

## NOTAS PARA CONFIGURAR EL CAMPO DE POLÍTICAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN: 1992-2012

---

RENÉ GUEVARA RAMÍREZ / SANDRA MILENA TÉLLEZ RICO  
Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Bogotá D.C. / UAM. Azcapotzalco

**RESUMEN:** La ponencia contiene avances parciales de la investigación titulada “Campo de políticas en la educación superior colombiana: 1992-2012”, cuyo propósito está orientado a configurar el espacio de políticas universitarias desarrolladas en Colombia a partir de la expedición de la ley de educación superior (N° 30 de 1992) en tanto que determinación, sin constreñimientos, de procesos y prácticas políticas en universidades públicas, delimitadas por la constitución de propiedades históricas en la educación superior colombiana.

Los resultados parciales contribuyen a resolver la pregunta que interroga por la posición ocupada por las universidades

públicas dentro del conjunto de la educación superior colombiana y sus implicaciones (de) políticas (gubernamentales). Para tal efecto, reconstruye y pone en perspectiva la configuración institucional de la educación superior colombiana y los momentos constitutivos de la tensión público-privado que delimita, a su vez, la expansión institucional y la matrícula universitaria.

Realizado lo anterior informa sobre las perspectivas de investigación al amparo de la pregunta que orienta la investigación: ¿Cómo se configura la posición ocupada por las universidades públicas dentro del conjunto de la educación superior colombiana?

**PALABRAS CLAVE:** Educación superior. Universidades públicas. Políticas universitarias. Campo de políticas.

### Introducción

¿Cómo se configura la posición ocupada por las universidades públicas dentro del espacio institucional de la educación superior colombiana?

La pregunta remite a la re-construcción histórica del “*Sistema*” de educación superior colombiano, para observar su estructura (objetiva): público y privado. Las relaciones de sentido (esquemas y disposiciones) serán expuestas en otro trabajo, en tanto que la correspondencia entre estructuras objetivas y estructuras subjetivas especifican prácticas y representaciones (Bourdieu; 2013; págs. 13-20). Para nuestro caso, prácticas de políticas y significaciones sobre lo público en la educación superior.

Si bien la delimitación temporal de la investigación corresponde al periodo 1992-2012, signada por la Constitución Política de 1991, es necesario realizar un trabajo diacrónico con miras a establecer propiedades constitutivas e inercias subyacentes a las prácticas de políticas entendidas, preliminarmente, como un conjunto de acciones gubernamentales que, si bien se orientan a resolver problemas resultantes de la expansión escolar de tercer nivel, son resultado de los agenciamientos interesados de grupos e instituciones dentro de su configuración histórica.

Se aspira a participar del incremento comprensivo sobre la posición ocupada (menor) de las universidades públicas dentro del espacio de producción, distribución y concentración de capital escolar que configura un mercado signado por ofertas institucionales y expectativas sociales (*probabilidades objetivas*) en el acceso a la formación terciaria, cuyas asimetrías constituirían un ordenamiento institucional con prácticas diversificadas y agenciamientos específicos frente a modos de resolución de sus propios problemas.

## Contenido

En desarrollo de la investigación, marcada por la relectura de investigaciones especializadas (Lucio y Serrano; 1992), la proyección de trabajos realizados (Guevara; 2012) y la construcción de datos a partir de información estadística reportada al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) sobre dos variables (Instituciones y Matrícula de educación superior) se ha trazado un marco temporal reconstructivo (1935-2012), con el fin de observar la relación entre oferta institucional pública y oferta institucional privada.

Trabajo similar se realiza a propósito de la matrícula, cuya diferenciación institucional y relacional permiten identificar temporalidades para comprender cómo se ha ido configurando la competencia sectorial público-privado: un estado de cosas entre instituciones que contienden frente a las posibilidades de acceso a la educación superior colombiana.

Por tanto, observaremos dos componentes analíticos: el primero, delinea disputas partidistas por el acceso al poder estatal, mientras que el segundo analiza los datos referenciados con miras a comprender que, en 2012, solo el 11% del total de IES en Colombia son universidades públicas.

1.1. Desdibujamiento de la política partidista tradicional. El siglo XX colombiano heredó del siglo XIX un acumulado de confrontaciones, alternancias y rediseños institucionales en el acceso al dominio partidista de los bienes públicos concentrados en el Estado. La Guerra de los Mil Días (1899-1902) entre liberales y conservadores proyectaría antagonismos políticos marcados por la violencia partidista.

Hasta 1930 los presidentes provendrían del Partido Conservador. Vendría una sucesión de Presidentes Liberales (1930-1946) seguida de un nuevo periodo de Presidentes Conservadores (1946-1953) interrumpido por la Dictadura Militar (1953-1958) cuyo principal exponente renunciaría para dar paso al Frente Nacional (1958-1974): acuerdo de alternancias entre liberales y conservadores.

Entre 1974 y 1990 habría tres (3) presidentes liberales (1974-1978-1982 y 1986-1990) y uno conservador (1986-1980). Progresivamente el conflicto liberal-conservador sería atenuado por otras confrontaciones (Guerrilla, violencia del narcotráfico) que funcionarían condiciones de posibilidad para el reordenamiento constitucional de 1991.

En adelante, la reconfiguración política nacional, la desmovilización-reinserción de grupos armados y la apertura del espectro electoral a otras configuraciones políticas darían paso a presidentes que, si bien serían formados en los tradicionales, serían electos por opciones partidistas que desdibujarían los límites característicos de las contiendas precedentes.

La nueva constitución sería resultado de una Asamblea Constituyente convocada en un gobierno liberal (1990-1994) seguido de otro del mismo partido (1994-1998). Entre 1998 y 2002 retornaría otro conservador. En 2002 sería elegido presidente el candidato de una coalición política proveniente de los partidos históricos (liberal-conservador), reelegido (2006-2010) y, para el periodo siguiente (2010-2014), sería electo un nuevo candidato del mismo partido.

Esta breve descripción propone un panorama sobre el cual se volverá a propósito del devenir institucional de la educación superior colombiana.

1.2. Institucionalización del predominio privado en la educación superior. En el espacio de la educación superior colombiana se observa que, durante los gobiernos liberales (1930-1946), las Instituciones de Educación Superior (IES) ascenderían a doce (12) con una participación relativa de instituciones estatales, públicas u oficiales (denominaciones sinónimas) del 67% y una matrícula del 71%, mientras que su contraparte, las instituciones privadas (No oficiales), serían el restante 33% con una matrícula del 29%.

Al finalizar la República Liberal (1946) las IES aumentarían a diecinueve (19), seis (6) de las cuales serían nuevas en el sector público expresando un aumento cercano al 75%, mientras que el sector no oficial aumentaría en una (1) IES. Tanto la participación pública en oferta institucional y matrícula ascenderían al 74%. La oferta institucional y matrícula privadas serían del 26%.

Brevemente, a pesar del bajo número de IES, dadas las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales de la época, la finalización de la República Liberal ubica una posición irrepetible en la institucionalidad pública de la educación superior colombiana: casi las tres cuartas partes de las IES y de la matrícula serían públicas.

Los gobiernos conservadores (1946-1953) arrojarían como “resultado” que del total de IES para ese momento (25) las públicas habrían aumentado su presencia relativa en solo 14% (Dos IES más), mientras que las privadas lo harían en 80% (Cinco nuevas IES).

De esta manera, la oferta institucional pública vería reducida su proporcionalidad frente a la expresada en 1935. En este año las IES públicas serían el 67% con una matrícula del 71%. Las IES privadas serían el 33% con una matrícula del 29%. En 1953

las IES públicas disminuirían al 64% con 66% de matrícula. Las IES privadas corresponderían al 36% y una matrícula del 34%.

Este dato es importante, toda vez que marca una inflexión política irreversible en la presencia estatal dentro de la oferta institucional y en la matrícula de educación superior. En adelante, la tendencia se agudizaría al punto de tornarse contraria con un predominio institucional privado y una fuerte competencia en la matrícula de educación con periodos de alternancia público-privado.

Efectivamente, la Dictadura Militar (1953-1958) significaría un estancamiento de la oferta institucional pública y la consolidación de los acumulados del sector privado. Las primeras continuarían con el mismo número de IES de 1951 (16). Las IES privadas aumentarían 33% al pasar de nueve (9) IES en 1953 a doce (12) IES en 1958. Las cuentas darían que, a la finalización de la Dictadura (1958), la situación sería muy próxima al equilibrio tanto en el plano institucional como en la matrícula: IES públicas con 57% de oferta institucional y 58% de matrícula. IES privadas con 43% de oferta institucional y 42% en matrícula.

El Frente Nacional (1958-1974) consagraría lo descrito sin que sea leído como parte del referido pacto político. Los datos observados serían más consecuencia de dejar en manos del mercado la configuración del espacio de la educación superior que una acción deliberada por parte de los gobernantes de esos años, cuya principal función constitucional sería salvaguardada: inspección y vigilancia. También se crearían varias agencias públicas: ASCUN, ICFES, ICETEX.

Las IES se incrementarían en casi tres veces y media al pasar de veintiocho (28) en 1958 a noventa y cinco (95) en 1974: aumento del 340%. De manera desagregada, las IES públicas aumentarían poco más del doble (130%), mientras las privadas lo harían en más del 380%. Afirmación de la regularidad reproducida en las décadas por venir, ya que la oferta institucional pública sería del 39% con matrícula del 49%. El sector privado correspondería al 61% de oferta institucional y 51% de matrícula.

Siendo rigurosos con las fechas se puede afirmar que en 1970 se instala el predominio del sector privado (51%) en la oferta institucional de la educación superior en Colombia, contribuyendo a que posteriormente, durante el primer gobierno Pos-Frente Nacional

(1974-1978), en 1977, la matrícula de la educación superior replicara dicha experiencia concentrando la participación del sector privado con un 51%.

La situación de 1946 un poco más de tres décadas después (1978) sería revertida en medio de varios procesos: mesocratización, urbanización, expansión demográfica, concentración poblacional en los principales centros urbanos, principales características del país por entonces. Situación que instituiría, más que un “sistema mixto” de educación superior, el *predominio institucional del sector privado y la alternancia en la matrícula de la educación superior colombiana*.

Incluyendo, de aquí en adelante, la matrícula por áreas del conocimiento, tenemos que en este mismo periodo (1958-1974) poco más de las tres cuartas partes, en 1960, se ubicaría en Artes (11%), ciencias de la salud y derecho y ciencias sociales (cada una con 21%) e ingenierías (24%). Hacia 1974, la matrícula por áreas vería un desplazamiento del primer lugar al ser encabezada por los programas de Administración, Economía y afines (26%), seguidos de Ingeniería (22%) y Educación y Derecho (ambos con 17% cada uno).

Ante los cuestionamientos a la situación acumulada en la educación superior en 1980, cumpliendo facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso (Ley 8ª de 1979), el presidente de la República expediría el Decreto-ley 80 de 1980 con miras a poner en orden la denominada Educación Post-secundaria, regulada en decretos dispersos, en tres ámbitos generales de regulación sectorial:

- a. Sistema de Educación Post-secundaria: naturaleza del sistema; unificar regímenes y programas; armonizar relaciones entre IES y autoridades de su orientación, vigilancia y funcionamiento.
- b. Institucional: fijar requisitos y procedimientos para su creación y funcionamiento, según planes de desarrollo; democratizar y descentralizar la enseñanza universitaria y tecnológica.
- c. Fijar requisitos tarifarios para matrículas.

En cuanto a las IES públicas, específicamente, además de reorganizar la Universidad Nacional de Colombia, señalaría la necesaria realización de una situación similar para el conjunto de IES oficiales en cuanto a sus estatutos orgánicos definiendo: naturaleza

jurídica, órganos de dirección –composición y funciones-, administración, calidades y atribuciones de directivos, sujeción a las normas administrativas y financieras de planificación en tanto que establecimientos públicos, regímenes de personal y estudiantil.

Si el Decreto 80 de 1980 señalaba que en adelante el reconocimiento de Universidad implicaría poseer mínimo tres programas profesionales (Art. 47), se puede inferir que un porcentaje de IES universitarias lo serían con pocos programas profesionales y varios de orden Técnico-Profesional o Tecnológico. El panorama de la oferta institucional especifica un total de ciento ochenta y ocho (188) IES: 30% públicas con 37% de la matrícula y 70% privadas con el 63% de la matrícula.

Incluido el carácter institucional, en adelante, según clasificación oficial de la época, tendríamos: Instituciones Universitarias, 58%; Instituciones Tecnológicas, 11%; Instituciones Técnico Profesionales o Intermedias Profesionales, 31%.

El panorama diferenciado por sectores expresa que la oferta pública sería minoritaria en Técnico Profesional (3%), aumentaría en Instituciones Tecnológicas (40%) e Instituciones Universitarias (42%). El predominio del sector privado sería pleno: el 97% en Técnico Profesional, 60% en Instituciones Universitarias y 58% en Instituciones Universitarias.

La matrícula por Áreas del Conocimiento conservaría la situación mencionada anteriormente, salvo el aumento en Administración, Economía y afines (32%) seguida de ingeniería (18%), Educación (16%) y Derecho (15%). Áreas que concentrarían el 82% de matrícula en educación superior.

En tanto que campo o “red de *relaciones objetivas...* que ejercen mutuos efectos a distancia...” (Bourdieu; 2013; pág. 189) los datos observados evidenciarían que, concomitante con los antagonismos partidistas referidos en la primera parte, la posible ausencia de un proyecto público sobre la universidad aparejaría un incremento del sector privado en donde las IES públicas terminarían ocupando un lugar subordinado a pesar de su importancia social.

Brevemente, los acumulados públicos en educación superior obtenidos durante los gobiernos liberales (1930-1946) disminuirían progresivamente durante los gobiernos conservadores (1946-1953). La Dictadura (1953-1958) los agudizaría y, durante el Frente

Nacional (1958-1974) se consolidaría el predominio privado. Con el decreto 80 se intentaría poner orden a la expansión sin planificación constituyendo un primer momento en la configuración de un campo de políticas para la educación superior centrado en dos temas: cobertura y calidad.

Una década después (1991) con doscientos cuarenta y seis (246) IES, el incremento sería similar en cada sector, frente a 1980: 130% c/u. La diferenciación institucional por carácter reafirmaría el predominio privado en la educación superior: si bien las Instituciones Técnico-Profesionales públicas aumentarían a 17%, el sector privado concentraría la mayor presencia con 83%. En Instituciones Tecnológicas, por el contrario, mientras el sector privado aumentarían su presencia a 67% el sector público lo perdería bajando a 33%.

La ley de educación superior (No 30 de 1992) diferenciará entre Instituciones Universitarias (Formación profesional) y universidades responsables, además, de la generación de conocimiento. La diferenciación sectorial sería del 72% para las primeras y 59% para las segundas en el sector privado. La contraparte, sector público, tendría 28% para Instituciones Universitarias y 41% para Universidades.

La matrícula pública (1992) sería del 30% frente a un 70% del sector privado. Por carácter institucional, las universidades concentrarían el 30%, las Instituciones Universitarias el 26%, las Instituciones Tecnológicas el 20% y las Instituciones Técnico Profesionales el 24%. Las IES públicas tendrían participación minoritaria: 17% en Instituciones Técnico Profesionales, 33% en Instituciones Tecnológicas, 28% en Instituciones Universitarias y 41% en Universidades.

Aunque se lograría la reordenación Institucional pretendida con el Decreto 80 de 1980, se reafirmaría el predominio privado. La acción gubernamental confirmaría la “suprema inspección y vigilancia” en la regulación de la oferta institucional. Las IES privadas corresponderían al 70% y una matrícula del 64%. IES públicas 30% y matrícula del 36%. La tasa de cobertura en educación superior sería del 9%.

Por Áreas del Conocimiento: 73% concentrada en Administración, Economía y afines (29%), Ingenierías (26%) y conservando la distancia frente a Educación (16%) y Derecho (12%).



Ahora bien, los años 1992-2012 se diferenciarían entre 1992-2002 al ser dispuesto un conjunto de procesos, dinámicas y eventos orientados a la puesta en práctica de la ley 30 de 1992. La segunda (2002-2012) consolidaría el campo a partir de un conjunto de políticas gubernamentales.

En la primera década (1992-2002), a diferencia de los años sesenta y setenta, un importante “contingente” de académicos universitarios participaría en la elaboración de diagnósticos y recomendaciones mediante las llamadas Misiones (Ciencia, Educación y Desarrollo o “Misión de Sabios”: 1993-1995; Modernización de la Universidad Pública: 1994-1997; Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior: 1996), precedidas de la Misión de Ciencia y Tecnología (1988).

Época en donde las universidades públicas se esforzarían por realizar la autonomía académica (Reforma curricular), posteriormente soslayada por la institucionalización de los procesos de acreditación y la extensión de la política de competencias hacia la educación superior.

Los datos reafirmarían la presencia institucional privada con 68% y una matrícula del 58%. Las IES públicas corresponderían al 32% con matrícula del 42%. La concentración estaría en programas de Ingeniería (30%) seguidos cercanamente por Administración, Economía y afines (28%), Derecho (14%) y Salud (11%).

La cobertura ascendería al 24% con una anotación. En 2000 correspondería a 14%. En 2001 ascendería al 24% y en 2012 llegaría al 42%. Variación comprensible por varias acciones de políticas: reducción del rango etario internacional (18-24 años) a 17-21 años durante 2000-2002; transformación del Instituto Colombiano para el Fomento a la Educación Superior (ICFES) en Instituto de Evaluación y el traslado de su responsabilidad estadística al Viceministerio de Educación; incorporación estadística de la matrícula estudiantil del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) e incremento de nuevos cupos en las universidades públicas.

Ahora bien, la distribución por sectores daría un saldo a favor del sector público (21%) en Instituciones Técnico-Profesionales frente a las privadas (79%). En Instituciones Tecnológicas sería similar a las observadas previamente (privadas: 68%-públicas: 32%). Igual ocurriría en Instituciones Universitarias (privadas: 26%-públicas: 74%). A nivel universitario: sector público, 44%; sector privado, 56%.

El último momento de políticas (2002-2012) correspondería a la institucionalización del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), fortalecimiento del SNIES y puesta en funcionamiento de los Sistemas de Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES) y Evaluación Docente de la Educación Superior (SNEDES). También, se crearía el Observatorio Laboral.

Por primera vez en décadas se dispondría de bases de datos orientadas a la construcción de información asociada a la toma de decisiones de políticas que ofrecerían la oportunidad para indagar sobre desempeños institucionales e implementación de políticas para la transformación de la educación superior.

Hacia 2012 la oferta de IES no presenta variaciones: 28% pública y 72% privada. La novedad se encontraría en la matrícula ya que, a diferencia de 2002, el sector público repuntaría al 53%. La matrícula privada se contraería al 47%.

Las IES reconocidas como universidades (2012) serían 81. Las universidades públicas corresponderían al 11% mientras que las universidades privadas serían el 17%. Dentro de su universo particular (universidades) el 40% serían públicas y el 60% privadas. En su sector específico, las universidades públicas corresponderían al 40% de IES públicas. Las privadas el 23% dentro del conjunto de IES privadas.

## Conclusión

La educación superior colombiana contiene un predominio privado, históricamente situado y fechado. Las universidades públicas ocupan un lugar subordinado. Por ello, la investigación continúa para robustecer los análisis centrando la atención en otras variables (programas académicos, recursos operacionales, planta administrativa y docente, financiación y fuentes presupuestales) que contribuyan a la construcción analítica del campo de políticas conservando la pregunta sobre el lugar ocupado por las universidades públicas dentro del espacio de la educación superior colombiana.

## Bibliografía

Bourdieu, P. (2013). La nobleza de Estado. Siglo XXI editores. Buenos Aires.

Lucio, R. y Serrano M. La Educación Superior Tendencias y Políticas Estatales. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Tercer Mundo Ed. Bogotá.

Guevara, R. (2012). Nominación rectoral y colegios electorales universitarios. Estudio de casos: UAM (México), UPN, (Colombia).

## Fuentes oficiales

Instituto colombiano para el Fomento de la Educación Superior. ICFES.

Ministerio de Educación Nacional.  
[[www.mineduacion.gov.co](http://www.mineduacion.gov.co)].  
Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. SNIES.