferencia (Brunner y Ferrada, 2011, p. 168).

Mediante cifras y datos internacionales, el "Acuerdo" pretende jugar con las necesidades para legitimar los lineamientos que se integran en la educación nacional. Por ejemplo, mediante datos comparativos con países como Alemania, y utilizando nociones de país desarrollado, la proporción entre la educación universitaria y la técnico-tecnológica-laboral es contraria a la de nuestro medio. Según el "Acuerdo", para "el año 2034 la matrícula técnica y tecnológica será del 65% mientras que la universitaria representará el 35%, acercándonos a la composición de la matrícula de un país como Alemania" (CESU, 2014, p. 154).

La realidad es otra, ya que, por ejemplo, el porcentaje de los estudiantes inscritos en las instituciones de educación superior, en Alemania, durante el semestre de invierno 2009-2010 (para tomar un referente temporal), era del 65,68% en las universidades y el 30,41% en las escuelas técnicas superiores (Goethe Institut). Por lo que de hecho, interpretamos que lo que se pretende es imponer modelos que no corresponden a nuestra sociedad, ya que requerimos procesos evolutivos dinamizadores para la modernización, y no criterios de rentabilidad económica.

Es así como en el marco de la formulación de política pública y por recomendación del Banco Mundial y de la OCDE, el gobierno se ha empeñado en el diseño de un nuevo sistema de educación superior. Este tema supone que el país debe avanzar hacia la redefinición pública del concepto de educación "terciaria", aunque vamos encontrando inconsistencias desde su promulgación.

Considerar que el problema de nuestras instituciones pasa solamente por lo financiero, y que esto se resuelve con la distribución de los recursos que algunas instituciones de educación superior obtienen, es ingenua. Las inversiones siguen siendo pocas, las cuales exclusivamente alcanzan para su funcionamiento o pequeñas inversiones que se deben hacer para la manutención de las mismas.

Aunque no pasa exclusivamente por lo financiero, es necesario entender las condiciones sociales en las cuales se mueve la oportunidad de ingreso de las personas que desean acceder a un escenario de formación académica.

De acuerdo con el más reciente informe del Centro Universitario de Desarrollo (CINDA) sobre la educación superior en Iberoamérica, en 2009 la 'brecha' de cobertura entre el grupo más rico y el más pobre del país era la más amplia de esta región imaginaria, al aproximarse a los 80 puntos de diferencia (...) En el lenguaje técnico utilizado en el estudio, la tasa bruta de cobertura para el quintil 5 (el más rico) era del 88%, mientras para el quintil 1 (el más pobre) solo llegaba al 8,5%. En otras palabras, entre los colombianos y colombianas con mayores recursos económicos estudiaban en la educación superior casi noventa personas de cualquier edad, con respecto a cien entre los 17 y los 21 años, al tiempo que entre los de menores recursos únicamente lo podían hacer nueve de cada cien, alargando un poco la cifra, con referencia al mismo rango de edades (Múnica, 2013, pp. 47-48).

Así que los elementos de cobertura, inserción y manutención en los espacios de formación se garantizan para quienes obtienen oportunidades económicas que ayudan a su permanencia y acceso a la misma, una forma

de privatización en la educación. En términos de cobertura para el CESU, la población con menores ingresos se vuelve una fuente importante para el ingreso de mecanismos crediticios hacia dicho sector, pero también, desde gobiernos anteriores, han optado por convertir el Servicio Nacional del Aprendizaje SENA en una institución orientada además de la "educación para el trabajo" (como si los demás niveles de formación no fueran para el trabajo), brindando también una formación técnica y tecnológica con bajos niveles de inversión.

Mientras el gasto público en el SENA fue subiendo hasta llegar al 18% del total destinado a instituciones de educación superior, los recursos otorgados por el Estado para el financiamiento de las universidades públicas registraron un descenso, como porcentaje del PIB: pasaron del 0.56% en 1995 al 0.38% en 2011 (Mora & Múnera, 2014, p. 20).

Es por ello que el Acuerdo apela a la igualdad de oportunidades, aunque realmente ofrece "oportunidades desiguales" porque no traza líneas directas para disminuir la brecha hacia el acceso en el proceso académico universitario, por el contrario, ubica nuevos niveles de formación en la población y los pone a competir por recursos que seguirán disminuyendo en una sola bolsa. Dicha propuesta ha sido concebida como la mejor alternativa para conciliar los principios de eficiencia e igualdad, bajo criterios de mérito individual se asume que las desigualdades producidas en el marco de la competencia entre individuos resultan legítimas y alientan la mayor productividad de los agentes. Por lo que el sistema reduce su acción de garantizar a quienes superen las barreras y reglas de juego que han puesto a todas las personas.

Tilly (2000) advierte que el discurso de la igualdad de oportunidades oculta procesos de "acaparamiento de oportunidades" realizados por sectores no elitistas de la sociedad que aprovechan capitales culturales y/o sociales heredados para acceder a recursos valiosos u ocupar ciertas posiciones sociales aventajadas. El objetivo del acaparamiento de oportunidades es monopolizar dichos recursos o posiciones.

Por lo que conllevaría a que, para llevar a cabo la igualdad de oportunidades, sería necesario extender oportunidades de acceso para aquellos que no pueden hacerlo, pero que pueden generar producción a través de su mano

de obra, por lo que el sistema proclama la profundización de créditos educativos, dejando a un lado las obligaciones del Estado en brindar la educación como un derecho y no como un servicio social al cual solo acceden quienes tengan mejores condiciones de vida (económicas).

Para la propuesta de política pública, el Acuerdo expresa un elemento articulador del sistema de educación superior, la sostenibilidad financiera, lo cual no es concreto en la propuesta que allí se expone. Todo indica que la política que tendrá profundización para la financiación de la educación serían los créditos otorgados por el Icetex, lo que lleva a pensar que es el mecanismo privilegiado para alcanzar la cobertura en 2034, y que el CESU propone.

Es necesario entender que los escenarios de la financiación y la universalización de la educación son elementos relacionados, debido a la demanda que se viene generando en la sociedad, demanda que pasa por estructuras de conocimiento y de producción. Aunque la planificación estratégica para la financiación del sistema educativo no conlleva realmente al aumento presupuestal para atender las necesidades académicas sino, por el contrario, hace parte de una respuesta burocrática a la ampliación de cobertura, o sea, más personas por el mismo presupuesto o menor si es posible. Como lo expresa el docente de la Universidad Nacional de Colombia, Leopoldo Múnera: "la mayoría de los 10 temas y los 136 lineamientos del mapa estratégico están dirigidos a responder fundamentalmente a los retos de la competitividad económica y a las necesidades de un mercado de trabajo supuestamente invariable en los próximos veinte años".

Para alcanzar las metas de cobertura en 2034, es ineludible entender las dos propuestas que presenta el CESU para los escenarios de cobertura: uno intermedio y otro ideal, con indicadores que pasan por la tasa bruta de cobertura, las matrículas en cada uno de los niveles educativos, desde el pregrado hasta el posgrado.

Cada escenario propone una meta determinada en cuanto al número de estudiantes que estarán matriculados en 2034 en el sistema de educación superior. El escenario intermedio prevé la creación de 908.000 cupos de pregrado y una participación de la matrícula



universitaria del 40% frente al 60% de la matrícula en educación técnica y tecnológica. Por su parte, el escenario ideal considera la creación de unos 1.700.000 cupos. La matrícula universitaria representará el 35% del total y la educación técnica y tecnológica el 65%. En el caso de la educación posgradual, el primer escenario contempla la creación de 58.000 cupos, mientras que el segundo considera la creación de 207.000. Llama la atención que los dos escenarios conducen al estancamiento de la cobertura universitaria, en ambos baja, de 1.370.682 a 1.234.838 en el intermedio y a 1.365.219 en el ideal. La propuesta consiste en mantener las universidades reservadas a una "minoría privilegiada (Mora & Múnera, 2014, p. 16).

La meta que se establece en el Acuerdo para beneficiar a personas que deseen ingresar en el nivel de educación terciaria la determinan los créditos del ICETEX, lo que conlleva a una ampliación de deudores, pero también un incremento de presupuesto que podría ir subsanar problemas directos que tienen las universidades, o sea, apoyar la desfinanciación a través de aportes mayores a las instituciones de educación superior públicas. Por lo que deriva que en el Acuerdo se plantea modificar, directamente el espíritu de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, en donde se expone taxativamente que la financiación es de naturaleza estatal a las universidades públicas de Colombia.

Por lo que entendemos que los cambios del sistema de educación superior, al cual están sometidos en el mundo por la expansión, diversificación y complejidad creciente de estos sistemas, la presencia de nuevos actores públicos y privados, los roles que vienen asumiendo las nuevas tecnologías en los procesos de formación, las funciones que han privilegiado los Estados en sus relaciones con las instituciones de educación superior - IES (evaluación, financiamiento, intermediación de la industria y el mercado, etc.) y la transformación de las universidades públicas (legitimidad, autonomía, etc.), entre otros (Miña & Bernal, 2014, p. 17), llevan a reorientar cada una de las estructuras de una sociedad.

Para legitimar los discursos bajo la carátula de la necesaria intervención, como si fueran los salvadores de esta situación, agrupan datos y procedimientos estadísticos. Por eso los investigadores de la OCDE y el

Banco Mundial llegaron a la conclusión de que en Colombia los estudiantes pertenecientes a las familias de mayores ingresos económicos "solo" tenían cinco veces más posibilidades de acceder a la educación superior que los más pobres. Según su trabajo, en 2009 la tasa de cobertura neta del quintil más pobre (9,7%) fue un poco superior a la bruta calculada por el CINDA, pero la del quintil más rico fue muy inferior (50%) (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 114), lo que el Acuerdo retomó, proponiendo como forma de solución un aumento presupuestal a las condiciones crediticias, a través del ICETEX: "los recursos presentaron un crecimiento real del 22%, mientras que los fondos destinados a financiar la demanda, como los asociados a los programas del ICETEX, presentaron un crecimiento en términos reales del 39.1%" (CESU: 2014: 86), focalizándolos en los sectores más pobres, o sea, profundizando la brecha y posicionando la educación en un sector financiero y lucrativo: "El gobierno nacional emprendió, a través del ICETEX, el proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior, ACCES. Su objetivo fue el desarrollo de un programa de crédito educativo masivo con focalización en los estudiantes más vulnerables..." (CESU, 2014, p. 89).

Se ha creado, además, el riesgo de pensar las universidades como empresas y la educación como producción, lo cual precariza la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, y reproduce dinámicas indeseables para las sociedades actuales como el acelerado aumento de estratos administrativos y burocráticos, la promoción de la deuda estudiantil, la ausencia de vínculos profundos, la desconfianza en la democracia como mecanismo a través del cual se determina la naturaleza de la universidad y su funcionamiento, entre otros. (Miña & Bernal, 2014, p. 17).

### **Referencias Bibliográficas**

- Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz (2014)
- Banco Mundial y OCDE. (2012) Evaluaciones de políticas nacionales de Educación La Educación superior en Colombia. Recuperado de <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/Evaluaciones%20de%20pol%C3%ADticas%20nacionales%20>

de%20Educaci%C3%B3n%20-%20La%20Educaci%C3%B3n%  
20superior%20en%20Colombia.pdf

- Bernstein, B., & Díaz, M. (2017). Hacia una teoría del discurso pedagógico. *Revista Colombiana de Educación*, (15).
- Cruz, Edwin. (2012) "La MANE y el paro nacional universitario de 2011", en: *Revista Ciencia Política* N° 14, julio-diciembre de 2012, pp. 140-193.
- Departamento de Planeación Nacional. (2010). Plan Sectorial de Educación 2010- 2014. Recuperado de:  
[http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos293647\\_archivo\\_pdf\\_plansectorial.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos293647_archivo_pdf_plansectorial.pdf)
- FUN Comisiones MODEP (2013) "RECOMENDACIONES" DE LA OCDE: Los planes de la administración Santos para la educación superior en Colombia, consultado en: [http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=175:recomendaciones-de-la-ocde-los-planes-de-la-administracion-santos-para-la-educacion-superior-en-colombia&catid=48:academicos&Itemid=48](http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=175:recomendaciones-de-la-ocde-los-planes-de-la-administracion-santos-para-la-educacion-superior-en-colombia&catid=48:academicos&Itemid=48)
- Goethe Institut "La elección del centro de educación correcto", en: <http://www.goethe.de/ins/us/lp/prj/tod/der/stu/bif/es11989708.htm>, fuente: Oficina Federal de Estadística, consultado el 13 de marzo de 2016.
- Mesa Amplia Nacional Estudiantil (2012). Exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz. (Doc. Escrito).
- Múnera, Leopoldo. (2013) Cuando la inclusión social no es igualdad de oportunidades (La reforma a la educación superior en Colombia). *Revista Foro*.
- Orozco Silva, Luis Enrique. (2009) Alcances y límites del Acuerdo por la Educación Superior 2034 Políticas de Educación Superior en Colombia. 2009-2013. Bogotá: Editorial Uniandes.
- Sánchez, F. (2013). El financiamiento de la Educación Superior en Colombia. En Orozco, L. (Compilador). (2013). *La Educación Superior. Retos y Perspectivas*. Bogotá: Editorial Uniandes.
- Sierra, G., P. (2011). *La Fiebre del Caucho en Colombia*. Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango
- Tilly, Charles. (2000) *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.