

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: 1952- 1992

Absalón Jiménez B.¹⁸⁷
Helwar H. Figueroa¹⁸⁸

Introducción

Las políticas educativas que deberían reflejar la planificación estatal en Colombia, se han caracterizado por no consolidar a mediano y menos a largo plazo planes tendientes a modernizar sus instituciones. Es solamente a mediados de los años cincuenta que en América Latina y en Colombia se comienza a pensar en la planificación del campo educativo.

Los planes estatales del sector educativo en América Latina tienen un fuerte impulso a raíz de la *Declaración de Lima* (mayo de 1956). La importancia de este documento radica en que va a ser un referente para los países integrantes de la OEA. Sus orientaciones giraron en torno a la planeación integral de la educación, su financiamiento y administración. La planeación educativa es la respuesta a la precariedad del sistema educativo en América Latina. Acabar en primera instancia con el analfabetismo es el objetivo que se pretende llevar a cabo a través de planes a largo plazo, promoviendo políticas educativas de índole democrático y masificador¹⁸⁹. Es así como dos años después en 1958 se realiza el *Primer Seminario Internacional sobre Planeamiento Integral de Educación* en los Estados Unidos, auspiciado y financiado por la UNESCO y la OEA.

Un punto prioritario del Seminario era, al igual que en Lima, acabar con el analfabetismo. Aspecto llevado a la práctica por medio del impulso de oficinas especializadas en planificación y administración educativa en todo el continente. Una de las conclusiones más relevantes del Seminario consistió en reiterar que el campo de la educación hay que verlo como un todo. Teniendo claro esto se podrían llevar a cabo reestructuraciones globales que no dejasen sectores aislados de la educación. El campo educativo debería ser visualizado como un proceso sistemático, continuo, progresivo e integral; bajo este enunciado se proponía la normatización del proceso educativo por niveles¹⁹⁰.

El Seminario concluye que la reestructuración integral del sistema educativo en América Latina tiene como fundamento los principios y objetivos en que se inspira la educación de un país (filosofía), lo que va a permitir evaluar, reformar y planificar de manera coherente un

¹⁸⁷ Coordinador del proyecto "Historia de la Universidad Pedagógica Nacional en su papel como formadora de docentes: 1952-1997". Catedrático del Departamento de Sociales de la U.P.N. Egresado del Departamento de Sociales de la U.P.N. Magíster en Ciencia Política de la Universidad Javeriana. En la actualidad adelanta el trabajo de tesis para obtener el título de Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia.

¹⁸⁸ Asistente de investigación del proyecto "Historia de la Universidad Pedagógica Nacional en su papel como formadora de docentes: 1952-1997". Historiador Universidad Nacional de Colombia.

¹⁸⁹ Gabriel Betancur Mejía (compilador), *Documentos para la Historia del planeamiento Integral de la Educación*, vol. Introductorio, UPN, Bogotá, 1984.

¹⁹⁰ *ibid.*, pp. 21-23.

plan. Otra recomendación del Seminario es que la implementación de planes integrales de educación solamente se pueden lograr por medio de leyes orgánicas (reglamentarias).

Los aires modernizantes, en este caso promulgados por los organismos internacionales, y que en su exposición de motivos son bastante claros a la hora de crear un sistema coherente en el sector educativo, en la mayoría de los casos no van más allá de meros enunciados, particularmente en el caso colombiano. No obstante, para comprender esta realidad se hace necesario tener presente dichas políticas porque en menor o mayor medida sus objetivos modificaron o reorientaron la situación de la educación en Colombia.

Las políticas públicas planificadas son una característica de los estados modernos. En el caso colombiano, a pesar que desde mediados del cincuenta se viene tratando el tema, es sólo en los años ochenta que comienza a plantearse algunas propuestas modernizadoras en este sentido. Con anterioridad lo que existió fue una política gubernamental desarticulada y coyuntural, alejada de los intereses sociales, y orientada por el revanchismo político a comienzos de los cincuenta, el acuerdo bipartidista del Frente Nacional y posfrentenacional. En el campo de la educación post-secundaria es hasta el Decreto-Ley 080 de 1980, liderado por el ejecutivo que el Estado crea las bases para un sistema de educación superior coherente.

En el lapso 1952-1980, el problema educativo y de la enseñanza superior en particular no fue prioridad para el Estado colombiano fragmentado y precario, que en el campo educativo se encontraba eclipsado por la educación privada. La educación pasó de ser un arma ideológica de los partidos tradicionales durante el período anterior al Frente Nacional, a ser una instancia institucional descuidada; es así como para la década del setenta, tanto la educación secundaria y pos-secundaria es garantizada en más del 50 % por el sector privado.

Las diferentes reformas educativas en el post-frente nacional, en los 70 y en los 80, aunque ya no pretenden utilizar la educación de forma partidista, no tienen en cuenta una planificación consecuente con las realidades del país. Así se haya pretendido hacerlo con la creación de institutos y la implementación de frustrados planes. El auge de la educación privada y el énfasis en la producción de procesos modernizantes por medio de la educación superior, descuidó los otros niveles de la educación, lo que impidió una educación democrática, de calidad e incluyente de los sectores pobres del campo y la ciudad.

Las políticas públicas, identificadas tanto por las relaciones que se generan entre los actores políticos y sociales como por las decisiones que se toman, fallaron en el campo educativo (entendiéndose por lo público el espacio que rebasa lo individual y privado, y surge para garantizar, respaldar y extender las libertades, los cálculos y los beneficios individuales). Así lo evidencia Miryan Henao en el caso de la educación superior:

el producto de los procesos de decisión del Estado sobre la educación superior, ha estado representado en políticas gubernamentales, mas no en políticas públicas. Las políticas públicas se distinguen de las políticas gubernamentales en que éstas responden a procesos de

incorporación de la opinión, la participación de corresponsabilidad de los ciudadanos y actores políticos autónomos¹⁹¹.

Las políticas públicas según Miryan Henao se pueden estudiar desde dos perspectivas: una teórica y la otra descriptiva; la primera tiene que ver con la interacción ideal que se genera entre la sociedad y el Estado a la hora de definir una política. En cuanto a la segunda, como su nombre lo indica, describe la elaboración real de planes y estrategias desde el Estado, tendientes a definir y solucionar una problemática. Desde esta perspectiva el Estado es el encargado de orientar la política a seguir¹⁹².

El Estado, entendido desde la perspectiva descriptiva definió una política educativa sin consulta previa y sin un diagnóstico de cara al país. Situación que tiende a ser superada en alguna medida, solamente con la aplicación del Decreto-Ley 080 de 1980. El Estado pretendió tener en cuenta algunas reivindicaciones estudiantiles y de los profesores, emanadas desde comienzos de los años setenta. Sin embargo, esta ley de educación pos-secundaria no recoge los procesos de discusión de los diferentes actores que deberían estar presentes¹⁹³.

En la actualidad en el escenario de las políticas públicas convergen los intereses de la política gubernamental y de quienes desde la sociedad representan la ciencia y la educación. En esta perspectiva entran a la escena de lo educativo y científico actores como el Estado, sus instituciones, sus políticas y planes; además de las relaciones que se establecen entre estos y la sociedad, particularmente con la comunidad educativa.

En los últimos años la herramienta de las políticas públicas ha adquirido reconocida trascendencia, en la medida que crece el interés por los procesos de democratización política, modernización estatal, descentralización administrativa e internacionalización de la economía. Tiempo atrás la participación de organizaciones sociales y políticas en el proceso de toma de decisiones se consideraba innecesaria, y en alguna medida perjudicial al desarrollo político. Bajo este enfoque la existencia del espacio de lo público tenía connotaciones muy reducidas y los vínculos del Estado con la sociedad quedaban limitados a relaciones jerárquicas y verticales.

¹⁹¹ Myrian Henao Willes, *Políticas Públicas y Universidad*, Editorial Universidad, IEPRI, ASCUN y Fundación Ford, Santafé de Bogotá, 1999, p. 18.

¹⁹² Jbíd., p. 24.

¹⁹³ En este punto es importante resaltar que en los estudios recientes sobre políticas de educación superior existen ciertas posiciones encontradas en cuanto al carácter del Decreto- Ley 080 de 1980. Para Miryan Henao esta ley recogió todo un proceso de discusión previo. Mientras que en el estudio que desarrollan Ricardo Lucio y Mariana Serrano, se manifiesta que esta ley nació por Decreto, en la cual el Legislativo se mostró incapaz de crear una ley de educación superior que mediara los intereses de diferentes actores que irrumpen a finales de las décadas del sesenta y setenta. En este periodo se puede establecer que la demanda de políticas de educación superior de corte moderno fue en todo caso producto de una presión hecha desde los primeros atisbos de comunidad educativa durante el Frente Nacional. Ricardo Lucio y Mariana Serrano. *La educación superior: tendencias y políticas estatales*, Universidad Nacional, IEPRI, Bogotá, 1992.

Toda esta situación fue producto del régimen político anterior a la Constitución de 1991, y del tipo de Estado que desde el siglo pasado existía. La Constitución de 1886 establecía unas relaciones de poder centralizadas en el ejecutivo, ejercidas verticalmente, sin reconocimientos claros para el ejercicio de la ciudadanía activa. Con la Constitución de 1991, el país se encaminó hacia la propuesta de un Estado dinamizador desde lo público, al cual los ciudadanos pueden acceder para colaborar en la construcción de ciertas políticas de carácter estratégico. Claro está que muchos de sus enunciados hasta el momento siguen en el papel por la dificultad existente de transformar una tradición vertical de la sociedad.

En este contexto político, para lograr una visión global de las políticas públicas en la educación superior desde la década del cincuenta a la actualidad, se debe tener en cuenta el tipo de Estado y de sociedad en los cuales se presentó la promulgación de políticas educativas. El Estado colombiano como actor central del escenario de las políticas tomadas en el campo educativo asume su papel a mediados del siglo XX, con una serie de problemas heredados que evidencian su debilidad y poca claridad en lo social.

Frustración del Estado de mediados del siglo XX

La Colombia de mediados del siglo XX venía de sufrir una etapa de frustración modernizante que se evidencia en las fallidas reformas de la República Liberal, que se habían elaborado para crear un Estado moderno¹⁹⁴, donde lo público fuese la base del mismo. Un Estado árbitro, interventor y regulador, que mediara los intereses de los diferentes sectores sociales¹⁹⁵. Un Estado que tuviera la capacidad desde lo político de liderar lo social; de ahí las grandes reformas de 1936 en el sector agrario (la Ley 200), el reconocimiento de la clase trabajadora como actor social válido frente al Estado; además de las reformas del aparato electoral, y las propuestas de laicización de la educación y por ese camino de las relaciones entre el Estado y la institución eclesiástica¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Para el caso de esta investigación el Estado se va a concebir con las herramientas otorgadas por Max Weber, quien lo establece con "propiedades o características propias y distintas, con capacidad de influir en forma decisiva e independiente en la conformación y cambio de la sociedad. Según esta perspectiva el Estado es algo más que un simple espacio o arena donde grupos o clases sociales formulan demandas y entran en conflictos y compromisos políticos. El Estado se concibe con características weberianas, como un conjunto diferenciado y permanente de instituciones (administrativas - burocráticas, legales extractivas y coercitivas), enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado al que se le denomina sociedad, dentro del cual logra ejercer el monopolio de la creación de normas colectivas vinculantes, gracias al respaldo que le otorga el control monopólico de los medios de violencia y coerción... el elemento vinculante de tal definición no es el ejercicio de la fuerza sino el monopolio de la creación de aquellas normas que comprometen el conjunto de la sociedad. El Estado y las instituciones en las cuales éste se cristaliza, no adquieren centralidad dentro del territorio única o primordialmente gracias al monopolio de la fuerza; éste es, ante todo, un instrumento para el cumplimiento de su función esencial: la creación y mantenimiento de cierto tipo de orden interno". Definición trabajada por Ana María Bejarano, en su artículo "Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil y régimen político: una nueva mirada conceptual", *Revista Controversia*, CINEP, segunda etapa, No. 167, octubre- noviembre de 1995. También se concluye de la lectura de *Economía y Sociedad* de Max Weber, Fondo de Cultura Económica, México, 1992 (primera parte, capítulo "Formas de dominación"; y la segunda parte, capítulo VIII. "Las comunidades políticas"). Además Max Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 92.

¹⁹⁵ Daniel Pécaut. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954, Siglo XXI*, Bogotá. 1985. En el segundo capítulo concibe un tipo de Estado como símbolo de unidad, regulador y árbitro, que se convierte en una necesidad para las democracias latinoamericanas de la primera mitad del siglo XX, el cual sufre su primera frustración con la crisis económica del treinta. En esta coyuntura es cuando irrumpen una serie de actores no aptos para ejercer una ciudadanía plena en momentos en que el capitalismo se desarrolla (ver p. 107 y ss.).

¹⁹⁶ Álvaro Tirado Mejía. *Aspectos Políticos del Primer Gobierno de Alfonso López Pumarejo: 1934-1938*, Procultura, Bogotá, 1981, p. 76.

La crisis de la República Liberal en 1945, protocolizada con la renuncia de Alfonso López Pumarejo, evidencia que la intención de amarrar lo social desde lo político-estatal entra en una etapa de receso. Este tipo de Estado moderno quedaría truncado, frustrándose a la vez una propuesta de la modernidad en lo social. La realidad política de la década del cuarenta se puede considerar como una invasión de lo privado en lo público; de consolidación de los gremios económicos, que entran a competir por el dominio del Estado en la dirección económica; saliendo afectadas de manera directa las propuestas sociales promulgadas inicialmente por López Pumarejo durante su primer gobierno¹⁹⁷.

La debilidad del Estado se evidencia en la consolidación de la Asociación Nacional de Industriales ANDI (1944), que propone un Estado proteccionista y arancelario, que controle el mercado interno, los precios de las manufacturas y elementos de consumo; además que exige el control social de la clase trabajadora¹⁹⁸. Este gremio se antepone a los intereses librecambistas de FENALCO y la Federación Nacional de Cafeteros, que aunque había nacido en 1927, es en la década del cuarenta cuando asume un papel marcadamente oligárquico en que se enfrenta al Estado por el dominio de lo público.

Así mismo, la disputa por intereses particulares y oligárquicos frustraría una propuesta social desde el Estado. En este periodo Daniel Pécaut evidencia de manera clara el derrumbe parcial del Estado que se explica:

por el debilitamiento de su papel interventor, como mediador y unificador entre clases dominantes en beneficio de los más poderosos organismos gremiales, cafeteros e industria. La disolución es el resultado de la implantación del modelo liberal de desarrollo económico que hace perder al Estado su autonomía, fragmentando su poder en manos de varias corporaciones económicas¹⁹⁹.

Durante el dominio conservador (1946-1957), lo político se convertirá en la preocupación primordial de las élites, antes que lo social, característica que se prolongó durante todo el Frente Nacional. Preocupaciones que se expresaban en acuerdos de reparto burocrático, las violencias, el bandolerismo, y en las propuestas de reincorporación ciudadana de los sectores insubordinados.

¹⁹⁷ En el campo social las movilizaciones de las masas urbanas que reflejaban los intentos modernizadores de hacer política, se eclipsan por el desmonte de las políticas sociales del segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo y por los acontecimientos nueveabreños Herbert Braun. *Mataron a Gaitán: Vida pública y violencia urbana en Colombia*. Ed. Planeta. Bogotá, 1988.

¹⁹⁸ Eduardo Sáenz Rovner, *La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá, 1992. Este trabajo que parte de los archivos oficiales de la ANDJ, demuestra cómo ésta se desarrolla en una de las coyunturas más importantes del siglo XX. Particulariza en la consolidación de la burguesía industrial de corte proteccionista y arancelaria con el peso de un origen regional Medellín - basada inicialmente en los textiles. Sin embargo, la burguesía no es monolítica, teniéndose que enfrentar a la burguesía comercial cafetera y a FENALCO de corte libre cambista, la que desarrollaría un papel de dominio económico hasta entrado el periodo de Laureano Gómez. En el texto se concluye que los gremios en general después de los hechos del 9 de abril, aunque no dinamizaron la *violencia* sí se beneficiaron de ella, particularmente el sector industrial que es el que apoya a Laureano Gómez.

¹⁹⁹ Gonzalo Sánchez (compilador), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, CEREC, Bogotá, 1986, p. 26.

El ambiente de fragmentación y debilidad estatal dificulta establecer algún tipo de política pública clara con objetivos modernizadores y dinamizantes. Un Estado incapaz de liderar políticas públicas y de educación superior está claramente presente en la historia del Frente Nacional y después de éste. Durante buena parte del periodo el Estado más que concebir políticas educativas se limitó a crear aparatos burocráticos que modernizaran lo que él mismo llamó el sector educativo.

El Estado en la búsqueda de la institucionalidad modernizadora

En estos últimos cuarenta años se puede concluir que más que políticas públicas existió una serie de reformas desarticuladas, que no siguieron un dinamismo claro en cuanto a la concepción de un sistema de educación superior moderno. La mayoría de gobiernos no consultaron sus propuestas reformistas con la comunidad académica, la cual debería ser la encargada de liderarlas. El Estado como ya se ha mencionado comienza a cumplir funciones modernizantes desde la década del ochenta, pero sólo lo va a lograr de manera parcial a través de la Ley de Educación Superior, Ley 30 de 1992.

El Estado en este periodo veía en la creación de instituciones o aparatos burocráticos más ventajas que decretar políticas o leyes que propugnaran por un desarrollo coherente del sistema educativo. Políticas necesarias que habían sido propuestas desde mediados del cincuenta en los diferentes seminarios o discusiones entorno a la planeación educativa²⁰⁰. La gran cantidad de aparatos burocráticos (ICETEX, FUN, ASCUN, SENA, ICFES, COLCIENCIAS; y los organismos circunscritos directamente al Ministerio de Educación), expresan la difícil consolidación de un sistema planificado de educación superior. Al respecto el investigador uruguayo Germán Rama sostiene que las políticas promulgadas estamentalmente son en algunos casos contradictorias y meramente indicativas y no obligan, en es este caso a las Universidades oficiales o privadas a llevarlas a cabo²⁰¹. Así lo evidencia en el caso de la constitución del ICFES (creado en el año de 1968), ejemplo que refleja claramente la situación de otras instituciones alrededor de la educación.

La reforma institucional de fines de 1968 —escribe Germán Rama—al crear al ICFES le otorgó poderes que le permitían orientar el desarrollo de la educación superior; pero simultáneamente estableció poderes superpuestos y conflictivos entre la asamblea de rectores, la dirección y la junta directiva, anulando en parte, el efecto buscado de crear un centro de decisiones en materia universitaria²⁰².

La primera de las instituciones de este carácter se establece durante el periodo del régimen militar liderado por el General Rojas Pinilla, quien no tiene una propuesta clara para establecer una gran reforma a la educación superior; simplemente desea fomentar aparatos institucionales que cumplan las funciones propias del Estado en este campo. Surge así, el Fondo Universitario Nacional (FUN), creado bajo el Decreto 3686 de 1954. Primer intento, al lado del ICETEX, que procura darle coherencia al incipiente sistema universitario nacional. En este sentido, pretende coordinar los esfuerzos modernizantes de las Universidades hasta el momento dispersos, al igual que incentivar y orientar la contratación de profesionales y expertos extranjeros.

²⁰⁰ Gabriel Betancour, *Op. Cit.*

²⁰¹ Germán W. Rama, *El Sistema Universitario en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970, p. 50.

²⁰² *Ibíd.*, p.51.

Iniciativa estatal que va a ser canalizada por las Universidades oficiales y privadas, por medio de la ASCUN (Asociación Colombiana de Universidades), organización autónoma de rectores de Universidades emanada del Congreso de Universidades realizado en Bogotá el 6 de diciembre de 1957. La ASCUN definida como una organización no estatal ocupa el vacío existente en cuanto a las políticas universitarias nacionales. Uno de sus principales objetivos, expresado en el acta de creación es salvaguardar la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza e investigación. Al interior de su organización se buscó un equilibrio entre la Universidad oficial y privada, y la colaboración entre éstas²⁰³.

En 1958, se fusiona la ASCUN con la FUN, instituciones que liderarían los procesos educativos de la educación superior, hasta 1968, año en que se crea el ICFES. La FUN tendrá que cumplir funciones de control y vigilancia de la educación superior, atender el financiamiento de la ASCUN, distribuir los aportes nacionales a las Universidades estatales y los auxilios a las privadas²⁰⁴.

A la luz del anterior proceso se llegó a pensar que la educación superior había entrado en cierta etapa de madurez y autonomía, pues ella misma era organismo de control y de vigilancia; nombraba sus directores y decidía sobre la distribución de sus recursos, estando presente la Universidad pública y la privada, la de la capital y la de provincia.

Durante este lapso la Universidad privada demostró mayor estabilidad política que la pública; además logró mediante diferentes maniobras convertirse en mayoría al interior de la ASCUN/FUN. El Estado dejó en manos del sector privado la iniciativa de la organización universitaria, su control y presupuesto. Preeminencia de lo privado dentro de lo público que pretendió ser controlado en 1968 con el ICFES. Instituto producto de un proceso de discusión previa que se inicia en las recomendaciones internacionales, expresadas en misiones e informes nacionales y extranjeros desde comienzos de la década del sesenta.

En 1961 el primer informe sistemático de carácter internacional que marcaría la vida de la Universidad latinoamericana en general es dado a conocer por Rudolf Atcon, titulado *La Universidad Latinoamericana*, producto de sus estudios sobre las Universidades de Brasil, Chile y Honduras. Su propuesta se sintetiza en organizar de manera gerencial a la Universidad, la departamentalización de la misma y el establecimiento de una división tripartita, que haga funcional a la Universidad: administración, profesorado y estudiantes.

Dentro de esta dinámica a comienzos de la década del sesenta (1962-1964) los rectores de Universidades colombianas asisten a una serie de seminarios en el Paso-Texas, en los cuales se trata la política universitaria, su estructura académica, la administración y las finanzas. En esta misma época el país, producto de la política de la Alianza para el Progreso, comienza a ser beneficiado por una serie de préstamos de organismos internacionales (bancos y fundaciones norteamericanas) que tienen por objeto modernizar la Universidad y desarrollar procesos de especialización e investigación, con énfasis en la tecnología.

Como resultado del anterior proceso y de las propuestas de la misión de la Universidad de California que en 1964 asesora la ASCUN/FUN, nace en el año 68 el *Plan básico de la*

²⁰³ Asociación Colombiana de Universidades. FUN, *Estudios para el planeamiento de la Educación Superior Régimen legal universitario vigente*, vol. 1, Bogotá, 1961.

²⁰⁴ Ricardo Lucio, *Op. Cit.*, p. 54.

educación superior en Colombia, el cual además de ser un diagnóstico de la educación superior, habla de su vacío técnico y el exceso de lo humanístico, y de la baja calidad de los programas. El plan da parámetros para la estructuración del sistema educativo, estableciendo mecanismos de regionalización universitaria.

En 1968 con el Decreto 3156 se reorganiza el FUN y se le da el nombre de ICFES, con ello se aísla a la ASCUN; separando de esta manera las funciones de vigilancia y control que son propias del Estado; además delimita el derecho de agremiación que en el caso de esta institución y el FUN se habían diluido. Al lado de la vigilancia y control, el ICFES se encarga de realizar estudios, hacer publicaciones, de dar asesoría a las Universidades, promover iniciativas interuniversitarias; es decir, establecer un verdadero sistema de educación superior. En esta década también se crearía Colciencias, entidad encargada de la promoción de la investigación, la capacitación y el fomento de doctorados, dentro y fuera del país.

El Estado en 1968 mediante la creación del ICFES logra establecer un aparato burocrático que comienza a liderar y cumplir su papel en el campo de la educación superior. El ICFES, como expresión máxima de preocupación estatal en la educación superior, se convierte en el aparato burocrático legal que rige la vida de las Universidades. El Estado o más bien los diferentes gobiernos del Frente Nacional más que políticas dieron prioridad a la creación de instituciones que cumplieran su papel como actor modernizante. El ICFES como institución logra consolidarse en momentos en que la Universidad privada comenzaba a rebasar en cuanto cobertura a la Universidad pública. Esta institución nace con una desventaja frente a un sector privado ya consolidado, con objetivos mercantiles y credencialistas en lo referente a la concepción de la educación superior.

La educación dentro del caos de lo social

La escuela colombiana para mediados del siglo XX no había cumplido frente a la nación su papel político y estatal de inclusión ciudadana (propuesta de nación dirigida a los sectores sociales rezagados). Gran parte del campesinado, los trabajadores y los sectores populares urbanos, que emergen como nuevos actores en el escenario político eran vistos como una turba de iletrados; muchedumbres acéfalas y analfabetas que no habían sido incorporadas a un proyecto de nación.

Como lo anota Robert Arnove en 1958, el aparato educativo colombiano no representa un espacio de movilidad social, ni se orienta a la creación de una ciudadanía activa y crítica. La mayoría de políticas gubernamentales entre ellas las educativas que nacen en este periodo tienen más un fin político de legitimar el régimen de coalición bipartidista, que cohesionar en realidad la nación mediante una propuesta de educación planificada desde la escuela.

Durante el periodo del Frente Nacional las reformas educativas fueron iniciadas y terminadas no según estrategias de cambio educativo planeado, sino primordialmente por razones políticas. La concepción primordial parece haber sido, si el proyecto educativo ayudase o no a robustecer la popularidad del Frente Nacional en amplios sectores de la sociedad²⁰⁵.

²⁰⁵ Robert Arnove, "Las políticas educativas durante el Frente Nacional: 1958-1974", *Revista Colombiana de Educación*, No 20, Bogotá, p. 32.

Pese a esta visión general de las políticas educativas del Frente Nacional se debe reconocer que en este periodo se hicieron esfuerzos tendientes a lograr una mayor cobertura educativa. Es así como se pasó de 1.700.000 estudiantes en 1958 a 5.000.000 en 1974, matriculados en 30.000 instituciones educativas, con aproximadamente 200.000 profesores. La matrícula en primaria aumenta más del doble, de 1.493.180 a 3.844.128. La educación secundaria creció seis veces, de 192.079 a 1.338.876²⁰⁶. En cuanto a la educación superior, en Universidades privadas y públicas, se incrementó de 20.000 estudiantes en 1958 a 138.000 en 1974²⁰⁷.

Pese a estos logros, en 1964 en el sector rural los niveles de educación de la población adulta era de menos de dos años, comparada con un poco más de cinco años para la población urbana. En 1970 el 40% de los niños campesinos entre 7 y 11 años de edad no asistían a la escuela, en comparación con el 22% de niños de la población urbana que estudiaban. Sectores que posteriormente se convertirían en analfabetos funcionales.

La debilidad de las políticas educativas se refleja por ejemplo en la promulgación de normas (1963) que tenían por objeto extender a cinco años la educación elemental, en escuelas tanto rurales como urbanas, sin tener en cuenta la discontinuidad del sistema educativo. En 1967 se crea una legislación tendiente a extender la cobertura en escuelas rurales, por medio de la instauración de sesiones dobles y de *la escuela de una sola aula*, en donde el maestro se encargaba de varios grados al mismo tiempo. (Decreto 150 de 1967, influenciado por la UNESCO.) En cuanto al nivel de secundaria lo que caracteriza al periodo es la concentración urbana. Más del 90 % de las escuelas de secundaria están concentradas en las ciudades. Para la época, 80% de los colegios se encuentran en Bogotá, Medellín y Cali.

La preponderancia del sector privado en la educación pública también se observaba en la educación secundaria. En 1970 el 53% de estudiantes de secundaria estaban matriculados en el sector privado²⁰⁸. En 1974 esta realidad comenzó a cambiar por una preocupación estatal que presionó a los colegios privados y públicos a implantar la doble jornada.

Asimismo, en la educación superior y secundaria del sector privado, la autonomía e independencia es bastante fuerte frente a un Estado débil y fragmentado. En este sentido las políticas oficiales no tuvieron éxito; varios decretos elaborados para congelar los costos de las pensiones fueron boicoteados por el sector privado. Es así como a dos meses de terminado el Frente Nacional, el gobierno de López Michelsen promulgó el Decreto 2112 de octubre 3 de 1974, por medio del cual congela matrículas en primaria, secundaria y Universidad. Medida derogada a cambio de la implementación de la doble jornada en colegios oficiales y privados. Otro tipo de independencia, éste sí positivo fue la ideológica, pues el sector privado se resistió a la imposición de textos oficiales controlados en su

²⁰⁶ Esta masificación en la educación primaria y secundaria en el ámbito laboral traería sus consecuencias. Para la década del ochenta el magisterio ya es importante para el país, existen cerca de 200.000 docentes con una participación del gasto público superior al 20 %. El sector educativo pasa a ser la principal fuente de empleo de los colombianos y su sindicato FECQDE, se constituye en la vanguardia del movimiento de los trabajadores. Hernando Gómez Buendía, "El magisterio y la política educativa", en *Sindicalismo y Política en Colombia*, CEREC, Bogotá.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 16.

²⁰⁸ En este año habían 666.618 alumnos en las escuelas secundarias públicas, comparados con 674.258 en los colegios privados. *Ibid.*, p. 23.

mayoría por la institución eclesiástica. De todos modos no hay que olvidar que la educación privada tradicionalmente ha sido liderada por comunidades religiosas y que su autonomía en el campo ideológico está supeditada a una educación confesional.

La inoperancia del Estado en cuanto a su papel de dinamizador de políticas que ordenaran el caos social en el campo educativo, tiende a modificarse hasta bien entrada la década del setenta. La educación se comienza a percibir como un problema prioritario. Con una serie de normas que anteceden a los años setenta, el Estado pretende nacionalizar la educación primaria y secundaria, pasando la responsabilidad al gobierno central. Sin embargo, es apenas en los años de 1979 y 1980 cuando el Estado lleva a cabo una propuesta normativa, más o menos clara en el campo docente (con el Decreto 2277 de 1979 se crea el estatuto docente) y en la educación superior con la Reforma Universitaria de 1980 (Decreto-Ley 080 de 1980)²⁰⁹.

Finalmente se puede decir que las políticas educativas del periodo del Frente Nacional reprodujeron la desigualdad social expresada en un tipo de sociedad triangular, que seguía impidiendo el acceso de los sectores populares a cierto tipo de capital cultural, que en este periodo aún se relacionaba con la obtención de capital económico.

El Estado y sus políticas de educación superior

El Estado con las características que lo acompañan desde la década de 1950 (precario, fragmentado y privatizado) falla de manera profunda en su papel de dinamizador de normas que controlen y regulen lo social. Los gobiernos anteriores y posteriores al Frente Nacional no dieron prioridad a la educación como herramienta política de inclusión ciudadana y social. Solamente comenzó a ver a la educación como una herramienta modernizadora, en el campo social y cultural, hasta bien entrada la década del setenta. Principalmente en la educación primaria y secundaria.

El precario sistema universitario del Estado es desbordado en el año de 1973, cuando la capacidad de matrícula de la Universidad privada sobrepasa a la pública, producto de un proceso de urbanización, regionalización y masificación presionado por un nuevo tipo de clase media, que origina el crecimiento de esta área en términos de cobertura.

Merece especial atención en este periodo, el incremento en el número de Universidades, tanto estatales como privadas entre 1973 y 1974. En un solo año las Universidades oficiales pasaron de 23 a 37 (un aumento del 60%) y las privadas de 35 a 58 (un incremento del 66%). Solamente al final del periodo, 1973, la privada desborda a la oficial. El número total de alumnos matriculados crece 6.4 veces en el periodo. Este crecimiento se hace más notable

²⁰⁹ La Constitución de 1886 había definido la instrucción primaria como un servicio de orden departamental, no de orden nacional. Prácticamente hasta 1960 el reparto de las responsabilidades se ciñe a la Ley 39 de 1903. Los municipios tenían que construir y mantener las aulas. La secundaria, aunque era de carácter nacional, descargaba a la vez a los departamentos y municipios el sostenimiento de sus establecimientos. El crecimiento de cobertura a lo largo de cincuenta años y la pobreza fiscal de las regiones desembocó en la financiación de la escuela primaria — la Ley 111 de 1960— dando origen al contraste en el cual los departamentos nombran y administran, y la nación paga. Posteriormente para la década del setenta se dispuso la nacionalización plena de la secundaria mediante la Ley 43 de 1975. *Ibid.*, p 185.

para el número de egresados que se incrementa para el mismo periodo siete veces. Un poco más tarde, el número de egresados de instituciones privadas iguala al de las oficiales²¹⁰.

No obstante el crecimiento de la matrícula universitaria, es necesario decir que la aparente masificación de la educación superior no estuvo acompañada de procesos de ampliación de cobertura a sectores bajos de la sociedad. En este sentido Germán Rama hace un estudio detallado de la condición socioeconómica de los estudiantes universitarios (Universidad pública y privada), sus orígenes familiares y de las regiones donde nacieron, para concluir que los estudiantes universitarios de las décadas del cincuenta y sesenta pertenecen en un porcentaje alto a la pequeña clase media que realizó sus estudios en colegios privados; proyección que para la década del setenta se mantiene²¹¹.

a) Antecedentes de políticas educativas en la educación superior

Los factores que incidieron en la consolidación de un sistema universitario heterogéneo y fragmentado son: el truncado proceso de laicización propuesto por los liberales, la urbanización del país, la emergencia de una nueva clase media ávida de profesionalización y la demanda del credencialismo por parte de esta misma²¹². La Universidad concebida desde el proyecto liberal como modernizante, viene a ser puesta en duda y replanteada por los gobiernos conservadores en el cincuenta, enfrentando dos modelos de difícil articulación. La coexistencia de estas dos visiones creó un híbrido de Universidad, lo que ha caracterizado al sistema de educación superior colombiano.

El sistema de educación superior se extendió, diversificó y estratificó enormemente, a costa de su calidad. El sistema resultante generó un proceso de modernización en lo social alejado de los ideales de equidad, predicados por el Estado de mediados de siglo.

Las propuestas de secularización de la tradicional Universidad decimonónica y confesional, y que esté por encima de los partidos, promulgadas por los liberales en el treinta y cuarenta pasaron a un segundo plano en la década del cincuenta. Con el fin de la República Liberal sigue un proceso reformista de gobiernos de corte conservador de 1946 a 1957. Dentro de este contexto se inicia el desmembramiento de las ideas liberales de Universidad, paralelo al desmonte parcial de la reforma educativa. En el gobierno de Laureano Gómez se regresa a un sistema dual de educación primaria básica, que privilegia la educación de la ciudad frente al campo, con connotaciones profundamente tradicionales.

²¹⁰ Ricardo Lucio, *Op. CM*, p. 82. En el año de 1974 el total de alumnos matriculados en la Universidad privada es de 75.778 estudiantes, frente a 72.243 estudiantes de la pública. El número de egresados casi que se iguala en este año. Para 1974 la Universidad privada tiene 7.218 egresados frente a 7.225 de la pública.

²¹¹ Germán W. Rama, *Op. Cit.*, pp. 60-71.

²¹² José Joaquín Brunner da a conocer que: "La producción de certificados históricamente ligada a la emergencia del Estado moderno y a la expansión del mercado, constituye para la Universidad la pieza central de las estrategias organizacionales encaminadas a mantener su poder frente al Estado y al mercado". "La Universidad de América Latina se vio presionada en la década de los años sesenta para su masificación, por la feminización y regionalización de la matrícula". *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*. Ed. Fondo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Santiago de Chile, 1983, p. 158. En Colombia unido a estos hechos, se pasa de tener 10 Universidades en 1940 a 41 en 1966. De las cuales 18 eran privadas. Germán Rama, *Op. Cit.* Cifras que unidas a las presentadas por Lucio y Serrano para la década del 70 evidencian un crecimiento desmesurado, con un incremento significativo de Universidades regionales. Pese a la masificación se sigue evidenciando una estructura vertical.

En este marco de revanchismo nace el Decreto 3708 de 1950, firmado por el entonces presidente Laureano Gómez, que:

modifica aspectos importantes de la ley 68 de 1935, aprovechando las facultades extraordinarias que le daba el *orden público turbado*. Se cambia la composición del Consejo directivo de la Universidad, limitando la participación de alumnos y profesores a un representante por cada estamento, se suprimen los consejos y asambleas estudiantiles, que elegían representante al consejo, en su lugar se le asignaba al alumno de último año que tuviera el mayor promedio de notas.

De igual manera se le da nuevamente participación a la institución eclesiástica, que los liberales habían tratado de disminuir con las reformas de 1936. El reencuentro con la Iglesia Católica se confirma también al inicio del Frente Nacional con el Decreto 0136 de 1958, que reza en uno de sus apartes: “respetando el espíritu católico del pueblo colombiano”, lo que le da una orientación confesional a la Universidad; se nombra un representante de la institución eclesiástica (Conciliatura) y a un padre de familia, para que hagan parte del consejo²¹³.

De esta manera, el tipo de políticas públicas en educación superior sufre algunos cambios que van desde el revanchismo de Laureano Gómez, pasando por la reconciliación del Frente Nacional, hasta una política con características modernizantes expresadas en el Decreto 080 de 1980, el cual demanda de la educación superior, además de cumplir su función docente, la función de investigar y extenderse a la nación. Modificaciones que en el papel son claras, pero que a la hora de ejecutarse no dejan de ser meros enunciados que en muchos de los casos son contradictorios o de un imposible cumplimiento.

b) Políticas educativas en la educación superior

Las políticas públicas en educación superior desde la década del cincuenta han sufrido un proceso para algunos evolutivo y lineal —es el caso de la investigadora Miryan Henao— para nosotros por el contrario ha sido conflictivo y desorganizado, en el cual se evidencia una ausencia o falta de liderazgo del Estado como actor modernizante. En el trabajo Henao, *Políticas Públicas y Universidad*, se establecen tres grandes etapas de acuerdo al papel desempeñado por el Estado con relación a la Sociedad Civil, denominadas: la de anomía, la de heteronomía y la de autonomía, que caracterizan la historia de las políticas educativas en el sector universitario. Para el primer momento se escoge el Decreto 277 de 1958 (que define el contenido de los estatutos orgánicos de las Universidades departamentales y privadas de la época); el segundo momento, se analiza sobre la base del Decreto-Ley 080 de 1980, que crea el Sistema de Educación Post-secundario; y para el tercer momento, toma como referente la Ley 30 de 1992, que organiza la Educación Superior como un Servicio Público.

Este análisis de las políticas en educación superior es importante tenerlo en cuenta, en la medida que establece tres momentos claves o puntos de referencia de la concepción estatal frente a la educación superior. Sin embargo, su visión lineal, evolutiva y desarrollista del Estado colombiano, parte de supuestos ideales del mismo, venido de menos a más, sin tener en cuenta momentos en que el Estado ha sido propiciador de la anarquización y del desorden existente en la educación superior.

²¹³ Ricardo Lucio, *Op. Cit.*, p. 42

En primera instancia, el periodo de la anomía, establecido en el Decreto 277 de 1958, es identificado por la debilidad de la presencia del Estado en las Universidades oficiales y la ausencia total de control en las Universidades privadas. Anomía política ocasionada por la falta de principios rectores y de su aislamiento en los términos universales que deberían regir la educación superior en esa época. Al respecto se puede comentar que en los cincuenta, existe una débil diferenciación entre la sociedad política y la civil. Para Henao:

Es en este momento cuando se formula la mayoría de estatutos y reglamentos de las instituciones de educación superior consultadas, su característica predominante está dada por la proliferación de normas particulares y la ausencia de políticas públicas reguladoras que cumplieran el papel orientador de la educación superior como expresión de interés general²¹⁴.

El segundo momento que se identifica como de heteronomía política, establecido a través del Decreto-Ley 080 de 1980, condensa las discusiones posteriores al Frente Nacional, donde el debilitamiento de la hegemonía bipartidista permite la expresión de intereses propios de la sociedad civil en el espacio de lo público²¹⁵. El Decreto-Ley 080 establece la unificación del régimen educativo y los programa para que haya armonía entre todos los centros educativos, y define a las autoridades encargadas de la orientación y vigilancia de las instituciones de educación superior. El Decreto tiene como objetivo acabar con el aislamiento y desorganización de las instituciones para integrarlas en un sistema donde todas se reconozcan; así muchas de ellas hubieran considerado favorable este sistema pero sin someterse a regulaciones extrañas a su propio movimiento interno, por ello este momento se denomina heteronomía.

Los fines educativos del Decreto 080, centran la formación personal en valores de la cultura nacional y la equidad social e incorpora principios para la formación en la autonomía como fundamento del espíritu científico. La investigación para promover el desarrollo de las ciencias y orientar a generar conocimientos y la formación de investigadores son establecidos como objetivos científicos de la educación superior en las modalidades de educación técnica, tecnológica, universitaria y avanzada. Finalmente, este Decreto fija la responsabilidad social de la educación superior para la solución de los problemas de la sociedad mediante la aplicación

²¹⁴ Miryan Henao establece entre los fines y valores de las Universidades oficiales y privadas producto del Decreto 277 de 1958 (que define el contenido de los estatutos orgánicos de las Universidades en la década de 1960 a 1970), tres categorías: la educativa, la científica y la colaborativa. El 23 % de Universidades públicas se trazan fines educativos frente a un 36% de las privadas. Un 61% de las públicas se trazan fines científicos frente a un 5% de la privada. Como fines colaborativos, que tiene por objeto la solución de problemas del país se establecen un 45 % de Universidades públicas frente aun 41. 5 % de Universidades privadas. Henao Miryan, *Op. Cit*, cuadro p. 184.

²¹⁵ Miryan Henao, determina ciertas características modernizantes del Decreto-Ley 80 de 1980 como política pública, pues para ella se alcanzó hacer una consulta previa dentro del ICFES y la Universidad Nacional que recogió elementos para el establecimiento del Decreto. En los últimos meses de 1978 y ante la perspectiva próxima de la ley de facultad extraordinaria para reformar la educación superior, el Gobierno Nacional integra Comités operativos en el ICFES y en la Universidad Nacional de Colombia; grupos humanos de la más alta calidad, experiencia y dominio en los temas de la educación superior. Al primero se le encargó la elaboración de un modelo colombiano para la educación superior. Al segundo se le encargó diseñar un nuevo régimen orgánico para la Universidad Nacional, institución que por tradición siempre ha contado con su propia legislación. El resultado final de esa primera etapa de labores fue el documento titulado "Hacia un sistema de educación post-secundado para Colombia" documento de amplio contenido conceptual, alrededor del cual se llevó a cabo un extenso debate nacional en el cual tuvieron la oportunidad de participar, expresar sus opiniones y ser oídas, por quienes tenían la tarea de perfilar la nueva legislación. *Ibid.*, p. 185.

de conocimientos adquiridos y producidos y hace énfasis especial en el papel de este nivel en la satisfacción de las necesidades regionales²¹⁶.

El tercer momento organiza la Educación Superior como un Servicio Público. Es el momento de la autonomía universitaria o de su mayoría de edad, resultado de una trascendental coyuntura política que modifica, no sólo la estructura del Estado sino la práctica y los ritmos de la sociedad civil, por cuanto es ella precisamente la gran protagonista de este proceso jurídico. El legado que la reforma del 80 deja al Sistema de Educación Superior se expresa en el arraigo de una nueva cultura de la ciencia y la investigación. La Universidad empieza a orientarse hacia la planeación estratégica, la racionalización de su acción y a la acumulación de capacidades para asumir el reto de la autonomía que le concede la nueva constitución política.

Al lado de esta coyuntura se inscriben los movimientos sociales y ciudadanos que reclaman al Estado mayor eficacia en la prestación de servicios y que corresponde con la predisposición de los gobiernos a aceptar procesos de participación en la búsqueda del establecimiento de un tipo de políticas modernas.

Para Miryan Henao, la principal falencia de esta ley fue que el carácter científico quedó relegado para la última etapa de formación profesional.

La Ley 30 considera que la formación de investigadores es una actividad que sólo se realiza en el doctorado y no planteada como un elemento constitutivo integral de los procesos de formación del individuo, es seguir dentro de los parámetros heredados que privilegian el conocimiento transmitido sobre el conocimiento producido. Al privilegiar la Ley 30 lo profesionalizante sobre lo académico, invierte el sendero emprendido desde la década anterior, y resucita las concepciones que prevalecen en la década de los años sesenta, en las que los fines de la educación superior mantienen la tradición profesionalizante heredada de la Universidad napoleónica²¹⁷.

A pesar de que la ley establece la experiencia investigativa como requisito para la acreditación universitaria, supedita la acreditación al desarrollo de programas de maestría y doctorado, pues es en ellos en los que se centra la posibilidad de investigar en la educación superior. Los programas de pregrado constituyen el 80% de programas académicos en el país y la ley no tiene como condición la investigación en este nivel. La ley privilegia los fines educativos sobre los científicos. Delimita la formación científica a los doctorados y la excluye, incluso de los programas de maestría, ya que establece que éstos pueden organizarse a partir de una profundización teórica y conceptual en el campo de las humanidades.

El tercer momento, el de la autonomía, apenas se encuentra en proceso de construcción y privilegia, por ahora, especialmente los aspectos administrativos, no los académicos y científicos que requieren mayor atención. El impulso para que la autonomía científica se adquiera es todavía muy tenue y hace que este principio se vuelva inocuo, de modo que el Estado no ha cumplido su obligación de fortalecer la investigación científica en las Universidades.

²¹⁶ *Ibíd.*, p. 188.

²¹⁷ *Ibíd.*, p. 191.

El trabajo de Henao es importante en cuanto bitácora de vuelo para analizar lo ocurrido en el periodo. Pero su principal falencia es observar el proceso político de la educación superior de manera ascendente. Todo pareciera indicar que el Estado colombiano siguió de manera evolutiva un proceso de madurez como actor modernizante, sin reconocer las fallas y consecuencias que las políticas gubernamentales (dispersas y desorganizadas), dadas durante el Frente Nacional trajeron a la educación superior en la década del ochenta.

Su análisis no tuvo en cuenta por ejemplo el Decreto 1297 de 1964, que apunta por primera vez al reconocimiento del sistema de la educación superior, definiendo entre sus componentes no sólo las Universidades estatales y privadas, sino también otras instituciones de educación superior que no llegan al rango de Universidad. Decreto que nace como producto de la presión del sector privado que percibe a la educación superior como un negocio rentable. Lo que ocasiona una venta de títulos; aspecto que se convertirá en la principal consecuencia del decreto que implica la baja calidad de la educación superior y su tendencia a la nivelación por lo bajo en los inicios de los años setenta. Además de esto, la reconocida anarquización y proliferación de Universidades privadas²¹⁸.

Las consecuencias emanadas de este tipo de mediadas frentenacionalistas, fueron dadas a conocer en el diagnóstico anterior a la expedición del Decreto-Ley 80 de 1980, que buscó enmendar estos errores. Dentro de estas consecuencias se pueden mencionar al menos tres:

1. Más que heterogeneidad, la diversificación ha producido atomismo y desorganización del sistema. Aparecen nuevas modalidades de educación superior, que ni están perfectamente legitimadas ni su articulación al sistema es clara.
2. Aun a pesar de su expansión, el sistema se muestra incapaz de satisfacer la demanda creciente de educación superior de parte de los estratos medios.
3. La expansión incontrolada, el credencialismo y la privatización de un sector importante del sistema permiten sospechar una y otra vez que la calidad ha sufrido detrimento²¹⁹.

La relación del Decreto 1297 de 1964, con el Decreto-Ley 080 de 1980 es directa, pues ambos apuntan a una visión de educación post-secundaria, el primero la anarquiza y desordena, el segundo de manera fallida tiene por objeto controlarla y meterla en cintura. En el Decreto 080 título II, se definen cuatro modalidades de educación superior y reglamenta sus respectivos títulos:

1. La Formación Intermedia Profesional, que se ocupa de la educación predominantemente práctica para el ejercicio de actividades instrumentales concretas, conduce al título de técnico profesional. En la práctica su inclusión obedece al deseo de

²¹⁸ Según Aline Helg “En 1980 Colombia es uno de los países en el mundo con mayor número de universidades: contaba con 201 instituciones de Educación Superior. 56 eran oficiales (28%) y 142 eran privadas (72%). 122 estaban registradas por el ICFES y las restantes casi todas instituciones privadas, no tenían reconocimiento oficial. El número de estudiantes matriculados alcanzaba a 303.056, de los cuales 128.196(42%) estudiaban en planteles oficiales y 174.860(58%) en privados”. Aline Helg, “La educación en Colombia 1958-1980”, en *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Planeta, vol. iv, p. 138.

²¹⁹ Ricardo Lucio y Mariana Serrano, *Op. Cit.*, p. 188.

articular la formación un poco más adelantada que ofrece el SENA y otros institutos de formación profesional, con la educación superior.

2. La Formación Tecnológica. La modalidad tiene por objetivo sistematizar y legitimar carreras ofrecidas por los institutos técnicos, las llamadas comúnmente carreras intermedias o carreras cortas, que en los últimos años se habían multiplicado en el país.
3. La formación Universitaria propiamente dicha se caracteriza por su amplio contenido social y humanístico y por su énfasis en la amplia formación humanística e investigativa. Se le asignan entonces dos rasgos fundamentales: la combinación de investigación y docencia, por un lado, y la interdisciplinariedad, por el otro, requerida por la combinación de lo humanístico social con lo científico. Para los egresados de las facultades de educación se estandariza el título de licenciado. Se abre la posibilidad para que las instituciones dividan la formación universitaria en dos ciclos, equiparando el primero a la formación tecnológica.
4. La Formación Avanzada, definida como el máximo nivel de la educación superior se orienta en dos direcciones: la especialización y la investigación. Con la posibilidad de tipo investigativo se opta definitivamente por estructurar la carrera académica en tres niveles (grado, maestría y doctorado), a semejanza del modo angloamericano Bachelor, Master, Ph.D.) frente a otros modelos, el alemán por ejemplo que sólo se estructura en dos²²⁰.

El Decreto 080 da un gran paso al retomar la iniciativa estatal, perdida desde hacía dos décadas, en el fomento y la organización de la educación superior. La ley busca crear un flujo de información académica entre todas las instancias, la jeraquización de las instituciones y el marco normativo común para éstas. Sin embargo, lo que no logró fue controlar el crecimiento y la calidad de las instituciones de educación superior para esta década; en este mismo sentido sus objetivos modernizantes que promulgaban una Universidad con carácter investigativo y con extensión a la nación se quedaron solamente en buenas intenciones.

Una segunda política educativa de tipo gubernamental, que afectó de manera negativa a la Universidad estatal y que se sale de esa visión lineal, es la emanada de la reforma constitucional de Carlos Lleras Restrepo en 1968. Reforma que se expresa en el Decreto 3157, y que parece tiene un antecedente personal en el año 64, cuando siendo candidato presidencial Carlos Lleras, los estudiantes de la Universidad Nacional de Bogotá lo retienen por algunas horas en protesta por el supuesto apoyo institucional de la Universidad hacia su candidatura. Recuerdo ingrato que unido a la agitación estudiantil de finales de la década, hace que Lleras en su reforma establezca un control directo sobre la Universidad por medio del libre nombramiento y remoción de las directivas del sector educativo. Para este fin estableció que:

son agentes directos del presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción los ministros, los jefes de departamento administrativos y los gerentes de los establecimientos públicos nacionales. Las Universidades estatales nacionales, consideradas por ley como establecimientos públicos, quedaron así como meros apéndices del ejecutivo, perdiendo todo tipo de autonomía lograda hasta el momento²²¹.

²²⁰ *Ibíd*, p.196.

²²¹ *Ibíd.*, p. 32

La reforma de 1968, que desconoce la autonomía universitaria, se modifica con la Ley 30 de 1992, que entiende la autonomía no sólo en términos de sus autoridades internas y gobierno, sino que exige de la Universidad el cumplimiento de su función investigativa y de extensión hacia la comunidad.

El Decreto de 1968 fue nefasto en términos de orden público para las Universidades oficiales, pues acompañado a éste vendría la presencia de los “rectores policías”, que al depender directamente del ejecutivo abandonaron su función académica y administrativa, y pasaron a ser agentes de control del orden público. Se originan así: las tomas por parte de los militares a las Universidades públicas y el cierre de ellas, y de algunas de las privadas.

La Ley 30 de 1992, conocida como la nueva Ley de Educación Superior, vino a corregir ciertos conflictos heredados del Frente Nacional en cuanto a una concepción moderna de autonomía, diferente a la concebida en el año de 1968. La actual autonomía trasciende no sólo dentro del tipo de autoridades que rigen a las instituciones, sino se extiende a los espacios académicos, administrativos y de financiamiento.

Por último, es de anotar que posterior a Ley 30 de 1992, de conformidad al artículo 113 de la Ley 115 de 1994 conocida como Ley General de Educación, nace el Decreto 272 de 1998, el cual certifica que los programas académicos de pregrado y de posgrado para la formación de educadores deben cumplir con requisitos mínimos para la creación y funcionamiento de dichos programas. Es así como nuevamente se busca meter en cintura la anarquización de la educación superior que vivimos desde el Frente Nacional por medio del Decreto 1297 de 1964. El sector privado observó mediante este decreto que la creación de facultades de educación y las carreras que ellas ofrecían, además de ser una buena oferta laboral en esos años, no demandaban mayor infraestructura, ni gastos excesivos en docentes altamente especializados.

La falta de liderazgo del Estado en estos cuarenta años originó el desorden y la anarquía en la educación superior, siendo afectadas de manera directa las facultades de educación, que desde la década del setenta se han nivelado por lo bajo. Tema que obligaría a la realización de otro ensayo de este tipo. Lo importante es recalcar que el país a comienzos del nuevo milenio aún sigue dando palos de ciego en cuanto un verdadero control estatal en la educación superior. En el país después de los múltiples decretos, normas y leyes, tenemos al finalizar el siglo XX tres tipos de universidad: una tradicional con un mayor peso en lo humanístico, donde se clasifican la mayoría de universidades públicas; una moderna y tecnocrática liderada por el sector privado en dos o tres Universidades; y una educación superior masificada y de baja calidad, con la nefasta concepción credencialista en la forma como otorga los títulos. Esto de acuerdo a la nueva visión burocratizada del Estado moderno, que cada día exige más credenciales sin tener en cuenta el origen y la calidad de las mismas para la asignación de puestos laborales.

En toda esta discusión de crítica hecha al Estado también tiene gran responsabilidad la Universidad como actor institucional, pues nunca ha pensado de manera seria estos problemas, ni ha logrado ser agente autónomo y modernizante de su realidad, rompiendo con sus diferencias; por un lado tradicionales y en menor medida secularizadas y modernas. La Universidad con todos sus problemas es una institución tradicional, que se resiste a cualquier tipo de cambio. Como lo observamos, las grandes reformas siempre han venido de afuera de la institución por un Estado que no ha sido el más claro. La Universidad moderna

debe ser concebida en términos propositivos en la solución de sus problemas y en el establecimiento de sus objetivos modernizantes y democráticos. Siendo ésta una de las verdaderas características de la autonomía universitaria observada como su mayoría de edad.