

TERCERA PARTE

La Educación Superior en Colombia

Elementos para un diagnóstico

EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO

Las disposiciones legales que regulan la educación en Colombia tienen como fundamento las normas que en materia educativa incluye la Constitución de la República. Así, el artículo 41 establece que

“se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos. La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la Ley. A partir del primero de enero de 1958, el Gobierno Nacional invertirá no menos del 10% de su presupuesto general de gastos en educación pública”

Otro precepto constitucional importante es el contenido en el Artículo 120, que incluye entre las atribuciones del Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, la de

“reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública”

A su vez, el artículo 39 establece que

“toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autori-

dades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas''

La legislación educativa colombiana es abundante. La educación, como consecuencia de esa legislación, ha experimentado numerosas reformas, tanto de carácter general como específico. Las leyes más recientes que reestructuran el sector educativo y reorganizan el Ministerio de Educación son la Ley 43 de 1975 y los Decretos-Ley 088, 089 y 102 de 1976. Cabe observar que en los últimos años, cada nuevo gobierno ha pretendido llevar a cabo su propia reforma educativa, sin que previamente se haya realizado la indispensable evaluación de los resultados de las reformas anteriores. Además, tales reformas, promulgadas generalmente en uso de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso al Poder Ejecutivo para la reorganización de la Administración Pública, han sido elaboradas sin que se haya llevado a cabo una amplia consulta nacional a todos los sectores de la sociedad colombiana interesados en asuntos de tanta trascendencia como lo es el educativo. Como consecuencia de la proliferación de reformas de los últimos años, se observa falta de continuidad en los planes emprendidos y de suficiente claridad en el rumbo general que desea darse a la educación del país. Esta situación es, a su vez, consecuencia de la falta de continuidad y coordinación de los diferentes planes nacionales de desarrollo económico y social.

La reorganización del sector educativo promovida por el Decreto 3157 de 1968, así como la contenida en el Decreto 088 de 1976, tratan de dar al sector una estructura que permita la centralización de las políticas educativas y la descentralización de los aspectos puramente administrativos. En ambos casos, se procura también establecer los mecanismos que aseguren una mayor coordinación y comunicación entre los distintos componentes del sector, propósito no siempre logrado.

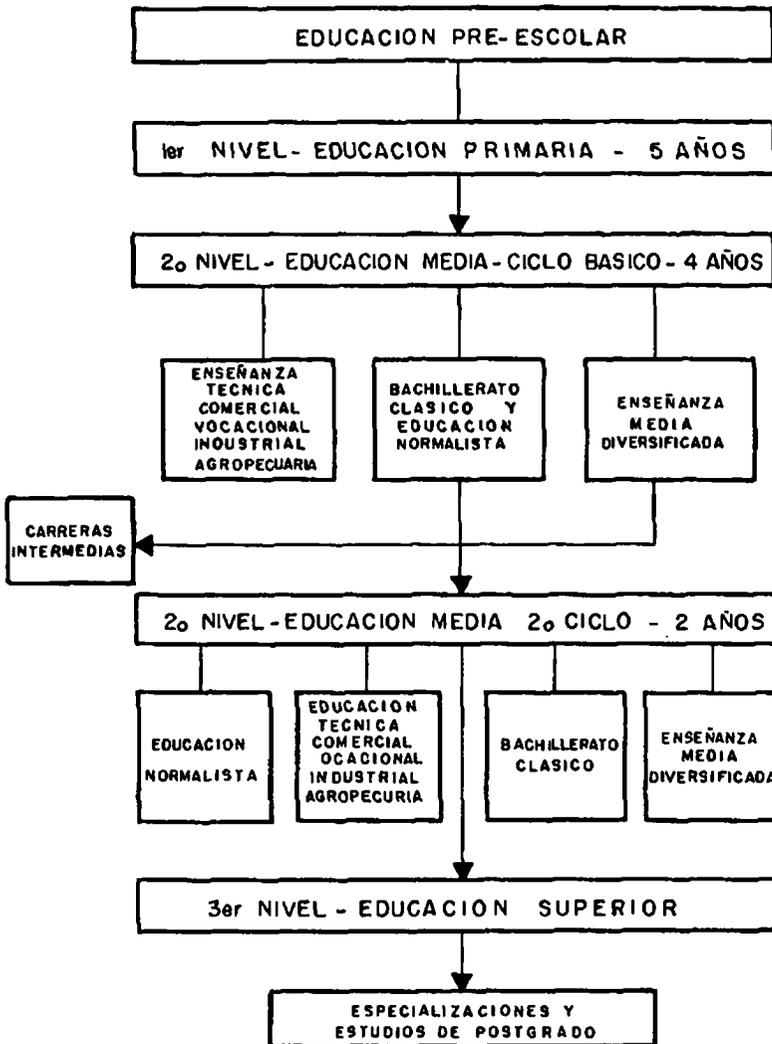
Con anterioridad a la promulgación de las normas reorgánicas del sector, expedidas por el Poder Ejecutivo a principios de 1976, la estructura académica de la educación colombiana era la que aparece en el gráfico No 1. El gráfico No 2 representa el diagrama de bloques de los distintos niveles del sistema.

La universalización de la educación primaria, especialmente en el sector rural, aparece como el principal objetivo de la nueva política educativa, que se propone llevar a la realidad la vieja aspiración constitucional de la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria. Deficiencias del propio sistema educativo, unidas a la limitación crónica de los recursos y al incremento constante de la demanda, que es superior al mismo crecimiento demográfico, no permitieron en el pasado que la gratuidad de la enseñanza primaria tuviese aplicación general. La nueva ley (Decreto 088 del 22 de enero de 1976) establece ahora que los cinco años de la educación básica primaria serán obligatorios y que ésta será gratuita en las escuelas del Estado y en los establecimientos cuyo funcionamiento sea costado con fondos del Estado. Para asegurar la efectividad de la nueva disposición, el Gobierno colombiano se propone incrementar no sólo la participación del sector educativo en el gasto público sino también la participación de la educación primaria en los gastos totales destinados a la educación. La

GRAFICO No 1

ESTRUCTURA ACADÉMICA DE LA EDUCACION COLOMBIANA

(ANTERIOR A LA REFORMA DE 1976)



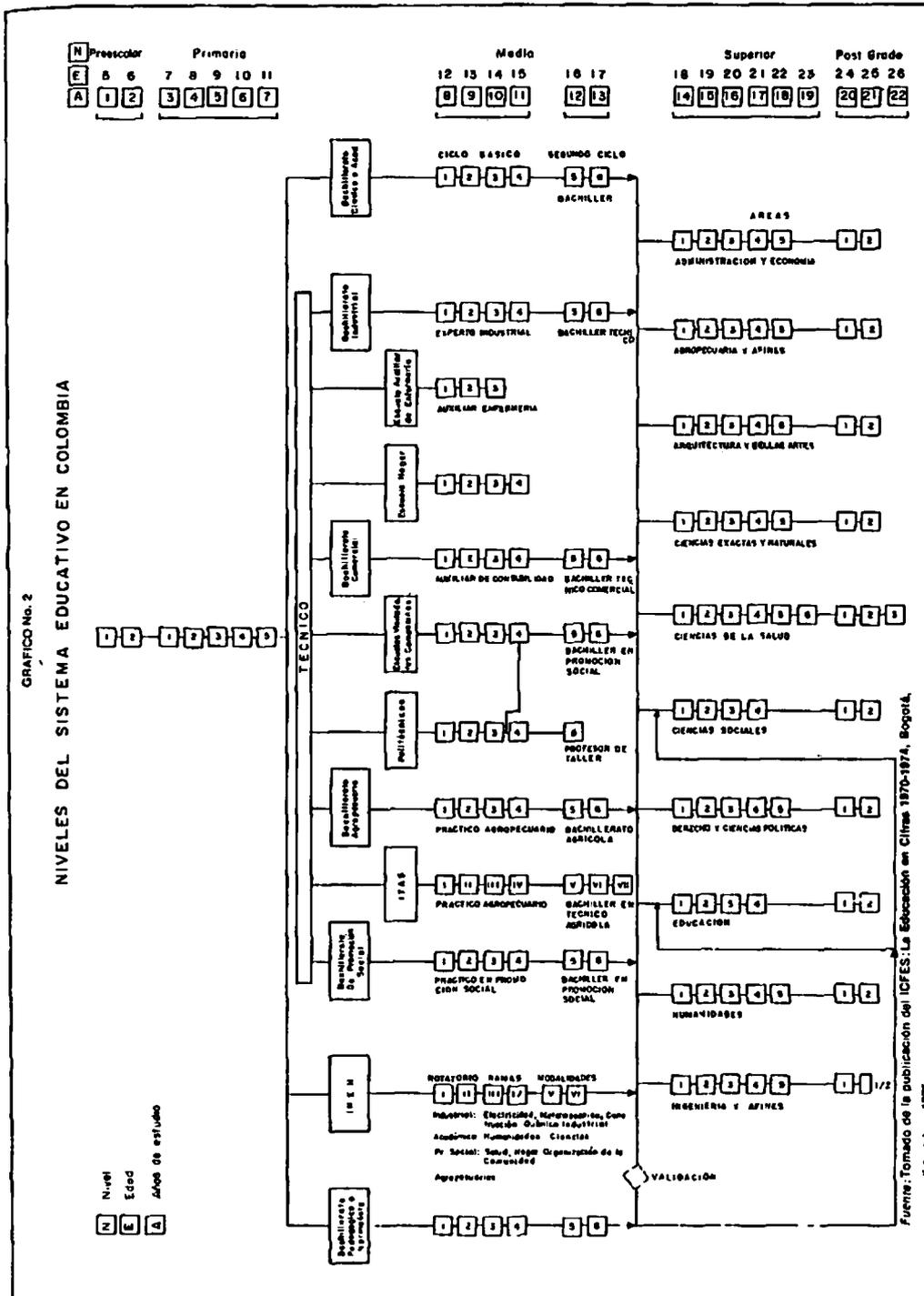
Fuente Tomado de la obra publicada por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia bajo el título **Sistemas Educativos de los Países Signatarios del Convenio Andrés Bello**, Bogotá, 1974

magnitud del esfuerzo puede apreciarse teniendo presente que Colombia, en la última década, destinó en promedio cerca del 16% de su gasto público a la educación. Ahora el Gobierno se propone elevar esa participación hasta el 25% del presupuesto nacional e incrementar hasta un 60% del presupuesto de educación los gastos destinados a la educación primaria (1). La Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria y secundaria que venía ofreciéndose en los planteles financiados por los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios. Entre 1976 y 1980, los gastos que ocasione la educación impartida en tales planteles serán absorbidos por la Nación. Esta medida es, posiblemente y a largo plazo, la de mayor trascendencia de la última reestructuración del sector educativo.

Un rápido diagnóstico de la situación del sistema educativo colombiano nos pone de manifiesto sus problemas más agudos:

- a) Profundas diferencias culturales, producto de las desigualdades sociales y económicas que se dan en su población
- b) Carencia de investigación educativa básica y aplicada, particularmente de investigación socio-educativa y curricular, con su secuela de inadecuación de los contenidos curriculares y de los métodos de enseñanza para cada región;
- c) Falta de coordinación de las acciones en el campo de la educación funcional de adultos y en los programas de educación formal e informal,
- d) Baja calidad académica y pedagógica del personal docente (en 1970 se estimaba que sólo el 46.3% de los maestros de primaria tenían una calificación adecuada y que cerca del 80% de los profesores de secundaria carecía de título,
- e) Falta de atención adecuada a la enseñanza preescolar (en 1974 los servicios de atención integral al niño sólo cubrieron el 0.4% del potencial de usuarios),
- f) Inequitativa distribución de los servicios del Estado entre las zonas urbanas y rurales (en 1973 el 48.4% de la población rural entre 7 y 14 años no estaba escolarizada, mientras en el sector urbano la población no escolarizada era de 22.5%); altos índices de deserción escolar, acentuados en las zonas rurales (la deserción motivada por causas internas al sistema educativo reviste en estas zonas características sumamente graves: sólo el 8% de los matriculados en el primer grado llegan al quinto, contra más del 60% en las áreas urbanas);
- g) Deficiencias en la información estadística disponible

“La conclusión que se desprende de este diagnóstico, dice el Plan de Desarrollo 1975-1978, es la inaplazable necesidad de dar un impulso a la extensión de la escolaridad primaria, sobre todo en las áreas rurales, con el fin de disminuir las diferencias en oportunidades de educación existentes entre el campo y la ciudad. Pero este esfuerzo no debe reflejarse exclusivamente en el incremento de la matrícula, el nombramiento de maestros y la construcción de aulas y escuelas, es necesario al mismo tiempo emprender un programa intensivo de mejoramiento cualitativo de la enseñanza en todos los niveles, especialmente para la primaria, teniendo presente que pa-



1a un buen porcentaje de la población, éste será el máximo grado de escolaridad alcanzado" (2).

En lo que respecta al ordenamiento del sistema educativo, el Decreto 088 comienza por declarar que éste comprende tanto la educación formal como la no formal. Con el propósito de dar una mayor coherencia interna al sistema, la educación formal comprenderá los siguientes niveles progresivos: (Ver Gráfico No 3)

- a) Educación Pre-Escolar;
- b) Educación Básica (Primaria y Secundaria),
- c) Educación Media e Intermedia, y
- d) Educación Superior

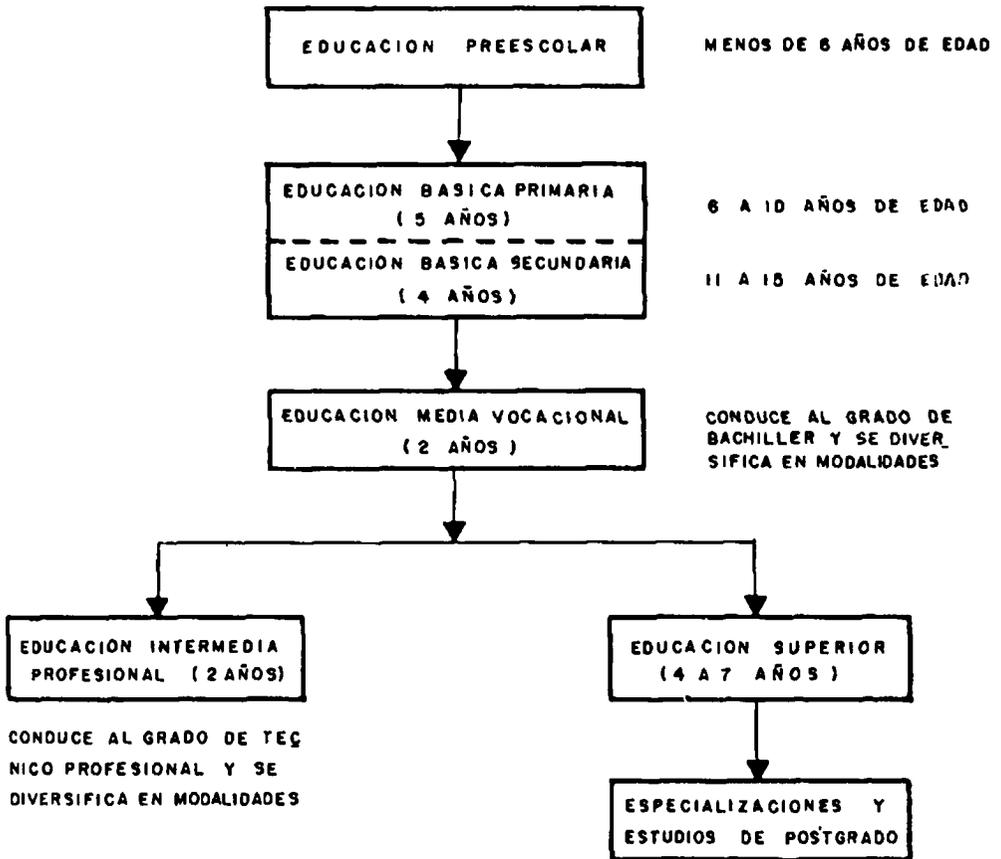
Las principales novedades que implica esta reordenación del sistema educativo son las siguientes: a) se reconoce que el Estado tiene también la obligación de atender el nivel pre-escolar, que siendo una etapa decisiva dentro del proceso educativo queda, de este modo, legalmente incorporado al sistema escolar; b) se introduce un solo nivel de Educación Básica de nueve grados, dividido en dos etapas: la Educación Básica Primaria, de cinco (5) grados (5 años), obligatoria y gratuita, y la Educación Básica Secundaria, de cuatro (4) grados (4 años), prioritariamente atendida por el Estado. De esta suerte, la primera salida oficial del sistema educativo sería el término de la Educación Básica, es decir, al momento en que los jóvenes hayan alcanzado la edad laboral legal (15 años), pudiendo entonces continuar sus estudios de enseñanza media vocacional o bien capacitarse para un oficio mediante las oportunidades que ofrece el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); c) se reestructura el nivel de enseñanza media y se crea el ciclo de Educación Intermedia Profesional. En efecto, a partir de la Educación Básica se organizan dos ciclos diversificados, de cuatro semestres cada uno. El primer ciclo, que corresponde a la llamada Educación Media Vocacional, conduce, en cuatro semestres, al título de Bachiller, en diversas modalidades; prepara para la universidad, pero también sirve como período inicial para seguir el ciclo siguiente de Educación Intermedia Profesional, o bien para continuar en los programas de capacitación en servicio que el SENA ha organizado para los egresados del Bachillerato diversificado. La Educación Intermedia Profesional, en cuatro semestres, conduce, a su vez, al título de Técnico Profesional Intermedio. Mediante este ciclo se proyecta organizar, aprovechando el sistema de Institutos Nacionales de Enseñanza Media Diversificada (INEM) y de los Institutos Técnicos Agrícolas (ITA), un amplio programa de carreras intermedias; d) se establecen, como complementarias de la reordenación de los niveles, disposiciones que definen la educación como un servicio público; extienden la educación básica a los adultos que no la hubieran recibido; introducen la promoción automática en la educación primaria; prescriben la flexibilidad de los programas y se institucionalizan la educación no formal y la educación especial.

La reestructuración recientemente sancionada aspira a dar mayor flexibilidad al sistema educativo, propiciando una mejor articulación, tanto horizontal

GRAFICO No 3

ESTRUCTURA ACADÉMICA DE LA EDUCACION COLOMBIANA

(SEGUN DECRETO 88 DE 1976)



como vertical, de sus diferentes niveles, ciclos y modalidades, así como entre la educación formal y el parasistema de educación no formal. Correlativamente, la reforma contempla una amplia reorganización de la administración del sistema educativo, que arranca de una redefinición de las funciones y de la estructura del propio Ministerio de Educación Nacional. Se parte de la concepción de que el Ministerio de Educación debe ser un organismo técnicamente capaz de reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional (centralización política), dejando en manos de las entidades administrativas, departamentales o territoriales, el manejo de los institutos docentes, los problemas inherentes al ejercicio de la enseñanza y la administración de los recursos fiscales destinados al funcionamiento de esos institutos (descentralización administrativa).

La reordenación del sistema educativo consagrada en los últimos decretos no ha estado exenta de críticas de parte de diversos sectores de la comunidad educativa colombiana. Entre ellas sobresalen las siguientes

- a) Si bien es plausible el propósito de incorporar legalmente el nivel pre-escolar al sistema de educación formal, desde luego que hasta ahora este nivel ha sido privilegio de las clases pudientes, capaces de costearla en establecimientos privados, se critica la decisión de confiar la realización y administración de los programas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, organismo que no pertenece al sector educativo, reservándose el Ministerio de Educación únicamente la tarea de inspeccionar este nivel. También se han externado dudas acerca de la conveniencia de confiar en el Ministerio de Educación las tareas de orientar e inspeccionar la educación pre-escolar a la División que se encarga también de la educación especial, lo cual supone "una increíble confusión de conceptos y programas que no guardan relación alguna entre sí" (3);
- b) La introducción del ciclo de Educación Intermedia Profesional, como parte de la educación de segundo nivel, suscita dudas acerca de su efectividad para contribuir al ofrecimiento de nuevas oportunidades educativas a la juventud, que alivie un poco la excesiva demanda de ingresos a la universidad; la tendencia "hacia arriba", que lleva a los jóvenes a empeñarse por ingresar en la educación superior, no encontrará, opinan algunos educadores, suficientes alicientes en este nuevo ciclo como para orientar sus aspiraciones hacia un nivel "intermedio" que otorgará un título desconocido en el país, el de "Técnico Profesional Intermedio". Si el propósito es canalizar esas aspiraciones hacia nuevas modalidades de enseñanza, distintas de las tradicionales ofrecidas por las universidades, quizás lo indicado sería, dicen esos educadores, considerar esas carreras como "carreras cortas de nivel superior o postsecundario", a impartirse en establecimientos dotados de su propia fisonomía educativa y no en los INEM e ITAS transformados en planteles de carreras intermedias, como propone la ley.
- c) Finalmente, se critica el hecho de que la reorganización del sistema educativo no fue acompañada de la pronta publicación de los planes y programas encargados de llevarla a la realidad, lo cual ha producido desconcierto en los medios educativos del país. A más de año y medio de aprobada la reforma,

todavía no se conocen oficialmente esos planes y programas (4). Algunos educadores se preguntan hasta dónde la infraestructura del MEN es capaz de responder a la pretendida reestructuración educativa, para que ésta no termine en un simple cambio de rótulos de las antiguas oficinas.

LA EDUCACION COLOMBIANA EN CIFRAS

Quizá sea necesario introducir una advertencia preliminar sobre el problema estadístico en Colombia

La información estadística sobre la educación colombiana no guarda relación con la abundante bibliografía que existe. Los registros disponibles se caracterizan por su atraso, sus múltiples inconsistencias y sus diferencias conceptuales y metodológicas. Se encuentran tantas informaciones distintas como fuentes y más aún, no es raro encontrar diferentes datos sobre el mismo hecho en las diversas dependencias de una misma entidad. Con razón se ha afirmado que la falta de información exacta y oportuna ha contribuido grandemente en los desaciertos de la política educativa

Los principales problemas encontrados son, entre muchos otros, los siguientes:

- a) Al no existir un manual unificado de definiciones, metodología, procedimientos y formularios, la recolección, análisis y divulgación de la información de todas las instituciones educativas recibe diferente tratamiento y sufre modificaciones importantes en cada nivel de agregación.
- b) No existen estadísticas actualizadas y las más recientes datan de 1974 ó 1975. Este retraso dificulta el análisis de corto plazo en donde siempre se registran hechos significativos que determinan muchas veces el curso de los próximos acontecimientos. Esto explica por qué no se diseñan políticas que sean lo suficientemente previsivas y ajustadas a la realidad.
- c) Las estadísticas presentan diferencias aun a nivel de una misma variable según sea la fuente consultada o el documento de donde proceda. Por eso, en este trabajo, se ha tratado de utilizar al máximo cifras históricas de las fuentes más dignas de crédito, con observaciones sobre las inconsistencias que presentan frente a otros datos también citados en este texto.

Donde se hacen más notorios los problemas estadísticos es en la educación superior:

Al respecto podemos anotar como guía para la lectura de los capítulos correspondientes

- a) La información del DANE está sobrevalorada respecto de la del ICFES, puesto que incluye todos los establecimientos que imparten enseñanza superior, aun los que no tienen aprobación oficial.
- b) Las diferentes entidades e investigadores utilizan indistintamente la nomenclatura "universidades" e "instituciones de educación superior". Sin embargo, dentro de esta última denominación se incluyen las universidades propiamente dichas, los institutos tecnológicos y los centros o escuelas de educación post-secundaria.

- c) Algunas fuentes no especifican el momento del registro, y se presentan diferencias puesto que las universidades del occidente colombiano tienen un calendario académico diferente (septiembre-junio) al resto del país.
- d) En las publicaciones no aparecen notas explicativas que registren los cambios producidos a lo largo del tiempo que, muestren los puntos de aparente distorsión

Así, el ICFES sólo a partir de 1975 incluye las academias militares, pero no incluye los seminarios. Del mismo modo, las seccionales las considera como entidades independientes de su sede central. Por lo anterior es recomendable tomar atenta nota de las explicaciones y comentarios que se han hecho con cada análisis cuantitativo.

Educación pre-escolar

En este nivel la acción del Estado es reducida, pese a que desde 1974 el MEN decidió llevar a cabo un programa de centros comunitarios para la infancia y el establecimiento de nuevos jardines infantiles en las capitales departamentales. La educación pre-escolar es principalmente un fenómeno privado, pues según cifras del DANE correspondientes a 1975, de los 96 566 niños inscritos en este nivel, 69 26% asistía a instituciones privadas y 30 74% a entidades oficiales. Se espera que los Centros de Atención Integral al Pre-escolar (CAIP) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar amplíen la atención oficial en este nivel.

La educación pre-escolar registra una alta tasa de crecimiento. Entre 1967 y 1975 creció en un 81 69%, con una tasa media anual de 9 07%. El personal docente se incrementó en ese mismo período en 58 44% y el número de establecimientos en un 49 60% (5).

Educación primaria

Según cifras del DANE, en 1975 la tasa de escolaridad en la educación primaria era de 68 89%. La tasa anual de crecimiento para ese año fue de 2 98%. El sector oficial atiende el 85 50% de la matrícula y el no oficial el 14 50%. El personal docente se incrementó con una tasa anual del 6 55% y el número de establecimientos aumentó ese año a una tasa de 2 92%. De los 3 953 242 niños matriculados en este nivel en 1975, 2.601 474 pertenecían a las zonas urbanas y 1 351.768 a las rurales. Las diferencias entre la educación urbana y rural son verdaderamente abismales. Según la Oficina Sectorial de Planeación del MEN, en 1970 la proporción de escuelas incompletas (de dos grados de primaria) y completas (cinco grados de primaria), en los sectores rural y urbano era la siguiente:

ESCUELAS	RURALES	URBANAS
Completas	5 9%	71 9%
Incompletas	94 1%	28 1%

Un estudio del Departamento Nacional de Planeación proporciona las siguientes estadísticas para el sector rural en 1970:

- El 60 9% de la población en edad escolar no está escolarizada
- El 76% de las escuelas primarias rurales tiene una sola aula
- El 80% de las mismas tiene sólo un maestro
- El 94% de las mismas tiene sólo uno o dos años de escolaridad.
- El promedio de maestros por escuela es de 1 2
- El 55% del total de los alumnos están matriculados en primer grado
- El 68% de los maestros carecen de título
- El 52% de los maestros no están escalafonados.
- Al 21 8% del total de alumnos les faltan pupitres
- El déficit de primaria alcanzaba en 1974 a 1 710.832 puestos (6)

Educación media

Según datos del DANE y del MEN, de la población en edad de escolaridad media (12 a 18 años) sólo el 34 9% asiste a los colegios. De los 4 607 establecimientos de educación media que existían en 1975, 2 805 (60.89%) eran no oficiales y 1 802 (39 11%) oficiales. Estos planteles registraron en 1975 una matrícula total de 1.361 793 alumnos, de los cuales el 55.03% correspondía al sector oficial y el 44 97% al no oficial. (Ver Cuadro No 1) Para 1977 se estima que los matriculados ascienden a 1.571 709 estudiantes

La educación media en Colombia es casi exclusivamente un fenómeno urbano, pues en las zonas rurales es prácticamente inexistente, pese a los esfuerzos realizados por los gobiernos por llevar al campo la enseñanza media, a través de los Núcleos Rurales, los Institutos Técnicos Agrícolas (ITA) y las Concentraciones de Desarrollo Rural (CDR). Se estima que sólo el 1.1% de los estu-

CUADRO No 1

ALUMNOS MATRICULADOS EN LA EDUCACION MEDIA SEGUN SECTOR
(1970 1977)

Años	Total General	Oficial	%	Privado	%
1970	818 839	410 819	50 17	408 020	49 83
1971	899 890	462 826	51 43	437 064	48 57
1972	1 003 283	519 303	51 76	483 980	48 24
1973	1 098 791	571 125	52 07	525 656	47 93
1974	1 213 118	631 206	52 04	581 912	47 96
1975	1 361 793	749 492	55 03	612 301	44 97
1976*	1 470 386	824 858	56 09	645 528	43 91
1977*	1 571 709	887 512	56 46	684 197	43 54

*Proyecciones del Ministerio de Educación Nacional

Fuente: "Boletín Mensual de Estadística No 293 diciembre 1975" DANE, p 120

diantes matriculados en secundaria asiste a colegios rurales (13 120 en total) Las once CDR que funcionaban en 1975 sólo contaban con una matrícula de 1 638 alumnos en el ciclo de sexto a noveno grado

Otra característica de la matrícula de educación media es que en ella predomina, en forma notoria, el número de inscritos en la modalidad del bachillerato clásico, de donde se desprende que tradicionalmente ha sido considerada como antesala de la universidad Sólo en años recientes, y principalmente después de la fundación de los Institutos de Enseñanza Media Diversificada (INEM), comienza a considerarse como un ciclo susceptible de dar a la vez una preparación profesional de nivel medio (7)

En 1975 la distribución de la matrícula de educación media, por modalidades, fue la siguiente:

CUADRO No 2
EDUCACION MEDIA: MATRICULA POR MODALIDADES - 1975

	Oficial	No Oficial	Total	% sobre matrícula total de educación media
Bachillerato	489 607	488 041	977 648	74 84%
Industrial	42 751	8 906	51 657	3 95%
Comercial	47 192	92 346	139 538	10 68%
Normalista	51 346	16 318	67 664	5 18%
Agropecuaria	16 081	4 046	20 127	1 54%
I N E M	43 867		43 867	3 35%
Auxiliar de Enfermería	635	385	1 020	0 09%
Complementaria	2 495	2 259	4 754	0 37%
	693 974	612 301	1 306 275	100 00%

Fuente: DANE

Educación superior

La tasa de escolaridad en la educación superior fue de 5 8% en 1974 y de 8 0% en 1976 La matrícula total de educación superior en el segundo semestre de 1976, según datos provisionales del ICFES, fue de 221 897 alumnos, distribuidos así

CUADRO No 3

ALUMNOS E INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR 1976

	Alumnos	Instituciones
Universidades oficiales	112 112	28*
Universidades privadas	100 648	48
TOTAL UNIVERSIDADES	212 760	76
Institutos Tecnológicos Oficiales	5 876	15
Institutos Tecnológicos Privados	3 461	14
TOTAL INSTITUTOS TECNOLOGICOS	9 137	29
TOTAL EDUCACION SUPERIOR	221 897	105

* Incluye tres academias militares

Fuente: ICFES: Estadísticas de la educación superior 1975-1976, Bogotá, julio 4 de 1977

En relación con el cuadro anterior cabe observar que el ICFES cuenta para efectos estadísticos como instituciones distintas a las seccionales de las universidades que cuentan con secciones en varias ciudades, como la Universidad Nacional de Colombia, que tiene secciones en Bogotá, Medellín, Manizales y Palmira; la Pontificia Universidad Javeriana, con secciones en Bogotá y Cali; la Universidad La Gran Colombia, con secciones en Bogotá y Armenia; la Universidad Libre de Colombia, con secciones en Bogotá, Barranquilla, Socorro, Pereira y Cúcuta, etc.

Más adelante, en este estudio, se presentan estadísticas detalladas de la educación superior colombiana, con su correspondiente análisis

Rendimiento interno global del sistema educativo

Estadísticas oficiales revelan que

- De cada 1 000 niños de 7 años de edad, 770 se matriculan en 1° de primaria. Por lo tanto, 230 se quedan como analfabetos puros.
- De los 770 anteriores, 357 pasan a 3° de primaria; 413 salen del sistema entre el 1° y 2° años (analfabetos funcionales)
- 216 terminan el 5° de primaria.
- 119 se matriculan en 1° de secundaria
- 60 terminan 4° de bachillerato
- 37 se gradúan de bachilleres.
- 25 entran a la universidad
- 15 pasan a 3° de universidad
- 11 terminan su carrera profesional (el 1.1%)
- 7 reciben su grado (8).

Estas cifras son de gran importancia para el análisis posterior de la factibilidad, dentro de las condiciones actuales, de la "democratización" y la "igualdad de oportunidades educativas" al nivel superior en Colombia. El vértice de la pirámide es tan estrecho que pone en evidencia no sólo la inadecuación del sistema sino su responsabilidad en la marginación de grandes sectores de la población (9).

Rendimiento interno de la educación primaria en la zona rural —De cada 1 000 niños de 7 años de edad en la zona rural, 600 se matriculan en 1° de primaria

—De cada 1 000 de los niños que se matriculan en 1°, sólo 90 terminan 3° de primaria y 30 terminan 5°.

Rendimiento interno de la educación en la zona urbana —De cada 1.000 niños de 7 años de edad, en la zona urbana, 780 se matriculan en 1° de primaria

—De cada 1.000 de los niños que se matriculan en 1°, 520 pasan a 3° de primaria y 280 terminan el 5° año.

—De cada 1.000 de los niños que terminan el 5° de primaria en las escuelas oficiales, sólo 360 pasan a secundaria.

—De cada 1 000 que entran a 1° de secundaria, 480 terminan 4° y 310 terminan 6°

—De cada 1.000 bachilleres, 670 pasan a la universidad pero sólo 400 aparecen matriculados en 3°.

Distribución porcentual de la matrícula total del sistema educativo por niveles En 1975, los alumnos matriculados en el nivel primario representaban el 71.84% de la matrícula total del sistema educativo; los matriculados en la educación media representaban el 24.74% y los inscritos en el nivel superior el 3.42%. Las cifras porcentuales de participación (promedio) de los distintos niveles de enseñanza en el total de la matrícula eran, en 1970, en América Latina, según datos de la UNESCO, las siguientes:

Primaria	78.0%
Media	19.2%
Superior	2.8%

Retención El Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973 resume la situación referente a la retención de cada nivel del sistema educativo mediante las cifras siguientes:

Escolaridad Primaria	Retención Escolar
Curso I	100.0
Curso II	65.6%
Curso III	46.3%
Curso IV	34.2%
Curso V	28.1%
Escolaridad Secundaria	Retención Escolar
Curso I	100.0
Curso II	71.9%

Curso III	61 7%
Curso IV	50 3%
Curso V	37 5%
Curso VI	31 1%
Escolaridad Universitaria	Retención Escolar
Curso I	100 0
Curso III	60 0%
Curso V a VI	45 0%

En consecuencia, las tasas de retención, por niveles, son las siguientes

Primaria	28 1%
Media	31 1%
Superior	45 0%

Escolaridad por niveles La escolaridad, es decir la relación entre el número de alumnos en un nivel determinado y el número total de personas que por su edad deberían estar en ese nivel educativo, es un indicador del grado de penetración del sistema educativo en la población. En Colombia las tasas de escolaridad eran, en 1975, las siguientes: Nivel de enseñanza primaria = 68 89%, Nivel de enseñanza media = 34.9%; Nivel de enseñanza superior = 8.0% (1976) Las tasas de escolaridad de Colombia se encuentran por debajo del promedio continental De acuerdo con cifras de la UNESCO para 1970 las tasas de escolaridad por niveles eran de 80%, 35% y 6 5% respectivamente en América Latina

Escolaridad por Niveles

	Colombia	América Latina
Enseñanza Primaria	68 89	80
Enseñanza Media	34 9	35
Enseñanza Superior	8 0	6 5

GRAFICO No. 4

PIRAMIDE DE RELACION POBLACION MATRICULA
1974

POBLACION 2.523.920
MATRICULA 148.709
TASA ESCOLARIDAD 5.8%

ENSEÑANZA SUPERIOR
19 - 25 AÑOS

POBLACION 3.671.156
MATRICULA 1.284.347
TASA ESCOLARIDAD 34.9%

ENSEÑANZA MEDIA
12 - 18 AÑOS

POBLACION 5.529.176
MATRICULA 3.791.543
TASA ESCOLARIDAD 68.5%

ENSEÑANZA PRIMARIA
7 - 14 AÑOS

Nota: Tomado de la publicación del ICFES: La Educación en Cifras 1970-1974, Bogotá,
diciembre de 1975.

Costo por alumno en el sector oficial

Nivel primario y medio.

CUADRO No 4

**COSTOS POR ALUMNO AÑO, SECTOR OFICIAL,
NIVEL PRIMARIO Y MEDIO (1972)**

	Costo promedio alumno año (en pesos)
A NIVEL PRIMARIO	
Sector Urbano	730 65
Sector Rural	973 00
A NIVEL MEDIO	
Politécnico	3 429 00
Bachillerato	2 765 00
Industrial	4 723 00
Agropecuario	6 139 00
Normal	4 414 00
INEM	6 521 00
ITA	12 654 00
Comercial	2 657 00

Fuente: Ministerio de Educación Nacional ICOLPE: Estudio sobre los costos de la educación media, Vol I, Bogotá, 1973, p 56

En relación con el costo por alumno en las diferentes modalidades de la educación media conviene tener presente lo que dice la investigación promovida por el ICOLPE y el Proyecto Col 72/031 del Programa Colombia-PNUD-UNESCO sobre la evaluación externa del sistema INEM de la Costa Atlántica:

“Mientras el costo de formación de un egresado de una rama vocacional es más de dos veces superior al costo de formación de un egresado del bachillerato, en el mercado de trabajo el sueldo de los primeros tiende a ser ligeramente inferior al de los bachilleres sin formación vocacional” *

Participación del gobierno central en la financiación de la educación y crecimiento del presupuesto de educación sobre la base de 1970.

*Estudio citado en nota No 7

CUADRO No. 5

PRESUPUESTOS NACIONALES PARA LA EDUCACION 1970-1976

Año	Presupuesto total Nacional (Gobierno Central) (1)	Presupuesto total en Educación (2)	% 2/1	Crecimiento Presupuesto Base 1970
1970	18'237 600	2'485.916	13 6	100 0
1971	22'291 400	3'301 928	14 8	132 8
1972	24'064 251	4'098 870	17 0	164 9
1973	28'833 372	5'386 453	18 7	216 6
1974	30'739 400	6'950 815	22 6	279 8
1975	34'854 088	8'523 942	24 5	342 9
1976+	51'886 577	10'242 588	19 7	412 0

+ Hace relación a la apropiación inicial únicamente

1975: Presupuesto inicial más adicionales

Fuente: 1970 74 Informes financieros de la Contraloría General de la República y Ministerio de Educación Nacional

FECHAS IMPORTANTES EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR COLOMBIANA

Período colonial

La educación superior se inició en Colombia en 1563, con los estudios de latín y gramática impartidos por los dominicos en el convento de Nuestra Señora del Rosario de Santafé. En 1571 quedó constituido en este Convento, un estudio general con cátedras de artes y teología (10). En 1573, los mismos religiosos de la Orden de Predicadores iniciaron los trámites para obtener que los estudios superiores del convento se elevaran a categoría universitaria, gestión que culminó con la bula *Romanus Pontifex* del Papa Gregorio XIII del 13 de junio de 1580, que autorizó la erección de una universidad de estudios generales en el convento de Nuestra Señora del Rosario de Santafé, con los mismos privilegios de las universidades de Salamanca y Alcalá de Henares. Este privilegio los dominicos lo trasladaron después al Colegio de Santo Tomás, creado en virtud del magnífico legado de Gaspar Núñez (1608). Quedó así constituida la primera universidad, la Universidad Tomista de Santafé, en el Nuevo Reino de Granada, cuyo funcionamiento público se demoró hasta 1626. Mientras tanto los jesuitas, que durante largos años disputaron a los dominicos el privilegio de graduar, desde 1604 habían fundado el Colegio Máximo de la Compañía de Jesús, antecedente de la Academia Javeriana, creada en virtud del breve de Gregorio XV del 8 de julio de 1621, con pase regio del 2 de febrero de 1622.

Con estas dos instituciones —la Universidad Tomista y la Academia Javeriana— se inicia la vida universitaria en Colombia.

Al periodo colonial pertenecen también el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (1653), fundado por Fray Cristóbal de Torres, autor de sus consti-

tuciones aún en vigor, la Universidad de San Nicolás, en Santafé (fundada en 1694 por los agustinos y extinguida en 1775), el Colegio Mayor de San Buenaventura (1715), de la orden franciscana, la Universidad de Popayán (Colegio-seminario de San Francisco y Academia de San José, que otorgaron grados entre 1744 y 1767); y la Universidad de Antioquia, como Colegio (1801) (11)

Dentro del período colonial cabe mencionar, como fecha importante en los anales del desarrollo científico de Colombia, la de 1761, cuando José Celestino Mutis imparte la primera cátedra de matemáticas en el Colegio Mayor del Rosario e introduce la física de Newton y la astronomía de Copérnico. La ilustración borbónica crea en 1763 la Expedición Botánica, de grandes repercusiones para el desenvolvimiento intelectual del país, el cultivo de las ciencias experimentales y el cambio de orientación de los estudios superiores (12)

Siglo XIX

Las ideas liberales y republicanas que inspiraron el movimiento de independencia política encuentran su consagración, en el campo educativo, en la Ley de 1826, promovida por el General Francisco de Paula Santander y José Manuel Restrepo. Esta ley crea la Dirección General de Instrucción Pública, la Academia Nacional, la Sociedad de Amigos del País, encargada de estimular la agricultura, el comercio y la industria, y ordena la fundación de las tres universidades de la Gran Colombia en Bogotá, Caracas y Quito. La de Bogotá, con el nombre de Universidad Central, fue oficialmente inaugurada el 25 de diciembre de 1826 con facultades de Literatura y Bellas Letras, Filosofía y Ciencias Naturales, Medicina, Jurisprudencia y Teología. La Ley consagra la autonomía universitaria, bajo la supervisión del Estado y la cátedra por oposición (13). En cuanto a estructura académica, se inspira en el modelo de la universidad francesa, según el esquema que les dio Napoleón. Funcionó inicialmente, en los locales de los antiguos Colegios de San Bartolomé y del Rosario, oficializados por el General Santander.

La Ley 15 de mayo de 1850, de la administración de José Hilario López, al tiempo que consagra una absoluta libertad de enseñanza suprime las universidades, al disponer que

“el grado o título científico no será necesario para el ejercicio de las profesiones; pero podrán obtenerlo las personas que los quieran, del modo que se establece en la presente Ley”

La más completa anarquía reinó en los estudios superiores como consecuencia de esta ley, hasta la creación, el 22 de septiembre de 1867, de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, con escuelas de Derecho, Medicina, Ciencias Naturales, Ingeniería, Artes y Oficios, Literatura y Filosofía. La Universidad de Antioquia, restablecida en 1871 por la Legislatura del Estado Soberano de Antioquia, se distingue, al poco tiempo, por su célebre Escuela de Minas (1874), tan ligada al desarrollo económico de Antioquia (14). En 1827 se organizan las universidades del Cauca y de Cartagena. En 1836 se funda la Facultad de Derecho de la que sería después la Universidad de Nariño.

(Pasto), fundada en 1904. Casi al finalizar el siglo, surge el Externado de Colombia (1886) de fecunda trayectoria en el campo de las ciencias jurídicas y como baluarte de la libertad de pensamiento.

El estudio de ASCUN-FUN citado en la nota 11 dice sobre este período de la vida universitaria colombiana lo siguiente:

“lo más significativo de la época, que comportó un cambio político substancial, son las nuevas rutas que tomaron las nacientes universidades. De una institución estrictamente eclesiástica se llegó a una universidad laica, inspirada en los principios de la Revolución Francesa y estructurada a imagen y semejanza de la universidad francesa. El Derecho, las Letras, la Medicina y vagamente las Ciencias y la Ingeniería, comprendían los programas básicos de su labor docente. En el período que siguió a la independencia se produjo la laicización de la educación, en el sentido de privarla de su carácter eminentemente eclesiástico y de someterla a la dirección y control directo por parte del Estado. Se llevó a cabo la expropiación de los centros docentes y de sus bienes, pertenecientes a la Iglesia. En la Educación Superior, el cambio se concretó en la clausura de la Universidad de Santo Tomás y del Colegio Mayor de San Buenaventura (1861), bajo el Gobierno del General Tomás Cipriano de Mosquera”

Primera mitad del siglo XX

Dentro de un esquema eminentemente profesionalista, la primera mitad del presente siglo ve surgió una serie de nuevas instituciones universitarias y la reanudación de actividades de varias fundadas durante el período colonial, pero que permanecieron inactivas durante largos periodos (tal es el caso de las universidades de Santo Tomás, que reanudó sus labores en 1965 después de su clausura en 1861; la Pontificia Universidad Javeriana, suprimida en 1767 y reabierto en 1931 y del Colegio Mayor de San Buenaventura, que reinició sus tareas en 1961). En 1923 se funda la Universidad Libre de Colombia. Ese mismo año se produce la contratación de una misión pedagógica alemana, que en asociación de eminentes educadores colombianos lleva a cabo un estudio para la reorganización de la instrucción pública.

En 1935, siendo presidente el doctor Alfonso López Pumarejo, se promulgó la Ley 68, en la cual se perciben las influencias de las recomendaciones de la misión alemana y, a nivel superior, obtienen consagración legal varios de los postulados del llamado Movimiento de Córdoba, iniciado en Argentina en 1918 (15). Esta Ley reorganiza la Universidad Nacional y autoriza la construcción de la llamada “Ciudad Blanca”

Entre 1900 y 1944 el panorama de la educación superior colombiana registra la aparición de nuevas especialidades profesionales, en consonancia con el desarrollo industrial y tecnológico: Enfermería (1903), Ingeniería Agronómica (1916); Medicina Veterinaria (1921); Arquitectura (1929); Odontología (1932); Química (1938), Bacteriología (1944)

En 1936 se funda la Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín. Es a partir de 1940 cuando se produce el fenómeno de la acelerada creación de uni-

versidades, fenómeno que se acentúa en la década siguiente y que tiene lugar, tanto en el sector oficial como en el privado. Surgen así las universidades del Atlántico (1941); Caldas (1943); Valle y Tolima (1945), Industrial de Santander (1947); los Andes y Distrital "Francisco José de Caldas" (1948) y Medellín (1950), entre otras.

De 1950 hasta nuestros días

El proceso de fundación de universidades públicas y privadas continúa a ritmo acelerado: Universidad La Gran Colombia, la primera que estableció cursos nocturnos (1951); Universidad de América (1952); Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja (1953); de Bogotá "Jorge Tadeo Lozano" (1954); INCCA (1955); Santiago de Cali (1958); Tecnológica de Pereira (1958), Universidad de Pamplona (1960); Universidad del Quindío (1961); Francisco de Paula Santander (Cúcuta), Córdoba y Piloto de Colombia (1962); Social Católica de la Salle (1966); Central Autónoma Latinoamericana (Medellín) (1966), Autónoma del Caribe (Barranquilla) (1967); Tecnológica del Chocó (Quibdó), Surcolombiana (Neiva) (1968), etc

Se llega sí a la proliferación de universidades, con todas las secuelas que este fenómeno trae consigo. En 1954 se crea el Fondo Universitario Nacional (FUN), organismo al cual se confía la misión de orientar el proceso de expansión universitaria y de administrar la distribución de los fondos públicos destinados a las universidades (Decreto No 3686 de 1954) En 1958, por iniciativa de una reunión de Rectores de 23 universidades, se constituye la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) (16) El Decreto No 251 de 1958 dispone la fusión del FUN y la ASCUN, de suerte que el máximo organismo de gobierno de la ASCUN, el Consejo Nacional de Rectores, lo fue también del FUN, transformado en órgano ejecutivo y permanente de trabajo de la Asociación. A la ASCUN-FUN le fueron trasladadas las funciones de la antigua División de Coordinación de la Educación Superior y de la Alta Cultura del Ministerio de Educación Nacional, que había sido creada en 1953

Entre enero de 1966 y diciembre de 1968 fue elaborado el llamado "Plan Básico" por educadores colombianos de las universidades y la ASCUN-FUN, que contó con la asesoría de una misión de la Universidad de California, solicitada por el gobierno colombiano. Dicho Plan incluyó entre sus recomendaciones la creación de organismos encargados de dirigir y planificar el desarrollo de la educación superior, a nivel nacional, recomendaciones que influyeron en la creación, en 1968, del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES). El Decreto 3156 de ese año, por el cual se crea el ICFES, atribuye a éste la función de "servir de órgano auxiliar del Ministerio de Educación en lo relativo a la inspección y vigilancia de la Educación Superior, otorgar asistencia técnica, económica y administrativa a las universidades, dentro del respeto a su autonomía legal y prestar aquellos servicios que sean necesarios para el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la misma, en consonancia con los requerimientos del progreso armónico de la Nación" El artículo 1° del Decreto antes mencionado dispone que "el Fondo Universitario Nacional, se denominará en adelante Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

(ICFES) y será un establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional " El Director del ICFES, agrega más adelante el Decreto, será agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción *Entre las actividades del ICFES se menciona la de seguir patrocinando económicamente el funcionamiento de la ASCUN* El Decreto creador establece, además, que la Junta Directiva del ICFES, que presidirá el Ministerio de Educación, se integrará por cuatro rectores de universidades reconocidas por el Consejo Nacional de Rectores de la ASCUN y electos por éste, dos representantes del Presidente de la República y el Director del ICETEX A raíz de la creación del ICFES, pasaron a este organismo las decisiones más importantes en materia de dirección, coordinación y vigilancia de la educación superior, así como lo referente a la distribución de los fondos públicos para las universidades e institutos técnicos

El proceso de fortalecimiento del ICFES y, correlativamente, de debilitamiento de la ASCUN, recibió nuevo impulso con el Decreto 89 de 1976, que reestructura el Instituto, siempre como establecimiento público auxiliar del Gobierno Nacional en lo relativo a la inspección y vigilancia de la educación superior, adscrito al Ministerio de Educación Nacional La novedad de este último Decreto es que ya no se menciona, *entre las actividades del ICFES, la de patrocinar económicamente a la ASCUN* ni se contempla la participación del Consejo Nacional de Rectores en la elección de los miembros de su Junta Directiva, ahora integrada por el Ministro de Educación, o su delegado permanente, el Rector de la Universidad Nacional de Colombia y en ausencia, el Vice-Rector de la misma, dos rectores de las demás universidades oficiales, elegidos por la Asamblea de Rectores de dichas universidades, dos rectores de las universidades privadas, elegidos por la Asamblea de Rectores de estas universidades, y un representante del Presidente de la República El ICFES recibe también el encargo oficial de organizar y poner en marcha un programa de educación superior a distancia (Artículo 6°)

En 1972 se crea la Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Tecnológica (ACIET), con Personería Jurídica reconocida por el Ministerio de Justicia, como organismo encargado de coordinar las actividades de las instituciones de formación profesional tecnológica del país

Cabe también mencionar en esta brevísima reseña de fechas importantes en la evolución de la educación superior colombiana, la creación, en 1950, del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), organismo pionero en su campo en América Latina e iniciador en Colombia de la preocupación por el estudio de la oferta y demanda de profesionales

EL FENOMENO DE LA EXPANSION DE LA EDUCACION SUPERIOR

Fechas principales del proceso de expansión

El cuadro siguiente pone de manifiesto que casi el 95% de las universidades colombianas han sido fundadas a partir de 1900

Universidades fundadas en el siglo XVI	1
Universidades fundadas en el siglo XVII	2
Universidades fundadas en el siglo XVIII	2
Universidades fundadas en el siglo XIX	8
Universidades fundadas en el siglo XX (hasta 1976)	78

Ya dentro del presente siglo, se advierte que el proceso de fundación de instituciones de educación superior adquiere su ritmo más intenso en las últimas tres décadas, pues 67 de las 78 universidades creadas en este siglo lo fueron a partir de 1945, año que marca, aproximadamente, el momento en que se inicia un franco proceso de proliferación universitaria, coincidente con el fin de la Segunda Guerra Mundial y los cambios económico-sociales que experimentó la sociedad colombiana. En las páginas siguientes puede verse la lista de instituciones de educación superior legalmente reconocidas, con sus respectivas sedes y fechas de fundación (17) Mientras se necesitaron más de tres siglos para la fundación de catorce universidades, en los últimos setenta y seis años se crearon 78 El fenómeno de proliferación se acentúa si agregamos al proceso de fundación de universidades el de creación de institutos tecnológicos y de otras instituciones de educación superior, cuya gran mayoría se establece también después de 1945

En el Cuadro No 6 puede apreciarse la evolución de la matrícula de educación superior a partir de 1935:

CUADRO No 6

MATRÍCULA EDUCACION SUPERIOR 1935 1976

Año	Matrícula
1 935	4 137
1 945	6 512
1 950	10.632
1 955	13 284
1 960	23 013
1 965	44 403
1 970	85 560
1 971	94 976
1 972	111 097
1 973	124 236
1 974	142 581
1 975	186 682 (1)
1 976	221 897 (2)

- 1 La matrícula de 1975 y 1976 corresponde al II Semestre e incluye Academias Militares
2 Dato provisional del ICFES

Fuente: ICFES Estadísticas de la Educación Superior 1975, Bogotá octubre de 1977, pág 257

Como puede verse, se necesitaron casi 15 años para que la población estudiantil se duplicara entre 1935 y 1950, pero luego bastaron diez años, entre 1950 y 1960, para que se volviera a duplicar y cinco entre este último año y 1965 para que el fenómeno se repitiera, cosa que también ocurrió entre 1965 y 1970. Luego la duplicación casi se produce en sólo cuatro años entre 1970 y 1974. (Cuadro No 7)

CUADRO No 7

TOTAL ALUMNOS MATRICULADOS SEGUN TIPO DE UNIVERSIDAD
(1970 1976)

Años	Oficiales	Privadas	Total (1)	Tasa de Escolaridad
1970	46 618	38 942	85 560	3 7
1971	49 729	45 247	94 976	4 0
1972	58 927	62 170	111 097	4 6
1973	62 161	62 075	124 236	5 0
1974	68 551	73 231	141 782	5 6
1975	91 046	86 303	177 349	6 8
1976	112 112	100 648	212 760	8 0

No incluye Institutos Tecnológicos

Fuente: Estadísticas de la Educación Superior ICFES

La matrícula de la Universidad Nacional, la más grande dentro del sistema universitario del país, ha experimentado también un crecimiento acelerado, aunque no tan fuerte como el que se observa en las universidades nacionales principales de otros países de América Latina. Por otra parte, su importancia relativa dentro del sistema universitario, en lo que a volumen de matrícula concierne, ha disminuido en los últimos años, pues mientras en 1950 tenía casi la mitad de los estudiantes universitarios del país y su población era mayor a la de todas las universidades privadas juntas y superior a la de las otras universidades oficiales, en 1968 su matrícula no representó más que el 25% de la población universitaria total y fue menor que el total de los inscritos en las universidades privadas o en las otras universidades oficiales (18). En 1976 la matrícula total de la Universidad Nacional, incluyendo la Ciudad Blanca y sus seccionales de Medellín, Manizales y Palmira, representó aproximadamente un 14% de la población universitaria del país (Ver Cuadro No 8).

CUADRO No 8

**MATRICULA UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA (TODAS SUS SECCIONES)**

1 935	1 266
1 940	2 711
1 945	3 325
1 950	4 821
1 955	4 454
1 960	6 479
1 965	9 617
1 970	14 203
1 971	14 174
1 972	15 928
1 973	14 436
1 974	16 488
1 975	20 752
1 976	28 426 (1)

1 Incluye 347 estudiantes de Pre escolar y Primaria,
854 de Media y 1 084 de Postgrado

Fuente: ICFES y Oficina de Planeación, Universidad
Nacional

Análisis del proceso de expansión y proliferación

El proceso de expansión de la educación superior colombiana se encuentra estrechamente relacionado con los cambios económico-sociales que experimentó el país a partir de la década de los años 30 y que tienen su expresión más acentuada entre 1945 y 1955. Entre ellos cabe mencionar el fortalecimiento del proceso de industrialización, dentro de la política general conocida como "sustitución de importaciones", que conduce a sustituir la importación de bienes de consumo inmediato por bienes de capital y de consumo intermedio; el fenómeno de urbanización, que se incrementa notablemente en las tres últimas décadas: la tasa anual de urbanización en Colombia (5.3%) es superior a la del crecimiento demográfico (3.3); el acelerado crecimiento demográfico y la conformación de una clase media más amplia

Esta nueva problemática social genera una serie de presiones sobre la educación superior, pues da lugar a factores que inciden directamente en su proceso de expansión y transformación: crecimiento de la población en edad de seguir estudios superiores; ampliación de la demanda de cupos por la multiplicación del número de egresados de la enseñanza media; extensión de la "clientela" universitaria, en correspondencia con la aceleración de la urbanización (19), cambios significativos en la composición de la fuerza de trabajo, aparición de nuevas necesidades de conocimientos y técnicas especializadas generadas por el desarrollo industrial y empresarial; aspiraciones de ascenso social de las clases medias emergentes, etc. En fin, la complejidad de la nueva situación económico-social demanda más y mejor educación superior y, por lo mismo, presiona en favor de su ampliación y cambio

Resulta significativo, dentro de este proceso, que la reorganización de la Universidad Nacional llevada a cabo en 1935 durante la administración del Presidente Alfonso López Pumarejo, coincidiera con el periodo en que se inicia la modernización del Estado colombiano. La Universidad debía aportar el personal técnico capaz de impulsar el proceso de desarrollo y modernización

“La universidad colombiana, afirmaba entonces el presidente López, deberá preocuparse muchos años por ser una escuela de trabajo más que una academia de ciencias. Es urgente ponernos al día en el manejo elemental de una civilización importante, cuyos recursos ignoramos y cuyos instrumentos escapan a nuestro dominio. Mientras ello no ocurra no habrá autonomía nacional, no habrá independencia económica, no habrá soberanía” (20)

La extraordinaria expansión de la educación superior ocurrida en las últimas décadas y que ha dado origen a un franco fenómeno de proliferación de instituciones universitarias, ha sido objeto de reflexión de parte de educadores y sociólogos nacionales y extranjeros. El tema ha merecido especial consideración siempre que se han emprendido esfuerzos tendientes a elaborar planes de desarrollo educativo y generales de desarrollo económico y social, desde luego que la forma en que se ha producido invita a buscar estrategias o políticas que permitan introducir los elementos de racionalidad, coordinación e integración que aseguren una mejor respuesta del sistema de educación superior a las necesidades del país.

La misión de planificación que presidió Louis Joseph Lebret (1956) señaló el deterioro que sobrevendría a la enseñanza universitaria de continuarse el proceso de multiplicación de facultades paralelas:

“mediocrementemente dotadas de profesores que dictan cursos deficientes”
“El país, advirtió, no ha adquirido aún bastantes riquezas para permitirse soluciones dispendiosas en exceso y generadoras de graduados de competencia discutible” (21).

En el primer Plan Quinquenal de desarrollo educativo que elaboró el Ministerio de Educación, en 1957, se dice lo siguiente a propósito de la multiplicación de universidades:

“La universidad en el país se venía desarrollando en una forma moderada hasta aproximadamente el año de 1930, pero a partir de esa época hasta nuestros días el desarrollo que ésta ha tenido ha sido enorme, pero sin orden ni concierto. Este desarrollo, cuyas consecuencias se analizan a todo lo largo de este Informe, ha obedecido a varios factores, entre ellos los siguientes: a) El principal de todos ha sido la falta de un organismo capaz de hacer una planeación teniendo en cuenta las necesidades y capacidades del país, b) El deseo de muchos mandatarios de diversas categorías de hacer una obra considerada como un bien para determinada sección del país o para determinado núcleo social; c) En algunos casos, el afán de lucro ha hecho que se utilice la educación universitaria como un buen negocio,

d) Muchas de nuestras gentes creen, con la mejor intención, que el tener en su ciudad o departamento una universidad o un remedo de la misma, significa un progreso para la comunidad. Si se considera el desarrollo monstruoso de la universidad durante los últimos 25 años, y se piensa que el Gobierno durante este mismo período solamente en dos oportunidades ha tratado de legislar el régimen universitario, y que, en cambio, en el mismo lapso, para el bachillerato se han estudiado más de diez reformas y puesto en práctica algunas de ellas, se encuentra como un hecho claro que ha habido descuido por parte del Estado en el cumplimiento de su función orientadora de esta importantísima rama de la educación" (22)

Los estudios de la ASCUN-FUN y del ICFES, relacionados con el planeamiento de la educación superior, han insistido, en forma reiterada, sobre la necesidad de encontrar maneras de adecuar su crecimiento a los requerimientos creados por el desenvolvimiento del país, evitando la proliferación desordenada de instituciones. Los documentos del llamado "Plan Básico de la Educación Superior" se refieren, una y otra vez, al problema del exceso de instituciones que pretenden categoría universitaria y proponen sistemas detallados de acreditación y criterios para decidir el establecimiento de nuevas universidades (23)

Uno de los documentos preparados por el Grupo de Trabajo para la Reforma de la Educación Superior, creado en virtud del Decreto No. 817 del 13 de mayo de 1971, afirma que la educación superior colombiana está atomizada y que su rápido y desordenado crecimiento cuantitativo ha ocasionado una situación de mal aprovechamiento de recursos (24)

A los factores que antes mencionamos (crecimiento demográfico, expansión del grupo en edad escolar, urbanización, etc.) es preciso agregar las presiones de tipo político que llevaron a la creación de prácticamente una universidad o instituto de educación superior por cada departamento o división territorial. La subdivisión de algunos antiguos departamentos, ocurrida en años recientes, aceleró aún más el proceso pues las autoridades de los nuevos repartimientos consideraron indispensable, como reafirmación de su autonomía y por razones de prestigio, la creación de una universidad en su respectiva circunscripción. Este sentimiento se extendió incluso a algunas ciudades pequeñas, cuyos consejos municipales acordaron la creación de universidades o institutos tecnológicos (25)

El sector privado tampoco escapó al fenómeno de proliferación, aunque en este caso obedeció a razones distintas. Germán W. Rama lo atribuye, entre otras causas, a

"un proceso de diferenciación de las unidades que lo componen atendiendo a grupos sociales de distinta estratificación y de muy diferentes niveles académicos, con el resultado de que, a diferencia de otros países latinoamericanos, la universidad privada (en Colombia) es más heterogénea que la universidad oficial, y los niveles más altos y más bajos de estratificación social de la población estudiantil no se encuentran en las universidades oficiales sino en las universidades privadas" (26).

Examinando el fenómeno de la proliferación universitaria desde un punto de vista sociológico, autores nacionales y extranjeros coinciden en juzgarlo más como un factor de estabilización del sistema de estratificación social, que como un elemento catalizador del desarrollo y la movilidad sociales. Tal es, entre otras, la opinión de Rodrigo Parra S , quien como resultado de sus estudios sobre el sistema educativo colombiano llega a la conclusión de que su rol como factor de movilidad social es un mito (27), y que la educación media y superior constituyen más un requisito para la permanencia dentro de la clase media que un motor de movilidad social ascendente o un agente del desarrollo (28) A su vez, Germán W Rama, en su estudio sobre la educación universitaria y la movilidad social en Colombia, considera el fenómeno de la proliferación de universidades como modalidad de control del reclutamiento de élites al mismo tiempo que como búsqueda de satisfacción de las demandas educativas y de movilidad de las clases medias

“La resultante, afirma, es un sistema universitario estratificado por la diferenciación de las instituciones según el origen social de su población estudiantil y según las diversas calidades académicas de las instituciones participantes en el sistema. En lugar de un único mercado profesional hay tantos mercados como categorías de universidades existen o son percibidas como de niveles homogéneos por la sociedad” (29).

La expansión acelerada de la educación superior es un fenómeno que se presenta en casi todos los países latinoamericanos en las tres últimas décadas. En varios de ellos (Perú: 33 universidades en 1974), Ecuador 18 en 1973) ha estado acompañado, como en el caso colombiano, de una franca proliferación de instituciones universitarias. Según estudios de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), entre 1538, fecha de la fundación de la primera universidad en América (la de Santo Domingo), hasta la década de los años 30 del presente siglo, se abrieron 82 nuevas universidades en América Latina, mientras que entre 1940 y 1970 se crearon 207. Al decenio 1960-1970 corresponde la fundación del 36% de las universidades registradas en el Censo de la UDUAL de 1973. En 1971, el 60% de las instituciones universitarias pertenecían al sector oficial, el cual mostraba también el volumen de matrícula más alto; sin embargo, el crecimiento más dinámico correspondía al sector privado, con la más alta tasa de nuevas fundaciones (30).

El proceso de expansión de la educación superior se halla estrechamente ligado con el modelo de desarrollo adoptado por los países latinoamericanos, como se verá en el Capítulo 10.

INSTITUCIONES QUE INTEGRAN ACTUALMENTE EL SUBSISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR

En 1977 el ICFES publicó una lista de instituciones de educación superior que cuentan con licencia de iniciación de labores, licencia de funcionamiento o aprobación de uno o varios de sus programas académicos (31)

Según esa lista, el total de instituciones (contando como una aquellas que

cuentan con secciones en diferentes ciudades) es de 91. Si se toman como instituciones separadas las seccionales, en ese caso el total asciende a 119 (32).

Las ciudades con mayor número de instituciones de educación superior son Bogotá con 39 (4 universidades oficiales; 24 universidades privadas; 2 institutos tecnológicos oficiales; 6 institutos tecnológicos privados y 2 academias militares); Medellín con 15 (2 universidades oficiales; 6 privadas; 3 institutos tecnológicos oficiales y 4 privados), Cali con 9 (1 universidad oficial, 5 privadas; 1 instituto tecnológico oficial, 1 privado; y 1 academia militar); Barranquilla con 6 (1 universidad oficial y 5 privadas); Cartagena con 6 (1 universidad oficial; 3 privadas; 1 instituto tecnológico oficial y 1 academia militar); Bucaramanga con 5 (1 universidad oficial, 2 privadas; 1 instituto tecnológico oficial y 1 privado); y Manizales con 4 (2 universidades oficiales y 2 privadas).

Conviene aquí reproducir algunas definiciones de las instituciones de educación superior tomadas de documentos oficiales. El Decreto 1297 de 1964, establece que universidad

“es la institución educativa de cultura superior oficial o privada, autorizada por el Gobierno Nacional para otorgar licenciaturas, grados profesionales y títulos académicos como los de magister y doctor. Las instituciones de educación superior no comprendidas en la anterior definición, aunque estén reconocidas como personas jurídicas por autoridades competentes con el nombre de Universidad, no tienen el carácter de tal, cualquiera que sea su origen, pero podrán solicitar autorización del Gobierno Nacional para expedir los diplomas de educación superior de que trata el artículo 6° del presente Decreto y se regirán por el Decreto No. 1464 de 1963 y las disposiciones concordantes” (Artículo 1°).

El Decreto 0277 de 1958, a su vez, define las universidades oficiales departamentales como personas jurídicas autónomas que tienen por objeto

“el fomento de la alta cultura, la investigación científica, la formación profesional, la prestación de servicios investigativos, técnicos y sociales, orientados a elevar el nivel moral, intelectual y económico de sus respectivas regiones del país” (Artículo 1°)

El Manual para la educación superior del ICFES define la educación superior en los términos siguientes

“La educación superior es el conjunto de actividades formativas de un nivel más alto que el de la educación media, que se inicia después de la terminación legal de ésta; y consiste en labores docentes e investigativas y de praxis, sistemáticas, conducentes a la obtención de diplomas, grados o títulos académicos o a la acumulación de derechos para obtenerlos”

Las universidades, según este mismo Manual, son

“las instituciones de educación superior reconocidas expresamente como tales por Decreto del Gobierno Nacional. Constituyen el más alto nivel del

sistema educativo y se dedican en forma metódica a la investigación, la docencia y la extensión como servicio a la comunidad” “Las universidades pueden ser Nacionales, las creadas como establecimientos públicos nacionales, esto es, por Ley, Seccionales Oficiales, Departamentales o Municipales, las que se rigen por el Decreto 277 de 1958, y han sido creadas por Ordenanza Departamental o Acuerdo Municipal, Privadas, las constituidas como corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin ánimo de lucro”

Los Institutos Universitarios los define el Manual como

“instituciones que se dedican primordialmente a la docencia en programas de corta duración conducentes a la obtención de un diploma o a la transferencia a una universidad o a otro instituto universitario”

Finalmente, el mismo Manual dice que

“son planteles de Educación Superior en Proceso de Reconocimiento aquellos que han obtenido licencia para iniciar labores o licencia de funcionamiento y aprobación de uno o varios programas académicos y que están en espera de completar los requisitos necesarios para su reconocimiento como Institutos Universitarios o como Universidades”

Para efectos estadísticos las publicaciones del ICFES consideran como universidades las reconocidas como tales por el Gobierno y otras entidades de educación superior que aun cuando no son universidades, tienen licencia de iniciación de labores, de funcionamiento, o aprobación para alguno o algunos programas académicos. En cambio los Institutos Tecnológicos son aquellos que básicamente se dedican a formar tecnólogos en carreras cortas con una duración inferior a ocho semestres académicos (33).

El subsistema colombiano de educación superior está integrado por una pluralidad de instituciones, entre las que cabe distinguir:

- a) Las universidades propiamente tales, clasificadas en oficiales y privadas y reconocidas oficialmente por el Estado. Entre ellas se cuentan también algunas que no llevan el nombre de universidad (como el Colegio Mayor del Rosario, la Escuela de Administración y Finanzas, EAFIT, etc)
- b) Las otras instituciones de carácter universitario, que pueden ser también oficiales o privadas, tales como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); la Escuela Colombiana de Ingeniería “Julio Garavito”; el Instituto Mariano de Pasto, etc. A esta categoría pertenecen las universidades en formación que aún no han recibido el reconocimiento institucional
- c) Los institutos tecnológicos, que pueden ser oficiales o privados, y que comprenden también los Colegios Mayores de Cultura Femenina
- d) Academias Militares
- e) Seminarios religiosos (estos últimos no suelen estar reconocidos por el ICFES como instituciones de educación superior)

La ausencia de una Ley General, o de un Estatuto de la Educación Superior, hace que las disposiciones vigentes en materia de educación superior no estén integradas en un solo cuerpo legal, por lo que se advierten vacíos o lagunas que no dejan de producir confusión en cuanto a la naturaleza de la educación superior y de las instituciones que la conforman. Cabe observar que el reciente Decreto 088 de 1976, por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional, si bien incluye en su articulado disposiciones que definen los otros niveles del sistema, guarda silencio en cuanto al nivel superior (34). En cambio el Decreto 089 de ese mismo año, por el cual se reestructura el ICFES, define la educación superior en su Artículo 19 como

“la que se imparte para carreras profesionales con escolaridad formal mínima, posterior al bachillerato, de ocho (8) semestres o su equivalente en periodos académicos, si se establecen a partir del grado de bachiller, cuatro (4) semestres o su equivalente en periodos académicos si se establecen a partir del grado de Técnico Profesional Intermedio”

Universidades e instituciones universitarias

Universidades e instituciones universitarias oficiales Según datos del ICFES y considerando las seccionales de las universidades como instituciones separadas, el 24 de junio de 1977 existían 33 universidades e instituciones universitarias oficiales, cuya lista, ciudad de asiento y año de fundación es la siguiente:

Instituciones Oficiales

Nacionales:

- 1 Escuela Superior de Administración Pública "ESAP" - Bogotá (1958)
2. Universidad de Caldas - Manizales (1943)
- 3 Universidad de Córdoba - Montería (1962)
4. Universidad del Cauca - Popayán (1827)
5. Universidad Nacional de Colombia - Bogotá (1867 - reorganizada en 1935)
6. Universidad Nacional de Colombia - Medellín (1886)
- 7 Universidad Nacional de Colombia - Manizales (1945)
- 8 Universidad Nacional de Colombia - Palmira (1934)
9. Universidad Pedagógica Nacional - Bogotá (1955)
- 10 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - Tunja (1953)
- 11 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - Duitama (1972)
- 12 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - Sogamoso (1973)
- 13 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - Chiquinquirá (1974)
- 14 Universidad Tecnológica de Pereira - Pereira (1958)
- 15 Universidad Surcolombiana - Neiva (1968)
- 16 Universidad Surcolombiana - Florencia, Caquetá (1968)
- 17 Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba" - Quibdó (1968)

18. Universidad Tecnológica de los Llanos Orientales - Villavicencio, Meta (1974)
- Universidad Popular del Cesar - Valledupar (1977)

Seccionales:

19. Universidad de Antioquia - Medellín (1801, con refundación oficial en 1871)
20. Universidad de Cartagena - Cartagena (1827)
21. Universidad de Nariño - Pasto (1836)
22. Universidad de Pamplona - Pamplona (1960)
23. Universidad del Atlántico - Barranquilla (1941)
24. Universidad del Quindío - Armenia (1961)
25. Universidad del Tolima - Ibagué (1945)
26. Universidad del Valle - Cali (1945)
27. Universidad Distrital "Francisco José de Caldas" - Bogotá (1948)
28. Universidad "Francisco de Paula Santander" - Cúcuta (1962)
29. Universidad "Francisco de Paula Santander" - Bochalema (1975)
30. Universidad "Francisco de Paula Santander" - Ocaña (1976)
31. Universidad Industrial de Santander - Bucaramanga (1947)
32. Universidad Tecnológica del Magdalena - Santa Marta (1871 - reestablecida en 1965)
33. Unidad Central del Valle del Cauca - Tuluá (1971)
- Universidad Experimental de la Guajira - Riohacha (1977)

Universidades e instituciones universitarias privadas Siempre de acuerdo con datos del ICFES, en junio de 1977 funcionaban, debidamente autorizadas, 55 universidades e instituciones de carácter privado, cuya lista, sede y año de fundación es la siguiente:

Instituciones Privadas

- 1 Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - Bogotá (1653)
- 2 Corporación Universidad Piloto de Colombia - Bogotá (1962)
- 3 Escuela de Administración y Finanzas - Instituto Tecnológico "EAFIT" Medellín (1960)
- 4 Fundación Universidad de América - Bogotá (1952)
- 5 Fundación Universidad de Bogotá "Jorge Tadeo Lozano" - Bogotá (1954)
- 6 Fundación Universidad de Bogotá "Jorge Tadeo Lozano" - Cartagena (1975)
- 7 Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá (1622, reabierta en 1931)
- 8 Pontificia Universidad Javeriana - Cali (1970)
- 9 Universidad Autónoma Latinoamericana - Medellín (1966)
- 10 Universidad Autónoma del Caribe - Barranquilla (1967)
- 11 Universidad de Los Andes - Bogotá (1948)
- 12 Universidad de Medellín - Medellín (1950)
- 13 Universidad de San Buenaventura - Bogotá (1715, reabierta en 1961)
- 14 Universidad de San Buenaventura - Medellín (1966)

- 15 Universidad de San Buenaventura - Cali (1970)
- 16 Universidad de Santo Tomás - Bogotá (1580, reabierto en 1965)
- 17 Universidad de Santo Tomás - Bucaramanga (1973)
- 18 Universidad Externado de Colombia - Bogotá (1886)
- 19 Universidad INCCA de Colombia - Bogotá (1955)
- 20 Universidad La Gran Colombia - Bogotá (1951)
- 21 Universidad la Gran Colombia - Armenia (1971)
- 22 Universidad Libre de Colombia - Bogotá (1923)
- 23 Universidad Libre de Colombia - Cali (1974)
- 24 Universidad Libre de Colombia - Barranquilla (1956)
- 25 Universidad Libre de Colombia - Socorro (1973)
- 26 Universidad Libre de Colombia - Cúcuta (1973)
- 27 Universidad Libre de Colombia - Pereira (1971)
- 28 Universidad Pontificia Bolivariana - Medellín (1936)
- 29 Universidad Santiago de Cali - Cali (1958)
- 30 Universidad Social Católica de la Salle - Bogotá (1966)
- 31 Colegio Mayor de Caldas - Manizales (1954)
- 32 Colegio Odontológico Colombiano - Bogotá (1974)
- 33 Corporación Autónoma de Occidente - Cali (1969)
- 34 Corporación Educativa Mayor del Desarrollo "Simón Bolívar" - Barranquilla (1972)
- 35 Corporación Escuela de Ciencias de la Salud de la Sociedad de Cirugía de Bogotá - Bogotá (1976)
- 36 Corporación Instituto Docente de la Cooperativa para el Fomento de la Educación Superior "COOFES" - Manizales (1972)
- 37 Corporación Metropolitana para la Educación Superior - Barranquilla (1973)
- 38 Corporación Tecnológica de Bolívar - Cartagena (1970)
- 39 Corporación "Unicosta" - Barranquilla (1966)
- 40 Escuela Colombiana de Ingeniería "Julio Garavito" - Bogotá (1972)
- 41 Fundación Arquidiocesana Cartagena de Indias para la Educación Superior - Cartagena (1974)
- 42 Fundación Educativa Autónoma de Colombia "FEAC" - Bogotá (1971)
- 43 Fundación Colegio de Estudios Superiores de Administración "CESA" - Bogotá (1974)
- 44 Fundación Educativa Interamericana - Bogotá (1970)
- 45 Fundación Escuela de Medicina "Juan N. Corpas" - Bogotá (1971)
- 46 Fundación Universidad Central - Bogotá (1966)
- 47 Instituto Caldas - Bucaramanga - (1955)
- 48 Instituto de Educación Familiar y Social "Nina Reyes de Valenzuela" - Bogotá (1955)
- 49 Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativismo "INDESCO" - Bogotá (1958)
- 50 Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativismo "INDESCO" - Bucaramanga (1968)
- 51 Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativismo "INDESCO" - Medellín (1970)

52. *Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativismo "INDESCO" - Barrancabermeja (1972)*
53. *Instituto Mariano - Pasto (1967)*
54. *Instituto Superior de Educación "INSE" - Bogotá (1969)*
55. *Universidad Católica Popular de Risaralda - Pereira (1976)*

Según Decretos 125 y 1277 de 1973 toda personería jurídica para instituciones de educación superior debe ser conferida por el Ministerio de Educación, previo estudio y concepto del ICFES. En igual forma, no pueden denominarse Universidades mientras no sean reconocidas como tales mediante el cumplimiento de los requisitos estipulados en esos Decretos

Institutos tecnológicos

Institutos tecnológicos oficiales Existen 14 de estos institutos en todo el país La lista, según el ICFES, es la siguiente:

Institutos Tecnológicos Oficiales

1. *Colegio Mayor de Cultura Femenina de Antioquia - Medellín (1945)*
2. *Colegio Mayor de Cultura Femenina de Bolívar - Cartagena (1945)*
3. *Colegio Mayor de Cultura Femenina de Cundinamarca - Bogotá (1945)*
4. *Colegio Mayor de Cultura Popular del Cauca - Popayán (1943)*
5. *Instituto Politécnico Colombiano "Jaime Isaza Cadavid" - Medellín (1964)*
6. *Instituto Politécnico Colombiano "Jaime Isaza Cadavid" - Rionegro*
7. *Instituto Superior de Educación Rural "ISER" - Pamplona (1956)*
8. *Instituto Tecnológico Universitario de Cundinamarca "ITUC" Fusagasugá (1970)*
9. *Instituto Tecnológico Universitario de Cundinamarca "ITUC" - Girardot (1972)*
10. *Instituto Tecnológico Universitario de Cundinamarca "ITUC" - Ubaté (1971)*
11. *Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones "ITEC" - Bogotá (1961)*
12. *Instituto Tecnológico Industrial "Pascual Bravo" - Medellín (1938)*
13. *Instituto Tecnológico Santandereano "ITS" - Bucaramanga (1963)*
14. *Instituto Técnico Industrial "Antonio José Camacho" - Cali*

Institutos tecnológicos privados En total existen 13 Su lista, siempre según el ICFES, en junio de 1977, es la siguiente:

Institutos Tecnológicos Privados

1. *Centro de Educación Superior del Norte del Valle - Cartago (1971)*
2. *Centro de Investigación y Planeamiento Administrativo "CEIPA" - Medellín (1972)*
3. *Centro Interamericano de Investigación y Recreación Dirigida "CIRDI" - Bogotá (1972)*

- 4 Corporación Escuela de Administración de Empresas "EAE" - Cali (1955)
- 5 Fundación Escuela Colombiana de Mercadotecnia - Medellín (1970)
6. Escuela de Administración de Negocios "EAN" - Bogotá (1968)
7. Corporación Educativa Escuela Superior Colombiana de Mercadotecnia - Medellín (1970)
8. Escuela Tributaria de Colombia - Medellín
- 9 Instituto Gran Colombiano (Escuela de Química Industrial) - Bogotá (1958)
10. Instituto Superior de Artes y Letras "ISDAL" - Bogotá (1964)
11. Instituto Superior de Ciencias Sociales y Económico Familiares "ICSEF" - Bogotá (1971)
12. Instituto Superior de Historia de Colombia - Bogotá (1962)
- 13 Instituto Tecnológico de Administración y Economía "ITAE" - Bucaramanga (1972)

Academias militares

El ICFES incluye cuatro Academias Militares entre las instituciones de educación superior reconocidas:

- 1 Escuela de Cadetes de Policía "General Santander" - Bogotá (1940)
- 2 Escuela Militar de Aviación "Marco Fidel Suárez" - Cali (1919)
3. Escuela Militar de Cadetes - Bogotá (1891)
4. Escuela Naval de Cadetes - Cartagena (1935)

NOTAS

- 1 Departamento Nacional de Planeación: Para cerrar la brecha, Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978. Ediciones del Banco de la República, Talleres Gráficos, 1975, pp 152 y 153
- 2 *Ibidem*, pp 154 y 155
- 3 Carlos Medellín: La educación en general como sistema, ponencia presentada al Primer Foro Nacional, ¿A dónde va la educación colombiana?, Bogotá, julio 28 y 29 de 1977 (mimeografiado)
- 4 "Tal desconocimiento a estas alturas del ejercicio de las normas, no produce consecuencias accidentales. Los establecimientos del servicio educativo, oficiales y privados, carecen de orientación para su reacondicionamiento académico y funcional. El estamento docente no logra identificarse con los nuevos prospectos, ni pueden aparecer los indispensables programas de formación y capacitación pedagógica, en los niveles educacionales instituidos con esa finalidad. Dentro de esta misma confusión general introducida por las normas de forma sin contenido, está la propia de un propósito esencial de la Educación Básica, el de la orientación vocacional de los alumnos, sobre la cual surgen de nuevo las preguntas de rigor, aún no respondidas: ¿quién ha de hacerla, cómo, para qué?". Carlos Medellín: *Ibidem* La Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos informó recientemente que ya están elaborados los programas del nivel preescolar y de los tres primeros grados de la educación básica primaria. Estos programas comenzaron a aplicarse, por vía de ensayo, a partir del mes de septiembre de 1977 (Calendario B) en la zona sur-occidental del país. No serán aprobados oficialmente por el MEN sino después de evaluar este primer ensayo.

- 5 Departamento Administrativo Nacional de Estadística: *La educación en Colombia - 1975*, en Boletín Mensual de Estadística, No. 306, enero de 1977, Bogotá, p. 8.
- 6 Departamento Nacional de Planeación: *Concentraciones para el Desarrollo de la Comunidad Documento 1: "La Educación Rural en Colombia. Identificación del Problema"*. Documento DNP-719 URH-DE Bogotá, febrero 26 de 1971 Ver también Ministerio de Educación Nacional: *Programa Nacional para el Mejoramiento Cualitativo de la Educación*, Bogotá, abril de 1975 (mimeografiado) El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, conocido como *Las Cuatro Estrategias*, propuso la reestructuración del sector educativo por considerar que el sistema escolar nacional, en sus tres niveles: primario, secundario y superior, "no corresponde a una realidad social deseada, represa la movilidad vertical y constituye una fuente de marginamiento institucionalizado de grupos" (Ver "Marco Conceptual para un Plan de Desarrollo del Sector Educativo" Documento DNP-656-URH) (Bogotá, 1970) La reestructuración del sistema debía entonces adecuarse a las necesidades reales de la educación elemental y de la formación profesional, de tal modo que cada nivel forme al alumno y lo capacite para cumplir una función productiva Tal reestructuración implicaba la integración por niveles; la integración del sector público con el sector privado; la integración de los institutos con la comunidad y la integración de las propias instituciones educativas La integración por niveles partía, a su vez, de la distinción de dos niveles: un nivel básico de nueve años de duración y un nivel de formación profesional, a partir de los 15 años, que es la edad mínima de entrada en el mundo laboral Dentro de este contexto surgió el "Programa de Concentraciones de Desarrollo Rural", como el mecanismo operativo para llevar al campo, paulatinamente, los nueve grados de escolaridad para la educación básica, a partir de la cual los alumnos tendrían posibilidades de acceso a la educación ocupacional "Los servicios de educación fundamental y alfabetización, docencia, salud y nutrición, mercado, religión, asistencia técnica, comunicaciones y transporte, bancos, seguros, recreación, pueden prestarse a la población rural en el núcleo de la concentración, y de este modo la escuela pasa a constituirse en el epicentro de la vida cultural, social y económica a través del cual se expresa y realiza el desarrollo de la comunidad" (Marco Conceptual, etc pp 16-17) Las Concentraciones de Desarrollo Rural (CDR), constituyeron así un programa de desarrollo rural, con el cual debían coordinarse e integrarse los demás servicios Dentro del marco de la política del Plan de Desarrollo Económico y Social, se asignó al sector educativo un papel decisivo no sólo para dar cumplimiento a sus objetivos sociales específicos, sino también como instrumento para alcanzar las metas relativas a la política de *generación de empleo y de desarrollo rural equilibrado* El sector educativo es considerado como base del desarrollo y dentro de él se establecen varias premisas importantes, relacionadas con el hecho que la población rural del país representa un vasto recurso subutilizado De igual forma, se puso de manifiesto que el desarrollo industrial, la reforma agraria y las demás políticas de modernización de la economía, demandaban una calificación de la fuerza de trabajo que requería programas de formación y capacitación del personal Los limitados recursos disponibles exigían al país una reducción de los costos directos y sociales del proceso educativo, acompañada de un incremento del rendimiento de la capacidad instalada Se observa, además, la creciente demanda de servicios educativos por parte de la población La política, entonces para el sector educativo quedó fundamentada en una concepción de la educación como un amplio proceso social, que debía superar los marcos del sistema educativo tradicional, en donde las acciones del sector entraban a coordinarse y complementarse con las de otros sectores para atender todos los aspectos de la formación y el desarrollo integral del hombre campesino A partir de estas directrices políticas, comenzaron a elaborarse un conjunto de estrategias que fueron configurando el marco conceptual y operativo del cual se desarrolló el Programa de Concentraciones de Desarrollo Rural El Programa se inició en septiembre de

1973 al crearse las primeras cuatro (4) concentraciones de Desarrollo Rural. En abril de 1974, se establecieron siete (7) más. El Programa contó con la cooperación técnica de la UNESCO. Pese a sus aportes conceptuales y metodológicos acerca de la forma de prestar el servicio educativo en el medio rural, las Concentraciones no han logrado, hasta ahora, su propósito básico de promover la igualdad de oportunidades educativas para la población rural, ofreciendo un mínimo de cinco grados de escolaridad en todas las escuelas existentes en la zona de influencia de las Concentraciones y nueve grados en cada una de las sedes centrales. Las estadísticas del Programa Nacional nos revelan que en el ciclo de sexto a noveno grado sólo son atendidos 1 638 alumnos en las 11 CDR, frente a los 32 482 matriculados en las escuelas de las zonas de influencia de las Concentraciones. Estas cifras son elocuentes por sí mismas: las CDR no han logrado uno de sus propósitos, cual era servir de instrumento para la extensión de la escolaridad en el medio rural, ampliando la educación básica a nueve años. Lo reducido de la población atendida, aun al nivel de la primaria básica si se toma en cuenta la magnitud del problema escolar en las zonas rurales, arroja serias dudas acerca del logro del otro objetivo atribuido a las CDR de contribuir al mejoramiento cuantitativo de la escolaridad en las zonas de influencia de la CDR. Ver también Ministerio de Educación Nacional - Universidad Pedagógica Nacional - Programa Colombia-UNESCO-PNUD Proyecto Col 72/031: Economía y Educación Rural en Colombia, 1976, p. 11. El Programa de Concentraciones de Desarrollo Rural perdió, desde finales de 1974, su dinamismo y entusiasmo inicial. Además, sufrió de cierta indefinición institucional, pues su vinculación con la estructura administrativa del Ministerio de Educación Nacional no fue siempre muy clara, al no existir en éste una División de Educación Rural. Este vacío no fue subsanado al dictarse las normas reorgánicas del sector, a principios de 1976. De acuerdo con el nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social, 1975-1978 "Para cerrar la brecha", el desarrollo rural será promovido por el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) considerado como el mecanismo clave para propiciar el aumento del ingreso de los campesinos, la integración de su economía al mercado, el mejoramiento de sus condiciones de salud y educación, y la generación de empleo en el sector rural. La Dirección General del DRI ha quedado adscrita al Departamento Nacional de Planeación y su distribución presupuestal contempla sólo un 4% para los programas educativos. La intervención del MEN en este programa es reducida. Su actuación se concretará principalmente a la tarea de construir, mejorar y dotar escuelas a través del ICCE.

- 7 Los INEM fueron creados por el Decreto No. 1962 del año 1969. Sus características especiales fueron señaladas en el mencionado Decreto cuando define el concepto de Enseñanza Media Diversificada en los términos siguientes: "Establécese en el país la enseñanza media diversificada entendida como la etapa posterior a la educación elemental y durante la cual el alumno tiene oportunidad de formarse integralmente, a la vez que puede elegir entre varias áreas de estudio la que más se ajusta a sus necesidades, intereses y habilidades. Así, el alumno podrá ingresar a la universidad o desempeñar más efectivamente una determinada función en su comunidad". Los INEM ofrecen el grado de bachiller en varias ramas mediante un plan de estudio que comprende dos ciclos: uno básico de cuatro años y otro especializado de dos. Durante los dos primeros años los alumnos reciben las mismas asignaturas. Es hasta el nivel de tercero y cuarto año cuando se distribuyen entre las diferentes ramas y modalidades según sus preferencias. Estas son las siguientes: Área académica (Humanidades, Ciencias); área comercial (Contabilidad, Secretariado); área industrial (Metal mecánica, Electricidad y Electrónica, Construcciones, Química Industrial); área agropecuaria (Cultivos e Industria Animal); y área de promoción social (Salud, Hogar y Comunidad). Los INEM no sólo se proponían ofrecer un currículum diversificado al nivel medio sino actuar también como centros de experimentación educativa para la enseñanza técnica y como factor de renovación del

sistema educativo del país. Según sus diseñadores, los INEM forzarían el mejoramiento de la enseñanza primaria por cuanto ésta tendría que reformarse para preparar un nuevo tipo de alumno capaz de seguir los programas de los INEM, distintos del bachillerato clásico, de contenido eminentemente teórico y recargado de memorización. También influirían en el mejoramiento de las universidades, pues éstas tendrían que prepararse para recibir un nuevo tipo de bachiller y ofrecerle la posibilidad de continuar sus estudios de nivel superior en campos más estrechamente ligados con las necesidades ocupacionales. La primera dificultad que enfrentaron los INEM fue la integración de su personal docente, pues no existían en el país suficientes profesores debidamente adiestrados para asumir las nuevas modalidades de enseñanza. La improvisación de profesores, por no haberse previsto su formación anterior a la puesta en marcha del programa, más otras fallas provenientes de las dificultades que surgieron en la dotación de los edificios y el uso de los costosos equipos adquiridos (algunos de los cuales permanecieron varios años en las aduanas del país o sin instalarse) casi llegaron a desvirtuar, en buena parte, los propósitos iniciales del programa. La decisión de encomendar al Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE) la dirección y administración del programa INEM tampoco fue afortunada, desde luego que tal tarea no correspondía a las funciones propias de este Instituto. Esta situación fue modificada recientemente por las normas reorgánicas del sector educativo (Decreto 088 de 1976) que crea, dentro de la estructura del MEN, la División Especial de Enseñanza Media Diversificada que se ocupa exclusivamente de la administración de los INEM y los ITAS, así como de la conversión paulatina de estos Institutos en planteles de carreras intermedias, con los ciclos de educación media vocacional e intermedia profesional creados por la nueva legislación educativa (Artículo 51 del Decreto antes citado). Es interesante reproducir aquí lo que dice, sobre la preparación que se ofrece en los INEM, el estudio realizado por el Proyecto Col. 72/031 del Programa Colombia-PNUD-UNESCO intitulado: *Evaluación Externa del Sistema INEM. La situación en la Costa Atlántica. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 1976*: "El ingreso a la universidad se da en una línea de mayor congruencia con los estudios que se realizan dentro de la enseñanza media diversificada. La salida al mundo del trabajo aparece menos estructurada, menos coherente con lo aprendido, pues el énfasis en la integralidad de la formación tiende a poner en primer plano la formación general, la cultura formal y no la cultura técnica" (p. 3). El estudio puso también de manifiesto, sobre la base de una encuesta entre egresados del INEM de Barranquilla, que la adecuación global de las distintas modalidades ofrecidas en los INEM y la educación superior fue de 69% en 1975, lo que parece comprobar que existe una mayor continuidad entre modalidad y estudios universitarios que entre modalidad y trabajo desempeñado (p. 96). Esa adecuación es mayor en la modalidad de Contabilidad y menor en la de Electricidad. Desafortunadamente no se han llevado a cabo estudios completos de seguimiento de los egresados de los INEM ni sobre su incorporación al mercado laboral. El estudio citado, que se limita a la Costa Atlántica, señala que aproximadamente el 50% sigue estudios superiores y el otro 50% se incorpora a la fuerza de trabajo. En cuanto a la procedencia social de los alumnos de los INEM, cerca del 65% procede de hogares de empleados menores y obreros (p. 64). En 1975 la matrícula total en los 19 INEM fue de 43 867 y de 50 599 en 1976. De los 80 000 cupos previstos en el plan original para 1978, ya se ha cubierto un 63.25%. Los INEM ofrecen cinco áreas, siendo la académica la que registra la más alta matrícula (30.77%) y le siguen la comercial (27.44%), la industrial (23.58%), la agropecuaria (10.05%) y la de promoción social (8.18%). Lo cierto es que los INEM fueron creados con carácter experimental y no definitivo, pero la evaluación integral de su funcionamiento nunca se hizo. Por ello, o se les culpa de ser una copia de las "comprehensive high schools" de los Estados Unidos que no responden a las necesidades de Colombia, o se les ensalza como lo único valioso que se ha hecho para tratar de cambiar la orientación tradicional de la educación media.

- 8 Memoria del Ministerio de Educación presentada al Congreso en 1974, Ministerio de Educación: Plan de Desarrollo para el Sector Educativo, p. 48A Sobre el rendimiento interno del sistema educativo colombiano, véase también lo expresado en la exposición de motivos del Decreto 88 de 1976 Otro documento oficial dice al respecto lo siguiente: "La eficacia del sistema educativo se mide: 1) por el grado de participación que la población tenga en él. En el país es más numerosa la población en edad escolar (7 a 14 años para la educación básica) que no recibe el servicio que la que sí lo recibe Baste con advertir, a manera de ejemplo, que el 76% de las escuelas rurales del país tiene una sola aula, el 80% tiene un solo maestro El 68% de los maestros de estas escuelas carece de título profesional, y el 52% no está escalafonado; 2) por la capacidad para retener y promover a los alumnos En Colombia la retención escolar a nivel primario (primero a quinto) alcanza un 28% Desagregando esta cifra corresponden: 38% a la zona urbana y 3% a la zona rural Entre primero y tercero la retención en la escuela urbana es de 48%, en la escuela rural es del 10% Al terminar el cuarto grado de secundaria, en que normalmente emplea la orientación profesional y los alumnos han llegado a la edad laboral legal —15 años—, queda en los establecimientos educativos un promedio del 6% de quienes debían iniciar juntos, como un bloque generacional, su escolaridad al cumplir siete años de edad. O sea que antes de iniciar la formación que capacite a los alumnos para ejercer alguna profesión suficientemente productiva y remunerativa, 940 de cada mil ya han dejado la escuela y, espontáneamente o forzosamente, han entrado al mercado ocupacional; 3) por los cambios que las personas educadas son capaces de provocar o introducir en la comunidad Los analfabetos puros o funcionales son incapaces de cambiar sus comunidades y muy difíciles de cambiar ellos mismos Los trabajadores alfabetos pero sin formación ocupacional específica carecen de la capacidad competitiva que exige un programa de desarrollo, y de la capacidad productiva que les dé a ellos mismos participación real en los cambios sociales de la Nación Si la Nación cambia no será por ellos, y virtualmente ellos permanecerán al margen del crecimiento económico que el Estado logre provocar. Ministerio de Educación Nacional: De la crisis a la reforma universitaria. Proyecto de Ley por el cual se dicta el estatuto de Educación Superior. Bogotá, 1971 "En otras palabras, apunta Eduardo Aldana, dada la orientación todavía predominante de nuestro sistema educativo hacia la formación profesional universitaria, se tiene que éste opera en forma adecuada únicamente para el 1% de cada cohorte generacional" Eduardo Aldana: "¿Es compatible la estructura del sistema educativo colombiano con el desarrollo social y económico del país?", en Revista Javeriana, No. 427, Tomo LXXXVI, agosto de 1976, pp 29 a 36
- 9 "El sistema educativo vigente adjudica de hecho a cada grupo social un nivel específico de conocimientos, dificulta el logro de otros niveles más altos o distintos que los que el sistema presupone para cada grupo y establece implícitamente como criterio de promoción, la pertenencia a ciertos grupos sociales" "El sistema social sólo le adjudica a la población rural la posibilidad de alcanzar como nivel máximo el de alfabeto, ya que la oferta educativa está limitada en la casi totalidad del área rural a dos cursos o grados escolares" Germán W Rama: "Educación universitaria y movilidad social" en ECO No 116, Tomo XX/2, diciembre de 1969, Bogotá, pp. 46 a 92 Este mismo autor dice, en otro estudio, que: "El sistema educativo colombiano presenta características que lo aproximan al modelo adscriptivo. Según su nivel en la escala de estratificación social cada grupo recibe un tipo de escolaridad diferenciado, acorde con los roles sociales adultos que el sistema social establece como destino propio de los integrantes del grupo, en virtud de esa posición estratificada" Germán W Rama: "Origen social de la población universitaria" en Educación y Sociedad en Colombia. Lecturas de Sociología de la Educación. Editado por Gonzalo Castaño, Universidad Pedagógica Nacional, Escuela de Graduados Canal Ramírez - Antares Imprenta, Bogotá, 1973, pp. 199 a 227

- 10 "Como escribe acertadamente el sabio agustino José Abel Salazar, este convento debe ser mirado con admiración y simpatía por los hijos de Colombia, que no menos merece la cuna de nuestras letras, el aula donde las aprendieron los santafereños primitivos y el estado donde se graduaron los próceres de la Independencia Nacional" Agueda María Rodríguez Cruz O P Historia de las Universidades Hispanoamericanas. Período Hispánico Tomo I, Imprenta Patriótica del Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1973, pp 373 y 400
- 11 Sobre la historia de las universidades colombianas en el período colonial puede consultarse la monumental obra de Sor Agueda María Rodríguez Cruz, O.P. citada en la nota anterior "En estas Instituciones se enseñaban las Ciencias Divinas (Teología, Derecho Canónico) y las Ciencias Humanas (Filosofía, Artes, Jurisprudencia, las Letras y ocasionalmente la Medicina) El origen religioso de las entidades fundadoras refleja claramente el carácter y los fines de esas primeras universidades colombianas En cierta forma se trasladó al Nuevo Reino, aunque con un sano propósito de evangelización, la lucha ideológica que, dentro de la escolástica, se desarrollaba en el Viejo Mundo La formación de los clérigos y de los funcionarios del Virreinato ocupaban las tareas docentes de las Instituciones, cada una con los privilegios y características de las Ordenes que las regentaban La expulsión decretada por Carlos III en 1767 contra la Compañía de Jesús en todo su Reino, obligó al cierre de la Universidad Javeriana Su clausura y la de los colegios que regentaba la Compañía, incidió negativamente en la evolución posterior de la educación en el país" División de Planeación ASCUN-FUN: La Educación Universitaria en Colombia, Bogotá, agosto, 1967, (Mimeografiado) pp 1-2.
- 12 "Frente a la concepción medieval de la Universidad de Santo Tomás, se creó la Expedición Botánica, que quizá es lo que mejor ha respondido en nuestro suelo al concepto moderno de la ciencia inductiva" Jaime Sanín Echeverri: "La Universidad que Padecemos" en ARCO, No 195, julio de 1977
- 13 Véase de Guillermo Restrepo S : "Producción, Tecnología, Ciencia y Neocolonialismo en Colombia" en Mundo Universitario No 3, Asociación Colombiana de Universidades, abril-mayo-junio, 1973, pp 55 a 75
- 14 La Escuela de Minas se separó de la Universidad de Antioquia en 1911 ASCUN-FUN: Efemérides e Historia de las Instituciones de Educación Superior en Colombia. Bogotá, 1967 (mimeografiado) pp 17 a 20
- 15 "Pero el mejor resumen del estado de la universidad hasta 1934 se encuentra en una alocución de Alfonso López Pumarejo del 7 de agosto de dicho año, en uno de cuyos apartes dice así: "Nuestras universidades son escuelas académicas, desconectadas de los problemas y los hechos colombianos, que nos obligan con desoladora frecuencia a buscar en los profesionales extranjeros el recurso que los nuestros no pueden ofrecernos para el progreso material o científico de la Nación Por su parte, el Estado desarrolla sus actividades sobre un país desconocido, cuyas posibilidades ignoran generalmente los gobernantes y sobre el cual se han tejido todo género de leyendas Los políticos también desconocen el terreno social que sirve de campo para nuestros experimentos Y en esa general ineficacia sobre nuestra vida, perdemos el tiempo entregados a divagaciones, a conjeturas, a las teorías más empíricas, sin que la estadística o las ciencias naturales y sociales nos abievan y faciliten el trabajo, que en las condiciones actuales es fatalmente ineficaz" Guillermo Restrepo, Artículo citado en nota 13 "La reforma de López plasmaba toda la concepción liberal de la educación superior, otorgando a la universidad personería jurídica y la autonomía legal Entre los objetivos que se propuso la reforma del 35 podemos destacar: Constitución de la Universidad Nacional como sistema de Educación Superior del país y como organismo rector para todas las universidades tanto oficiales como privadas; integración de las facultades con nuevos programas y creación de nuevas carreras a fin de fomentar la formación de los profesionales reque-

ridos por el país; fomento a los trabajos inter-disciplinarios especialmente en Ciencias Básicas; estímulo a la investigación especialmente en lo referente a la solución de los problemas del país; reinstauración de los principios de libertad de culto, de expresión y de cátedra; adjudicación de rentas propias a la universidad con el fin de conferirle mayor autonomía” Universidad Nacional de Colombia: *La Universidad Colombiana en la Búsqueda de sí Misma*. Ponencia de la Universidad Nacional de Colombia para el Encuentro de Rectores de Universidades de Venezuela y Colombia, Bogotá, julio de 1976

16. Los Estatutos de la ASCUN establecen que ésta es un organismo autónomo y permanente, de utilidad común y personería jurídica propia. Fue creada por acuerdo de las propias universidades, según Acta Constitutiva suscrita en Popayán, el 22 de junio de 1958.
17. Sobre la cronología de las fundaciones universitarias puede consultarse de la Asociación Colombiana de Universidades: *Efemérides e Historia de las Instituciones de Educación Superior en Colombia* Bogotá, 1967
18. Véase: Universidad Nacional: *Estadísticas Básicas*, en *Boletín Mensual de Estadística del DANE*, No 230, 1970, pp 51 a 70
19. “La correlación entre el proceso de urbanización y el crecimiento de la matrícula de educación superior es considerable. La ciudad genera necesidades de personal técnico para los sectores secundario y terciario, estimula la demanda de educación como símbolo social de status; y la accesibilidad a la oferta educativa estimula la demanda de la misma” Germán W. Rama: *El sistema universitario en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970, p 31. Un estudio del Departamento Nacional de Planeación dice al respecto: “El país ha experimentado un rápido crecimiento urbano y una creciente tendencia a la concentración de la población en las ciudades de mayor tamaño. El sistema educativo se ha convertido en uno de los incentivos de migración rural-urbana e interregional. Lo anterior es muy lógico dado que la educación secundaria se concentra en los centros urbanos (municipios) y la universidad en las ciudades de gran tamaño”. “La universidad colombiana de los últimos años es pues una concomitante del crecimiento de la clase media y del proceso de urbanización”. Refiriéndose al carácter urbano de la educación secundaria, y por supuesto de la universitaria, Rodrigo Parra Sandoval observa que “con el incremento de la urbanización los desbalances de poder entre las áreas rurales y las urbanas aumentaron y los recursos para la educación se canalizaron hacia la ciudad. Al mismo tiempo, las clases medias urbanas entraron a jugar un papel político nacional de importancia dentro de las burocracias. La educación secundaria se convierte así en un fenómeno íntimamente ligado a las clases medias” Rodrigo Parra Sandoval: “Clases sociales y educación en el desarrollo de Colombia”, en *Educación y Sociedad en Colombia. Lecturas de Sociología de la Educación*. Editado por Gonzalo Castaño. Universidad Pedagógica Nacional. Escuela de Graduados Canal Ramírez-Antares, Bogotá, 1973, pp 148 a 167.
20. “El Pensamiento Económico de Alfonso López” En: “*Economía Grancolombiana*”, Año I, Vol 2: 4, p 24
21. *Misión Economía y Humanismo: Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*, Bogotá, D E., septiembre de 1958, AEDITA, Editores Ltda., Cromos, Bogotá, p 351
22. Ministerio de Educación Nacional - Oficina de Planeación *Informe del Proyecto para el I Plan Quinquenal*, Vol II, Bogotá, junio 1957, sección 2.61 3
23. Parte de los estudios que constituyeron el “Plan Básico de la Educación Superior Colombiana”, elaborados por la ASCUN-FUN con la asesoría de una misión de la Universidad de California, fueron publicados en español e inglés con dos títulos. El primero por la ASCUN-FUN bajo el título: *Plan básico de la educación superior*, Imprenta Nacional, Bogotá. 1968 y el segundo por el ICFES con el título: *La educación superior en Co-*

Colombia Documentos básicos para su planeamiento. Volumen II, Informes de la Comisión Asesora de la Universidad de California, Bogotá, 1970 En este segundo volumen se incluye un trabajo de George C Feliz intitolado: "La Universidad en Colombia", en el cual se dice: "Hemos identificado 103 instituciones de educación superior durante nuestras labores conjuntas para la elaboración de un plan básico Aunque muchas de tales instituciones son muy incompletas en relación con cualquier definición de una universidad, excluyendo por supuesto los seminarios mayores y las instituciones militares, es claro que en Colombia hay demasiadas instituciones que aspiran a tener funciones de universidad Es muy costoso dar educación de buena calidad; pero dichos costos son muy pequeños si se comparan con la productividad posible de graduados en buenas universidades Con el fin de disponer de especialistas bien preparados, de edificios y equipos adecuados para la docencia, una institución debe contar con una matrícula total de alguna consideración y con finanzas razonables Sugiero que la consolidación de instituciones, la planeación regional para la cooperación inter-institucional y otros métodos sean usados para fortalecer los servicios disponibles de educación superior a los estudiantes, a través de todo el país", p 27

- 24 ICFES: Bases para una Reforma de la Educación Superior - Documentos de Trabajo. II Volumen Talleres Gráficos del ICFES Bogotá, 1971, pp 53 y 54 El excelente trabajo elaborado por la ASCUN-FUN bajo el título: La educación universitaria en Colombia. Introducción al análisis de sus conquistas, problemas y soluciones, Bogotá, 1967, sintetiza las causas del fenómeno de la multiplicidad de instituciones de la manera siguiente: a) "El crecimiento imprevisto de demanda social de educación superior, la cual no pudo ser satisfecha por las instituciones existentes En 1967 se calculó en 8 000 el número de aspirantes que no pudieron ingresar, o por falta de cupos, o por no clasificar en los exámenes de admisión, b) La creencia de los departamentos y de algunas ciudades que una universidad es parte del prestigio y honra de la región, sin consultar las necesidades y posibilidades financieras; c) La carencia de nuevas carreras que necesitaba el país y el anacronismo de las viejas instituciones, que impulsó a personas hondamente preocupadas por la suerte futura del país, a buscarle nuevos rumbos y alternativas a la educación superior; d) La carencia de ideas claras en algunos fundadores que exageran el concepto de la libertad de enseñanza y llegan a creer que cualquiera puede fundar una institución de estudios superiores sin tener previamente una licencia y sin sujeción a norma legal alguna Una vez cumplidos los hechos, el Gobierno se ha visto obligado a darles su aprobación, quebrantando las normas y sentando precedentes de extrema gravedad, e) En contados casos, un afán ideológico, político o religioso por canalizar la influencia en las juventudes y en los futuros líderes del país; f) La carencia de facilidades de estudio para quienes se veían obligados a trabajar durante el día; entre las causas mencionadas hay dos que atañen directamente al Estado: 1) la carencia por parte del Gobierno de un plan integral de educación y de una política educativa estable que oriente el desarrollo universitario; 2) la no aplicación de los instrumentos adecuados para el ejercicio de las facultades que consagra la Constitución Nacional en cuanto a la Dirección de la institución pública y la adecuada inspección y vigilancia de la educación privada Esto se ha reflejado en la débil aplicación de las normas legales existentes y en la no adopción de criterios para acreditar instituciones y programas"
- 25 "La creación de universidades departamentales en ciudades de reducido volumen de población revela, en algunos casos, un criterio de prioridades muy especial. En departamentos donde la tasa de analfabetismo entre mayores de 15 años es del orden del 51 9% (Córdoba) y donde los déficits en la educación primaria son alarmantes, como se aprecia por las tasas de penetración del sistema educativo en las generaciones, los escasos recursos departamentales fueron en parte utilizados para crear universidades de escasos cientos de estudiantes y de costos altos para las finanzas locales y muy altos en

términos de costo por alumno, especialmente si se relaciona con la calidad del producto" Germán W Rama: *El sistema universitario en Colombia, etc*, p 47 Claro que, hoy por hoy, todo lo debe financiar la nación aun cuando en este caso como en otros, el gasto y su eficiencia no se justifican cuando ese presupuesto se sustrae a sectores educativos más necesitados Hay en Colombia realmente gastos suntuarios en la educación superior

- 26 Germán W Rama: *Op. cit.*, p 48 Para un análisis de la expansión de las universidades privadas y principalmente católicas, véase de Rodrigo Parra y José Alzate: "Papel y perspectivas de la Universidad Católica en el desarrollo económico de Colombia" en *La Universidad Latinoamericana en la década del 80. Posibles estrategias de desarrollo* Segunda parte Luis Scherz García, Editor Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1976, pp 148 a 204 Vale la pena anotar cómo se ha empezado a operar un fenómeno de desagregación de las universidades privadas en seccionales creadas en ciudades diferentes a la sede principal (Casos de la Libre, San Buenaventura, Santo Tomás, y en menor grado, la Gran Colombia, la Javeriana, la Bolivariana y Medellín)
- 27 Las tres conclusiones básicas de Parra Sandoval son las siguientes: "1) La inserción de la economía colombiana en lo que se ha llamado la nueva dependencia, impulsó, y fue a la vez, efecto de un proceso de división del trabajo a nivel interno de la sociedad que puede ser pulsado por medio del crecimiento y evolución de la industria y de la vida urbana Este conjunto de fenómenos trajo un cambio radical en la orientación y forma de crecimiento del aparato educativo nacional El proceso de modernización educativa tuvo su comienzo durante los años cuarenta y marcó un cambio en cuanto al volumen, tipos de ramas del conocimiento y contenidos educativos, en cuanto al desarrollo de políticas de construcción de escuelas y de formación de maestros, y su conjunto, en cuanto a la función que dentro de la sociedad colombiana cumple la educación De allí arranca la institucionalización de la idea de movilidad social y de la educación como canal básico de esa movilidad; 2) Sin embargo, cuando se mira con un poco de detenimiento la sociedad colombiana en lo que se refiere a la movilidad social se observa que: a) las posibilidades de movilidad ascendentes que ofrece dentro o fuera del canal educativo son mínimas; b) esas posibilidades de movilidad por medio del canal educativo sólo existen para grupos específicos, estratos medios y altos urbanos, para los que realmente y en términos generales no representa un ascenso sino un elemento de mantenimiento de la posición; c) el fenómeno más importante y masivo es el de movilidad descendente, por medio de la proletarización rural y la marginalización de grandes masas; 3) La movilidad espacial de estudiantes universitarios entre regiones, obedece también a una serie de patrones relacionados con las formas dependientes de crecimiento La migración universitaria es hacia los centros urbanos que han desarrollado una base industrial y cuyo crecimiento ha sido consolidado por la inversión extranjera. Se da así un proceso de concentración educativa superior y de recursos humanos en ciertas regiones con detrimento de otras, un intercambio desigual, y como consecuencia, una agudización de las posibilidades de movilidad social". Rodrigo Parra Sandoval: *Análisis de un mito. La Educación como factor de la movilidad social en Colombia*, Universidad de Los Andes, Departamento de Educación, 1975 (sin pie de imprenta). Este informe es una versión parcial de la tesis de Ph. D. presentada por el autor en 1971 en la Universidad de Wisconsin
- 28 Estudio citado en nota 19 Jaime Rodríguez Forero, a su vez, sostiene que "el ingreso a la universidad no significa, para la gran mayoría de los estudiantes sino una consecuencia de su status social En otras palabras, no hay movilidad ascendente sino pertenencia a grupos sociales ya promovidos, uno de cuyos medios de conservación de status es la universidad que, al mismo tiempo, se convierte en un símbolo de clase. Y el que muchos estudiantes superen el nivel educativo de sus padres (81.3% en el caso de la Uni-

- versidad Nacional), sólo quiere decir que actualmente la conservación de status tiene más exigencias" Jaime Rodríguez Forero: "Universidad y estructura socio-económica: el caso de Colombia" en la Universidad Latinoamericana Enfoques tipológicos. Corporación de Promoción Universitaria Talleres Gráficos Corporación Ltda Santiago, Chile, 1973, pp 209 a 274
- 29 "Las clases medias lograron penetrar en la educación superior como lo demuestra la expansión de los efectivos, indicativo de un importante cambio en la estructura social colombiana pero que aún la sitúa por debajo de la expansión de oportunidades educativas de otras sociedades latinoamericanas, aun aquellas que tienen indicadores de población ocupadas en los sectores secundario y terciario y tasas de urbanización similares. La incorporación ha estado altamente condicionada por la ausencia de un sistema educativo homogéneo pre-universitario y la condición de su viabilidad fue la creación de un sistema universitario compuesto de unidades heterogéneas y estratificadas. Una parte considerable de ellas otorgan en los hechos una calificación correspondiente con el nivel de técnicos intermedios pero satisfacen las aspiraciones de status al nivel simbólico del reconocimiento de la condición "doctoral" La compartimentación educativa no sólo elimina la competencia entre grupos sociales en diferentes posiciones estratificadas sino que contribuye a internalizar las limitaciones sociales y hacer de ellas el marco aceptado de los proyectos individuales, reduciendo las tensiones en torno a la competencia y estableciendo expectativas realistas de movilidad social, que condicionan para la mayoría el punto de llegada al punto de partida. El sistema supone, para poder funcionar, que se le considere legítimo y que los grupos y los individuos se comporten de acuerdo a las premisas de la movilidad patrocinada" Germán W Rama: "Educación universitaria y movilidad social Reclutamiento de élites en Colombia", en ECO No 116, Tomo XX/2, diciembre de 1969, pp 46 a 92
- 30 Unión de Universidades de América Latina: Examen de una década: sociedad y universidad 1962-1971 Juan F Castellanos y otros México, 1976, p. 63 y siguientes. Véanse también: Banco Interamericano de Desarrollo: La educación superior en América Latina Situación reciente y perspectivas, Washington, D.C. 1973, y Alfonso Ocampo Londoño: Higher Education in Latin America: Current and Future, ICED, Occasional Paper, Number 7, New York, 1973
- 31 Lista publicada en "El Tiempo", edición correspondiente al día 24 de junio de 1977.
- 32 Cabe recordar que el ICFES, para fines estadísticos, considera las universidades seccionales como instituciones separadas
- 33 Véase la publicación del ICFES: La Educación en cifras 1970-1974, Bogotá, diciembre de 1975, p 9 A su vez el DANE, en sus investigaciones estadísticas parte de las definiciones siguientes: Universidad: Es la institución educativa de cultura, oficial o privada autorizada para su funcionamiento y puede otorgar grados profesionales y títulos académicos como los de licenciado, magister y doctor Constituyen el más alto nivel del sistema educativo y se dedican en forma metódica a la investigación y a la docencia Otras Instituciones de Educación Superior: Son aquellas instituciones, oficiales y privadas, que estando reconocidas como personas jurídicas por autoridad competente, no tienen el carácter de universidad y pueden solicitar autorización al Gobierno Nacional para expedir diplomas En esta última categoría están los institutos universitarios, colegios y seminarios mayores, escuelas militares, fundaciones, etc Boletín de Estadística No 284, marzo de 1975, p 9 "No es clara, dice Jaime Rodríguez Forero, la composición del nivel superior de educación Las universidades no siempre se distinguen netamente de los institutos y éstos parecen más bien una prolongación de la educación secundaria" Estudio citado Universidad y sistema científico-tecnológico en Colombia, etc , p 122
- 34 Como se sabe, el Proyecto de Ley para un Estatuto de la Educación Superior presentado

al Congreso de la República por el Ministro de Educación, Luis Carlos Galán, no llegó a ser aprobado. Dicho proyecto definía la educación superior como “el conjunto de actividades docentes, investigativas, artísticas y prácticas ordenadas conforme a programas académicos que normalmente conducen a la obtención de grados profesionales o títulos académicos”. La ejecución de tales programas académicos correspondería a las universidades oficiales o privadas. El proyecto no mencionaba ninguna otra entidad como parte del sistema de educación superior (Artículos 2-12-20). Véase: *De la Crisis a la Reforma Universitaria*. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá (sin fecha)

La Educación Superior colombiana en cifras

Datos generales

Los últimos datos del ICFES disponibles sobre la población estudiantil en el nivel de educación superior corresponden a la matrícula del segundo semestre de 1976. Aparecen en el Capítulo 6. Según esos datos, el total de alumnos inscritos en el nivel superior era de 221 897, discriminados así: 212 760 en universidades (112 112 en universidades oficiales y 100 648 en universidades privadas), 9 137 en Institutos Tecnológicos (5 676 en Institutos Tecnológicos Oficiales y 3 461 en Institutos Tecnológicos Privados).

La matrícula de educación superior, según datos del DANE, se ha incrementado en los últimos años con una tasa anual del 12,8% superior a la alcanzada en los otros niveles formales: la enseñanza primaria y media.

“Desde el punto de vista de la distribución por sectores se observa que en los últimos años la matrícula en el sector no oficial asumió un comportamiento creciente alcanzando en 1974 el 54,06% del total. En 1975 su participación disminuye al 51,88% y su tasa anual de crecimiento es del 8,23%, la menor desde 1970. Por su parte el sector oficial presenta una tasa anual de crecimiento del 18,16% y aumenta su participación del 45,94% en 1974 al 48,12% en 1975. En cuanto al tipo de establecimientos, las universidades atienden el 85,52% de la población estudiantil, mientras que a las otras instituciones les corresponde el 14,48%” (35).

En cuanto al personal docente, éste aumenta a una tasa anual de crecimiento del 17,81% y presenta la misma tendencia de la matrícula: el sector ofi-

cial crece con una tasa anual del 27 23%, mientras que la tasa del no oficial es del 9 19% (36).

Distribución de la matrícula estudiantil del nivel superior por sectores, instituciones y secciones del país

En el siguiente cuadro, tomado de una publicación del DANE, puede verse esa distribución para la matrícula de 1975. Cabe observar que los totales no coinciden con los del ICFES dado que el DANE, como ya se dijo, incluye en sus cómputos todos los establecimientos que imparten enseñanza superior, aún los que no tienen aprobación oficial, pero que en razón de su estructura y función docente pueden ser homologados a universidades u otras instituciones de educación superior (Cuadro No. 9)

CUADRO No. 9

EDUCACION SUPERIOR 1975

Alumnos matriculados en instituciones oficiales y no oficiales, por sectores, según secciones del país

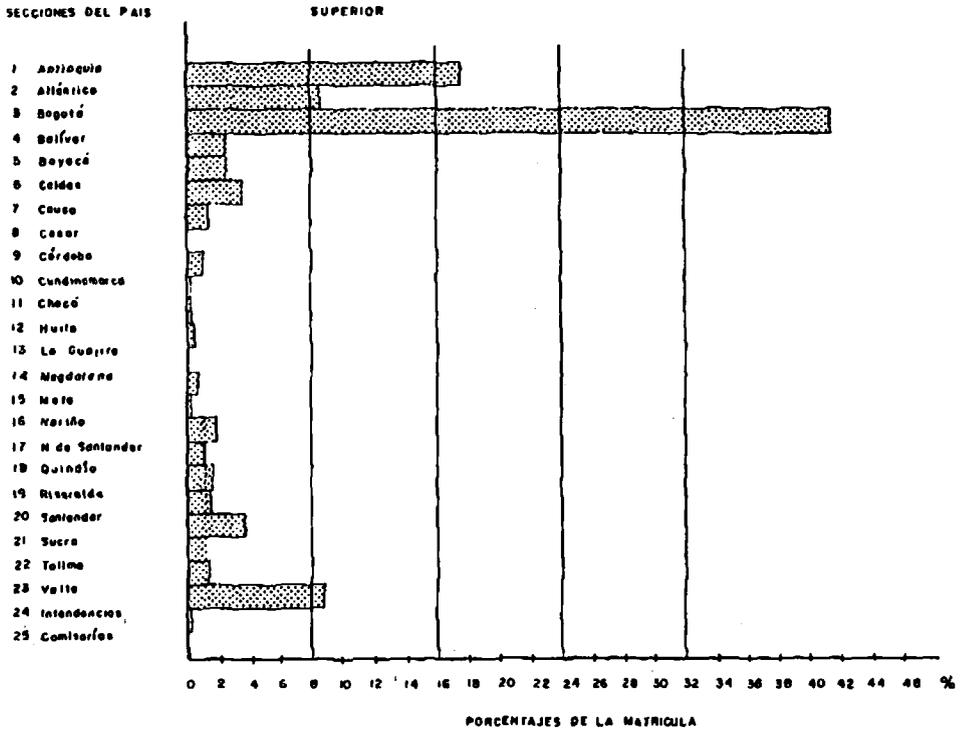
Secciones del país	Total	Total Oficial		Total No Ofc.		Universidades		Otras Instituciones	
		Total	No Ofc.	Total	No Ofc.	Total	Oficial	No Ofc.	
TOTAL NACIONAL	192 887	92 825	100 062	164 949	86 498	78 461	27 938	8 327	21 611
Antioquia	34 155	17 327	16 828	28 658	16 717	12 941	5 497	1 610	3 887
Atlántico	16 598	5 968	10 830	11 403	5 966	5 437	6 193	—	5 193
Bogotá	79 971	24 903	55 068	72 613	23 114	49 499	7 368	1 789	5 669
Bolívar	4 700	1 259	441	4 152	3 711	441	548	548	—
Bolívar	4 694	1 641	53	4 841	4 641	—	53	—	53
Caldas	6 712	5 311	1 401	5 311	5 311	—	1 401	—	1 401
Cauca	2 704	2 704	—	2 653	2 653	—	51	51	—
Córdoba	1 923	1 923	—	1 923	1 923	—	—	—	—
Cundinamarca	318	316	—	—	—	—	318	316	—
Chiriquí	365	365	—	365	365	—	—	—	—
Huila	663	663	—	—	—	—	663	663	—
Magdalena	1 391	1 394	—	1 394	1 394	—	—	—	—
Meta	267	267	—	257	257	—	—	—	—
Nariño	3 568	2 874	694	2 874	2 874	—	694	—	694
N. de Santander	2 008	1 295	713	2 008	1 296	713	—	—	—
Quindío	3 028	3 028	—	3 028	3 028	—	—	—	—
Risaralda	2 855	1 878	977	2 855	1 878	977	—	—	—
Santander	7 143	4 365	2 778	5 119	3 895	1 224	2 024	470	1 654
Tolima	2 197	2 497	—	2 497	2 497	—	—	—	—
Valle	17 072	6 693	10 479	13 200	5 981	7 219	3 872	612	3 260
Caquetá	268	268	—	—	—	—	268	268	—

Fuente: DANE. Boletín Mensual de Estadística No. 306 enero de 1977, p. 41

De ahí que los totales del DANE sean siempre mayores que los registrados por el ICFES (37). Baste comparar que mientras el ICFES registra en sus informes 105 instituciones de educación superior para 1975, el DANE incluye en los suyos, para ese mismo año, 142.

La información anterior puede apreciarse en el siguiente gráfico (No. 5) que muestra la participación de los departamentos en el total de la matrícula de nivel superior correspondiente a 1975.

PARTICIPACION DE LOS DEPARTAMENTOS EN EL TOTAL DE LA MATRICULA DE EDUCACION SUPERIOR (1975)



Fuente: DANE; Boletín Mensual de Estadística, No. 306, enero de 1977, p. 13.

Resumen de la educación superior en 1975, según el ICFES

En los cuadros Nos. 10 y 11, elaborados por el ICFES, puede apreciarse un resumen estadístico de la educación superior colombiana en 1975. Según estos cuadros, las 105 instituciones de educación superior reconocidas impartían ese año 909 programas, de los cuales eran 693 de larga duración, 143 cortos y 73 de postgrado. De un total de 836 programas de pregrado, eran 745 impartidos por las universidades y 91 por los institutos de educación tecnológica. El total de alumnos matriculados en el segundo semestre de 1975 fue de 186.682, atendidos por 21.153 profesores (7.774 de tiempo completo, 2.430 de medio tiempo y 10.949 de horas). Del total de alumnos matriculados en el segundo semestre,

CUADRO No 10
RESUMEN DE LA EDUCACION SUPERIOR
1975

INSTITUCIONES	No. de Institue	No de Programas (a)			Matricula en Primer Curso		Total de alumnos matriculados		Personal docente			Egresados
		Largo	Corto	Post	I Semest	II Semest	I Semest	II Semest	T C	M T	H C	
Total general	105	693	143	73	48 120	32 003	176 088	188 062	7 774	2 420	10 949	17 346
Total universidades	76	676	89	73	44 387	30 707	167 503	178 176	7 502	2 376	9 943	16 008
(Universidades oficial	28 (b)	346	39	42	22 649	18 029	90 965	91 318	6 266	1 181	2 704	7 823
Universidades privadas	48	330	50	31	21 738	12 678	86 538	87 258	1 237	1 195	7 239	8 186
Total Institutos	29	17	74	—	3 733	1 298	8 585	8 106	272	54	1 006	1 338
Institutos oficiales	15	14	42	—	2 445	765	5 124	4 802	203	14	588	675
Institutos privados	14	3	32	—	1 288	528	3 471	3 304	69	40	410	663

NOTA: a) Los programas de las universidades que transfieren no se contabilizan
b) A partir de 1975 se consideran 3 academias militares como Instituciones de Educación Superior

I.C = Tiempo completo
M.T = Medio tiempo
H.C = Catedráticos

Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975 Bogotá (sin fecha)

CUADRO No 11
NUMERO DE PROGRAMAS OFERTADOS, EGRESADOS Y GRADUADOS EN LAS INSTITUCIONES
DE EDUCACION SUPERIOR (1975) POR TIPO DE INSTITUCION Y SEXO

INSTITUCIONES	Numero de Programas Ofertados					Egresados				Graduados		Sexo			
	Total	Clase Univer.		Jornada Noct	Total	Clase Univer.		Sexo		Clase Univ.		Sexo			
		Oficial	Priv			Oficial	Priv	H	M	Oficial	Priv	H	M		
TOTAL GENERAL	909	483	426	605	301	17 316	8 494	8 848	10 701	6 645	11 711	8 287	6 321	9 185	5 318
Universidades	818	127	391	560	269	16 708	7 823	8 185	10 148	6 960	13 618	7 812	5 804	8 719	4 897
Inst. Edu. Gen	91	58	35	55	36	1 338	675	663	653	785	1 095	575	520	116	619

Fuente: ICFES: Informe sobre la base de información del folleto Estadísticas de la Educación Superior 1975 Bogotá (sin fecha)

32 003 correspondían al primer ingreso. Ese año egresaron de todo el subsistema de educación superior del país, 17 346 personas, de las cuales 14 711 completaron ese mismo año sus requisitos de graduación.

Para efectos de este estudio, con la colaboración del ICFES se elaboró información con datos al mes de junio de 1977, sobre los programas académicos de educación superior aprobados, con licencia de funcionamiento y con licencia para iniciar labores (sin incluir los de postgrado). Tal información revela que hacia esa fecha, el total de programas ofrecidos ascendía a 865, de los cuales 648 tenían aprobación para otorgar grados, 124 gozaban de licencia de funcionamiento y 93 con autorización para iniciar labores. En cuanto a las áreas académicas ofrecidas (ver cuadro No 12), 154 programas correspondían a Administración y Economía (58 ofrecidos por instituciones oficiales y 95 por entidades privadas); 37 a Agropecuarias y Afines, 40 a Agricultura y Bellas Artes, 30 a Ciencias Exactas y Naturales, 75 a Ciencias de la Salud, 60 a Ciencias Sociales, 33 a Derecho, 287 a Educación (174 ofrecidos por instituciones oficiales y 113 por privadas), 18 a Humanidades, 131 a Ingeniería y afines.

CUADRO No. 12

**CUADRO RESUMEN DE NUMERO DE PROGRAMAS DE PREGRADO OFRECIDOS POR AREAS,
SEGUN EL TIPO DE INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR AÑO DE 1977**

	Adminis Economía	Agropec A Bate	Arquitect Bll Artes	C. Exac y Natur	C. de la Salud	Ciencias Sociales	Derecho	Educcc	Humanid	Ingenier Afines	Subtotal
Univ. Oficiales	52	30	16	15	42	17	8	167	10	80	440
Inst. Oficiales	6	4	4	2	3	3		7	1	10	40
Subtotal	58	34	20	20	45	20	8	174	11	90	480
Univ. Privadas	64	3	19	30	30	39	25	113	7	41	370
Inst. Privadas	12		1			1		1			15
Subtotal	96	3	20	30	30	40	25	113	7	41	385
Gran total	154	37	40	50	75	60	33	287	18	131	865 (1)

1 No incluye programas de postgrado Incluye 2 programas de transferencia

Fuente: ICFES: Instituciones de Educación Superior que cuentan con licencia de funcionamiento de iniciación de labores o aprobación en uno o varios de sus programas académicos

Población estudiantil en las universidades según áreas académicas (1975)

El cuadro siguiente, tomado de una publicación del ICFES, presenta la distribución de la población estudiantil de las universidades correspondientes a 1975, según áreas académicas (La clasificación de las áreas es la utilizada por la UNESCO):

CUADRO No. 13

**POBLACION ESTUDIANTIL EN LAS UNIVERSIDADES SEGUN
AREAS ACADEMICAS 1975 (Segundo Semestre)**

Áreas Académicas	Total	Oficial	Privada
Administración y Economía	47 323	14 803	32 520
Agropecuaria y afines	8 339	8 105	234
Arquitectura y Bellas Artes	7 820	3 250	4 570
Ciencias Exactas y Naturales	4 628	3 298	1 378
Ciencias de la Salud	16 892	12 516	4 376
Ciencias Sociales	8 067	2 727	5 340
Derecho	20 952	3 453	17 499
Educación	32 532	22 710	9 822
Humanidades	2 704	1 133	1 571
Ingeniería y afines	29 271	19.323	9 948
TOTAL GENERAL	178 576	91 318	87 258

Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975, pp. 69 a 81

Según estas cifras es notable el predominio de la matrícula en Administración y Economía, siendo las universidades privadas las que registran la inscripción más alta en este campo, en contraste con el escaso número de alumnos que en estas instituciones siguen estudios del área de Agropecuaria y afines. Le sigue la inscripción en el área de Educación, con inscripción mayor en las uni-

versidades oficiales; Ingenierías, Educación con igual característica y luego Derecho, donde la inscripción en las universidades oficiales es moderada, en contraste con la alta matrícula que registran las privadas. En Ciencias de la Salud vuelve a predominar la matrícula en las universidades oficiales. Véase el Gráfico No 6

Población estudiantil en los institutos tecnológicos según áreas académicas (1975)

La población estudiantil en los institutos tecnológicos se distribuía, por áreas académicas, en 1975 tal como aparece en el cuadro siguiente:

CUADRO No 14

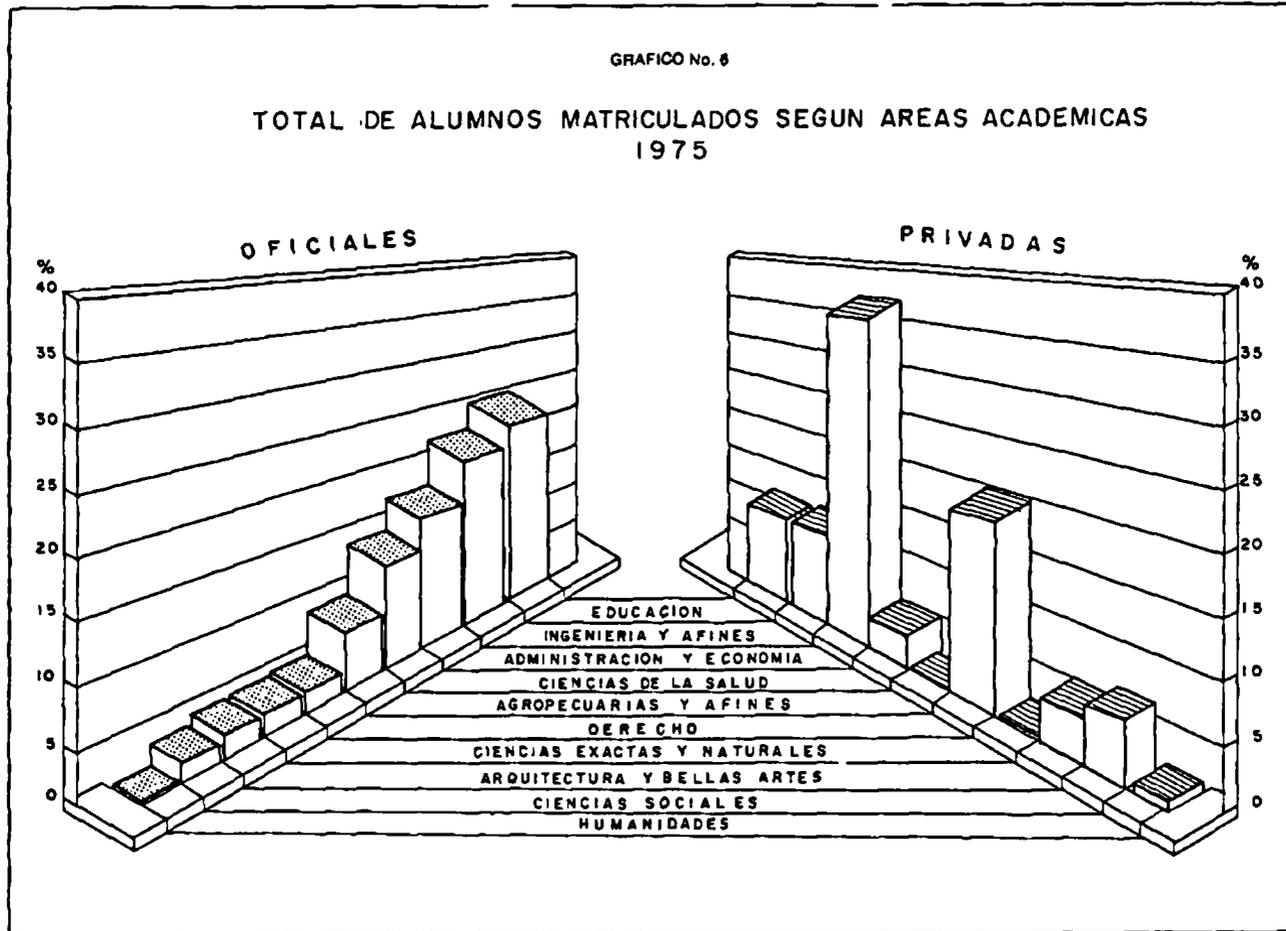
**POBLACION ESTUDIANTIL DE LOS INSTITUTOS TECNOLOGICOS
SEGUN AREAS ACADEMICAS 1975**

Áreas Académicas	Total	Oficial	Privada
Administración y Economía	1 883	998	885
Agropecuarias y afines	245	245	—
Arquitectura y Bellas Artes	323	245	78
Ciencias Exactas y Naturales	997	634	363
Ciencias de la Salud	114	114	—
Ciencias Sociales	386	230	156
Educación	834	478	356
Humanidades	105	40	65
Ingeniería y afines	1 238	1 238	—
TOTAL GENERAL	8 228	4 296	1 903

Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975, Bogotá, sin fecha, p 203

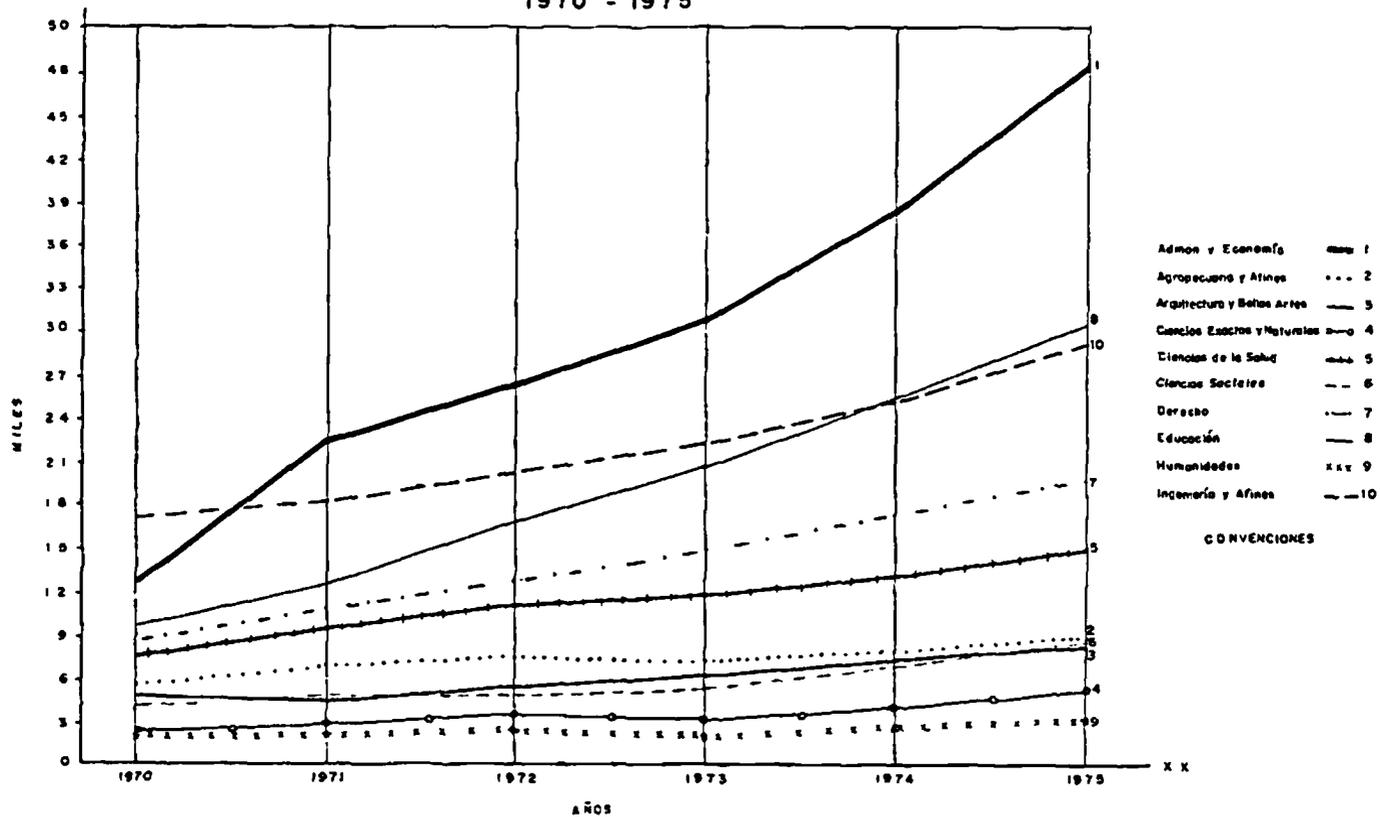
GRAFICO No. 8

TOTAL DE ALUMNOS MATRICULADOS SEGUN AREAS ACADEMICAS
1975



Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975.

GRAFICO No. 7
 EVOLUCION DE LA POBLACION ESTUDIANTIL DE LA EDUCACION SUPERIOR POR AREAS ACADEMICAS
 1970 - 1975



Distribución de la matrícula de educación superior por sexo

Entre 1960 y 1970 la participación porcentual de la matrícula femenina en la matrícula total de educación superior se incrementó pasando del 11.7% en 1960 al 21.9% en 1970. Según los últimos datos disponibles (Cuadro No. 15) en el segundo semestre de 1975 sobre una matrícula total de 186.682 alumnos, 69.327 eran mujeres (37.1%). Se estima que en la actualidad se aproxima al 40%, lo que representa un notable avance en la ampliación de la participación de la mujer en los estudios de rango superior. En las universidades privadas el porcentaje de mujeres suele ser mayor que en las oficiales. El incremento de la matrícula femenina es otro factor importante en la expansión general de la educación superior de Colombia, y responde a una intervención cada vez mayor de la mujer colombiana en la vida pública y económica del país. Sin embargo, aún se ve sometida a serias limitaciones: es un hecho que en la pirámide educativa la retención menor corresponde al sexo femenino, existen una serie de carreras científicas y técnicas (Agronomía, Medicina Veterinaria) donde la participación de la mujer es todavía mínima, aun cuando se advierte una tendencia al incremento; criterios adscriptivos pesan sobre su incorporación al mundo del trabajo, donde no siempre encuentra condiciones similares a las que se ofrecen a los hombres.

CUADRO No 15

DISTRIBUCION DE LA MATRICULA EN EDUCACION SUPERIOR POR SEXOS Y CLASE DE PROGRAMA - 1975

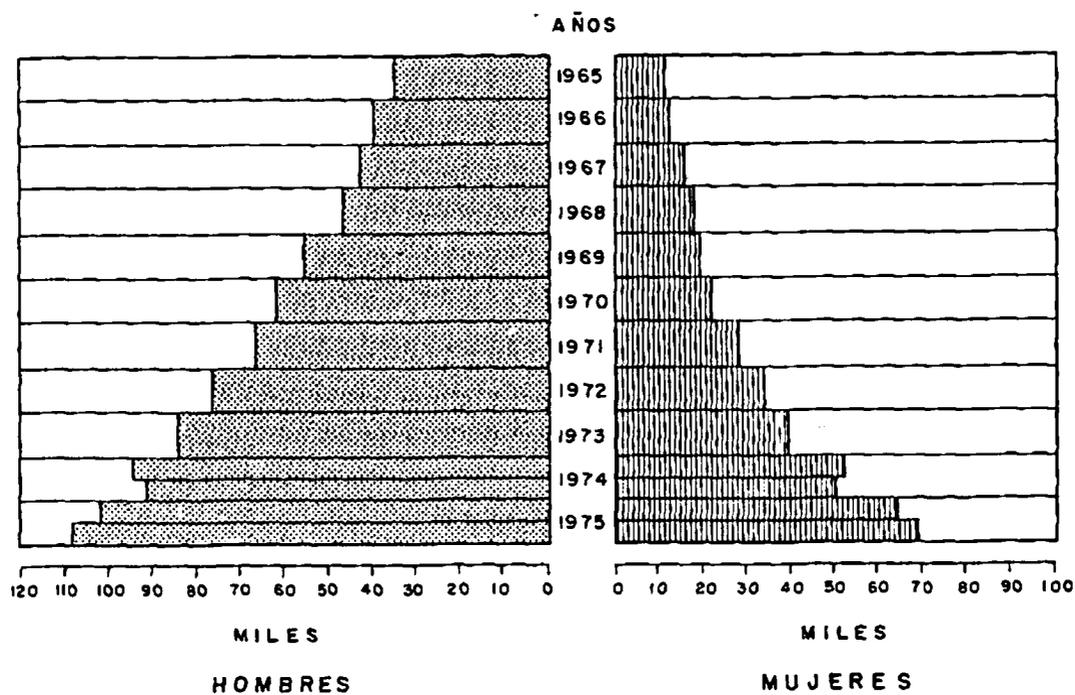
INSTITUCIONES	II Semestre Calendario					
	Total	Sexo		Programas		
		H	M	Largo	Corto	Postgrado
Total General	186 682	117 355	69 327	169 093	14 578	3 011
Total Universid	178 576	113 803	64 773	167 541	8 024	3 011
Universidad Oficial	91.318	60 463	30 855	87 823	4 497	1 998
Universidad Privada	87 258	53 340	33 918	82 718	3 527	1 013
Total Institutos	8 106	3 552	4 554	1 552	6 554	—
Institutos Oficiales	4 802	2 147	2 655	1 224	3 578	—
Institutos Privados	3 304	1 405	1 899	328	2 976	—

Fuente: ICFES; Estadísticas de la Educación Superior 1975 - Bogotá, sin fecha, p 18

Cabe observar que en las universidades privadas la matrícula femenina es superior que en las universidades oficiales, no así en los institutos tecnológicos. El Gráfico No. 8 ilustra la situación descrita en este numeral para el período 1965-1975.

GRAFICO No. 8

EVOLUCION DEL TOTAL DE ALUMNOS MATRICULADOS
EN LA EDUCACION SUPERIOR SEGUN SEXO -1965-1975



Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975.

Distribución de la matrícula por edades

Los estudios disponibles muestran una población estudiantil demográficamente joven, siendo este fenómeno más acentuado en las instituciones privadas.

CUADRO No 16
DISTRIBUCION DE LA MATRICULA DE EDUCACION SUPERIOR
POR EDADES, EN PORCENTAJES
(1966)

Edades	OFICIALES Y PRIVADAS						Total	
	17	18-20	21-23	24-26	27-29	30 y más		
Carreras Cortas	46	48.5	33.7	9.2	2.3	1.7	100	10 030
Carreras largas y postgrado	1.5	23.9	37.2	22.8	8.8	5.8	100	50,756
Total	2.0	28.3	36.6	20.4	7.6	5.1	100	61 086

Fuente: DANE: Estadísticas de la Educación Superior en Colombia 1967-1968. Tomado de Germán W. Rama: El sistema universitario en Colombia, p. 81

Según Germán W. Rama, varios factores influyen en la juventud de la matrícula: a) El peso demográfico creciente de las carreras cortas, que tienen más de la mitad de la matrícula de menos de 21 años; b) La duración de los ciclos de educación primaria y secundaria, que en Colombia totalizan 11 años, mientras que en otros países requieren 12 y 13 años; c) La baja tasa de repetición en la educación pre-universitaria; d) Los mecanismos universitarios no facilitan la permanencia de estudiantes que realizan lentamente sus estudios; e) los efectivos de los primeros cursos son voluminosos, lo que tiende a rejuvenecer aún más la estructura demográfica de la población estudiantil (38). Según algunos observadores de la educación superior colombiana, en los últimos años tiende a aumentar la edad de los alumnos, especialmente en los cursos vespertinos y nocturnos.

Características socio-económicas de los estudiantes de educación superior

Hasta la fecha no se ha realizado un estudio completo, a nivel nacional, sobre la población estudiantil de educación superior que permita analizar su origen por departamentos, procedencia familiar, educación de los padres, etc., y que, por lo tanto, sirva de fundamento a las consideraciones generales sobre la tipología de los estudiantes colombianos. Los únicos estudios disponibles son los censos de la Universidad Nacional y de algunas otras universidades; el realizado en cinco universidades en 1964 por el Instituto de Estudios Internacionales de Berkeley, y estudios sobre la procedencia socio-económica de los estudiantes, llevados a cabo a nivel de algunas instituciones.

Ante la imposibilidad de disponer de datos referidos a toda la población estudiantil de nivel superior del país, se harán algunas consideraciones en rela-

ción con la matrícula de la Universidad Nacional de Colombia, que por su representatividad y lugar dentro del sistema de educación superior del país, adquieren especial significación. Los estudios disponibles son el Censo de Estudiantes de la Universidad Nacional correspondiente a 1967, los censos y estudios sobre la matrícula de primer ingreso, las estadísticas básicas de esta misma universidad publicadas por el DANE (39) y los Boletines de Estadística de la Oficina de Planeación de la Universidad Nacional.

Del Análisis del Censo de Estudiantes publicado por la Universidad Nacional en 1970, sobre la base de los datos censales de 1967, reproducimos los principales hallazgos:

1. La mayoría de los estudiantes (62.1%), cursaron su primaria en colegios dirigidos por religiosos, 65.5% de ellos hicieron su secundaria en este tipo de colegios
2. La mayoría de las familias de los estudiantes tuvo capacidad para financiarles los estudios primarios, 60.7% y los secundarios, 64.7%
3. La mayoría de los alumnos, 94.3% hicieron el bachillerato clásico
4. El 75.3% de ellos cursaron secundaria en ciudades de más de 100.000 habitantes. Sólo 1.3% estudiaron en ciudades o zonas rurales de menos de 10.000 habitantes
5. La mayoría de alumnos, 77%, no repitieron ningún año de bachillerato.
6. El 59% de los estudiantes cursaban los dos primeros años de universidad
7. Sólo el 15.6% de alumnos desempeñan alguna tarea remunerada
8. La mayoría, 68.8%, disfrutaban de ambiente familiar en sus viviendas.
9. La mayor parte, 79.7%, cubren sus gastos personales mediante ayuda familiar
10. Los estudiantes son jóvenes. El 85.7%, tienen 24 años o menos. La gran mayoría, 98.8% son colombianos.
11. Más de la mitad, 52.3% provienen de familias numerosas. Estos alumnos declaran tener cinco o más hermanos vivos
12. El ambiente educacional familiar de los alumnos es elevado. El 55.2% tienen hermanos de 17 años o más que siguen o han seguido estudios universitarios
13. El 50.2% de los abuelos tuvieron como mínimo nivel educacional, primer año de bachillerato, 69.4% de los padres alcanzaron el mismo nivel
14. El 48.5% de los abuelos paternos trabajaron o trabajaban en el sector primario. Sólo 20.8% de los padres estuvieron o están dedicados a las mismas actividades
15. El grupo de censados puede ubicarse dentro del estrato social en las clases media y alta fundamentalmente. El 78.3% de los padres y el 62.1% de los abuelos fueron definidos como patrones, altos jefes, profesionales universitarios, trabajadores independientes, empleados calificados.

Los datos del censo fueron también analizados por Germán W. Rama y Jaime Rodríguez Forero (40), algunas de cuyas conclusiones son aprovechadas en este estudio.

Al examinar el origen rural o urbano de los estudiantes de la Universidad Nacional, según el censo de 1967, se encuentra que sólo un 5.2% proviene de la

zona rural, en un país donde la población rural representa cerca del 40% de la población total. Y probablemente ese 52% pertenecía a la clase media rural, ya que los hijos de los campesinos colombianos con dificultad terminan, cuando asisten a las escuelas, el tercero o cuarto grado de la enseñanza primaria. Cabe también apuntar que más del 50% de los estudiantes de la Universidad Nacional, según el aludido censo, provienen de las ciudades más importantes del país con más de 100 000 habitantes (41).

En 1968, el 59,3% de los aspirantes a la Universidad Nacional provenían del sector privado de la educación media (15,1% de la privada particular y 44,2% de la privada religiosa). En las universidades Javeriana y Los Andes el porcentaje de los provenientes del sector privado superó el 87%.

En cuanto a los antecedentes educativos de los padres de familia de los alumnos de la Universidad Nacional, el análisis de los datos disponibles permite concluir que los alumnos cuyos padres lograron un nivel educativo medio o superior representan el porcentaje más alto dentro de la matrícula total (el 65% de los padres ha realizado estudios de nivel medio y cerca del 20%, estudios de nivel superior). Luego, la base social de los estudiantes de la Nacional está representada, en su mayor parte, por jóvenes pertenecientes a sectores ya ascendidos socialmente desde el punto de vista educativo. Al examinar la información referente a las universidades privadas, Rama señala

“La comparación de niveles de instrucción de los padres de estudiantes de universidades privadas de alto prestigio social corrobora lo dicho anteriormente sobre el tipo diferencial de reclutamiento de esas instituciones. De la misma forma los primeros resultados de una investigación sobre universidades privadas de Bogotá, de menor nivel académico que la Universidad Nacional y que atienden un alumnado de formación pre-universitaria insuficiente para aprobar exámenes de ingreso en la universidad oficial, o que son atraídos por las facilidades de estudio en cuanto a horarios y exigencias de este tipo de universidades, indican que el nivel de instrucción de los padres está más concentrado en los grandes medios, con baja o nula representación de profesionales y baja representación también del nivel educativo primario. En la Universidad Javeriana el 38% de los padres ha realizado algún tipo de estudio universitario, en la Universidad de Los Andes lo ha hecho el 42%, en el Colegio Mayor del Rosario el 54%” (42)

Finalmente, en lo referente al origen social de los estudiantes, apreciado por la ocupación e ingresos de sus padres, Rodríguez Forero señala que los datos del censo de 1967 revelan que más de la mitad de los estudiantes de la Nacional quedaban ubicados en la clase alta, precisamente la que representa el porcentaje mínimo en el total de la población; la clase media estaba representada por más de un quinto del total de la población estudiantil y la clase baja, que representa la mayoría absoluta de la población, apenas se hallaba representada por un poco más de un décimo del total.

“A pesar de que los criterios socio-ocupacionales, advierte Rodríguez Forero, por su clasificación en base a prestigio e ingreso son muy discutibles,

de modo que la estratificación propuesta no establece una taxonomía absoluta, sí da una imagen de la influencia de la clase social sobre el ingreso a la universidad”.

Los datos, agrega Rodríguez Forero, dejan

“sin pie el estereotipo de que la Universidad Nacional es la universidad popular” (43).

Rama, a su vez, ofrece para la Universidad Nacional y sobre la base del mismo censo, los siguientes porcentajes (44):

Medio superior y alto	55.7%
Medio inferior	37.0%
Popular	7.3%

La estratificación social de los alumnos de la Universidad Nacional y de Los Andes, según el censo del Instituto de Estudios Internacionales, le merece a Rama el siguiente comentario:

“La universidad es la imagen invertida de la sociedad, ya que las categorías socio-ocupacionales de mayor volumen dentro de la sociedad —caso de los asalariados manuales— no tiene más que una representación insignificante en la matrícula universitaria, mientras que categorías cuantitativamente muy poco significativas, como son los profesionales universitarios, los empleados de calificación técnica y los jefes o intermedios de la administración pública o privada —citando únicamente aquellas categorías que son posibles de distinción dadas las limitaciones censales— que apenas suman el 4% de la población económicamente activa, retienen el 27.5% de las plazas de la Universidad Nacional, y el 46.4% de las plazas de la Universidad de Los Andes. La comparación revela que cada universidad tiene un determinado tipo de clientela social. La Universidad Nacional es la universidad de las antiguas clases medias urbanas; la Universidad de Los Andes —representativa de las universidades privadas de alto status social, que tipificamos junto con el Colegio Mayor del Rosario, Universidad Javeriana, Universidad Bolivariana— atiende a la clase alta y a la parte superior de las clases medias. Otras universidades, como La Salle crecen vertiginosamente acompañando el mismo ciclo de un nivel estratificado medio superior y medio-medio interesado en acceder a las posiciones profesionales o al menos en obtener un status social por la asistencia a universidades de prestigio creciente, de menores costos de matrícula y que no han definido un nivel académico homogeneizante elevado —en cuanto a la elección que se practica en el reclutamiento del profesorado— como para establecer un criterio selectivo de ingreso limitante de su crecimiento demográfico”. “Cubriendo el resto del espectro social, otras universidades privadas o las oficiales especializadas en formación de docentes incrementan su participación en la matrícula universitaria nacional enfatizando en los nive-

les estratificados medio-medio y medio-inferior. Son los casos de universidades del tipo de La Gran Colombia, Tadeo Lozano o América que ofertan cursos nocturnos, o niveles académicos no excesivamente exigentes en sus cursos diurnos, reclamados por esos sectores sociales con dificultades de formación pre-universitaria para acceder a la Universidad Nacional, de menores costos pero de mayores exigencias, y urgidos por obtener un título profesional que les permita cierto ascenso social y la incorporación a una posición ocupacional de mayor status que el de sus padres. El carácter específico del sistema universitario y la explicación de la proliferación de universidades radica en la diferenciación de las instituciones de acuerdo a la estratificación social de su población estudiantil y de una estratificación de calidad académica que no siempre se corresponde con la primera'' (45).

Personal docente según su dedicación y naturaleza de las universidades

Es notorio, en la última década, el incremento del personal docente de tiempo completo en las universidades, de manera especial en las de carácter oficial, como puede verse en el Cuadro No 17. En este tipo de instituciones la participación porcentual del profesorado de tiempo completo pasó de un 29.1% en 1960 a 61.7% en 1975, mientras que la participación del personal por horas descendió del 53.5% en 1960 al 26.7% en 1975. En las instituciones privadas la participación porcentual del personal docente de tiempo completo pasó de 4.7% en 1960 a 12.8% en 1975, mientras el personal docente horario descendió del 75.5% al 74.9%. Para todo el sistema los porcentajes fueron de 20.4% en 1960 para el profesorado de tiempo completo, y 37.8% en 1975. El personal docente hora-cátedra descendió del 61.4% al 50.2% en 1975.

Es evidente el esfuerzo que han hecho las universidades en los últimos años por incorporar en su personal docente profesores de tiempo completo, hasta el punto que en las universidades oficiales puede decirse que ésta fue una de las principales características de la década de los años sesenta. Este esfuerzo estaba orientado a mejorar los niveles de enseñanza, aunque la presión por el aumento de los cupos redujo notablemente sus posibilidades. Como consecuencia, se incrementaron los presupuestos universitarios de manera substancial sin lograrse el mejoramiento cualitativo deseado ni un cambio importante en la relación profesor/alumno. Varios estudiosos de la educación superior colombiana, entre ellos Alberto Alvarado, presumen que en los últimos dos años se ha venido produciendo un cambio en la política de la dedicación del profesorado, de manera especial en la universidad oficial, disminuyéndose el personal de tiempo completo y aumentándose en el de hora-cátedra, aunque no se dispone de datos estadísticos recientes que confirmen esta suposición (46). Este mismo autor señala que

“con los datos que se tienen se puede afirmar que mientras el profesorado total se dobló en la última década, el número de estudiantes se cuadruplicó. Por lo tanto la relación profesor/alumno se ha venido deteriorando paulatinamente con el consiguiente perjuicio de la calidad de la docencia, esto

CUADRO No. 17

PERSONAL DOCENTE SEGUN SU DEDICACION Y NATURALEZA DE LA UNIVERSIDAD
1960 1966 1970 1975

EN TERMINOS PORCENTUALES

Dedicación	OFICIAL				PRIVADA				TOTAL			
	1960	1966	1970	1975	1960	1966	1970	1975	1960	1966	1970	1975
Tiempo completo	29.1	56.8	56.7	61.7	4.7	18.8	18.8	12.8	20.4	36.8	40.9	37.8
Medio tiempo	17.3	14.2	16.6	11.8	19.7	17.5	17.0	12.3	18.2	16.3	16.4	12.0
Horas cátedra	53.5	39.2	27.4	26.7	75.5	68.9	66.2	74.9	61.4	47.8	42.7	50.2
TOTAL %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
TOTAL No	2 523	4 681	5 089	10 150	1 416	8 795	3 287	9 671	3 941	7 476	6 280	19 821

Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975, Bogotá, sin fecha

particularmente en la educación privada, donde según estimaciones de COLCIENCIAS, reducidos a personal de tiempo completo los docentes de la universidad privada, en 1970 apenas alcanzaban un poco más de la cuarta parte de todos los docentes universitarios del país quedando, en consecuencia, las 3/4 partes restantes en la universidad pública. Así discriminada la relación de 17 alumnos por un profesor, se convierte en 18 alumnos para la universidad pública y en 28 alumnos para la universidad privada. Es decir que cada profesor en la universidad privada tiene a su cargo el doble de alumnos que su colega de la universidad pública" (47).

Conviene tener presente que la relación profesor/alumno se estima que es de 1/18 en el nivel medio y 1/38 en el primario (cifras de 1973). Sin embargo, habrá que tomar con mucha cautela el indicador de la relación número alumnos/número profesores, ya que este criterio es relativo, y no puede ser definitivo para emitir juicio sobre la calidad de la educación. Habría que analizar a fondo las características de los profesores (preparación, dedicación vocacional, metodología de enseñanza empleada) para poder sentar las bases de construcción de un índice, muy relativo aún, de calidad de enseñanza. Las estadísticas de que dispone el país sobre características de los profesores son tan pobres, a todos los niveles, que se justifica una acción específica en tal área.

Los dos cuadros siguientes, (Nos. 18 y 19) tomados de la publicación del ICFES, Estadísticas de la Educación Superior 1975-1976, Bogotá, julio 4 de 1977, muestran la distribución del personal docente por áreas académicas en las universidades e institutos de educación tecnológica en 1975, clasificados por sexo, dedicación (ver gráfico No 9) y diploma, grado o título obtenido. El cuadro referente a las universidades muestra el predominio de los profesores en Administración y Economía, seguidos por Ingeniería y Afines, Ciencias de la Salud, Educación y Ciencias Exactas y Naturales. El sexo femenino está representado en el personal docente con un poco más del 10% del total de profesores, siendo Educación, Ciencias de la Salud y Ciencias Sociales los campos donde cuentan con mayor representación. El total de profesores de tiempo completo y medio tiempo (9 878), en conjunto, es menor que el número de profesores

CUADRO No. 18

PERSONAL DOCENTE POR AREAS ACADEMICAS EN LAS UNIVERSIDADES - 1975

AREAS ACADEMICAS	TOTAL	TOTAL		DEDICACION			DIPLOMA, GRADO O TITULO				
		SEXO		Tiempo	Medio	Hora	Técnico				
		H.	M.	Comple.	Tiempo	Cátedra	Experto	Licencia.	Profesio.	Master	P.H.D.
Total Universidades	19.821 (a)	15.493	2.352	7.502	2.376	9.943	759	3.381	13.708	1.697	296
Administración y Eco.	4.082	3.671	282	642	439	2.951	105	190	3.390	313	34
Agropecuarias y Afines	721	574	31	525	32	164	14	26	523	138	20
Arquitectura y Bellas Art.	1.337	971	124	337	244	756	121	48	1.125	41	4
Ciencias Exactas y Natur.	2.050	1.338	292	1.294	88	668	44	440	1.219	276	71
Ciencias de la Salud	2.627	1.715	421	1.419	673	535	123	168	2.188	136	17
Ciencias Sociales	1.064	697	295	350	107	607	57	364	564	71	8
Derecho	1.949	1.718	68	225	234	1.490	31	39	1.843	35	1
Educación	2.189	1.726	434	977	238	974	64	1.414	440	234	27
Humanidades	1.220	804	377	633	96	491	44	571	456	113	37
Ingeniería y Afines	2.632	2.279	107	1.100	225	1.307	156	103	1.966	330	77

Nota: (a) Incluye 1976 profesores de la Universidad Nacional de Bogotá sin discriminar por sexo.

Fuente: ICES: Estadísticas de la Educación Superior 1975-1976, Bogotá, 4 de julio de 1977.

CUADRO No. 18

PERSONAL DOCENTE POR AREAS ACADEMICAS EN LOS INSTITUTOS DE EDUCACION TECNOLOGICA - 1975

AREAS ACADEMICAS	TOTAL		DEDICACION				DIPLOMA, GRADO O TITULO				
	TOTAL.	Sexo		Tiempo	Medio	Hora	Técnico	Licenc. a.	Profesión	Master	P.H.D.
		H	M	Comple.	Tiempo	Cátedra	Experto				
Total Institutos	1.332	983	312	272	17	1 006	228	328	714	59	3
Administración y Eco.	399	327	72	53	24	322	35	45	293	26	—
Agropecuaria y Afines	52	50	2	25	3	24	7	2	43	—	—
Arquitectura y Bellas Art.	110	66	44	9	2	99	31	10	89	—	—
Ciencias Exactas y Natur.	123	87	36	25	12	86	24	23	70	6	—
Ciencias de la Salud	25	9	16	12	3	10	7	7	11	—	—
Ciencias Sociales	113	56	55	19	1	93	26	60	20	4	3
Derecho	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Educación	211	122	89	62	5	144	19	113	58	21	—
Humanidades	102	76	26	20	3	79	14	61	26	1	—
Ingeniería y Afines	197	185	9	47	1	149	65	7	124	1	—

Fuente: ICEES: Estadísticas de la Educación Superior 1975-1976. Bogotá, 4 de junio de 1977.

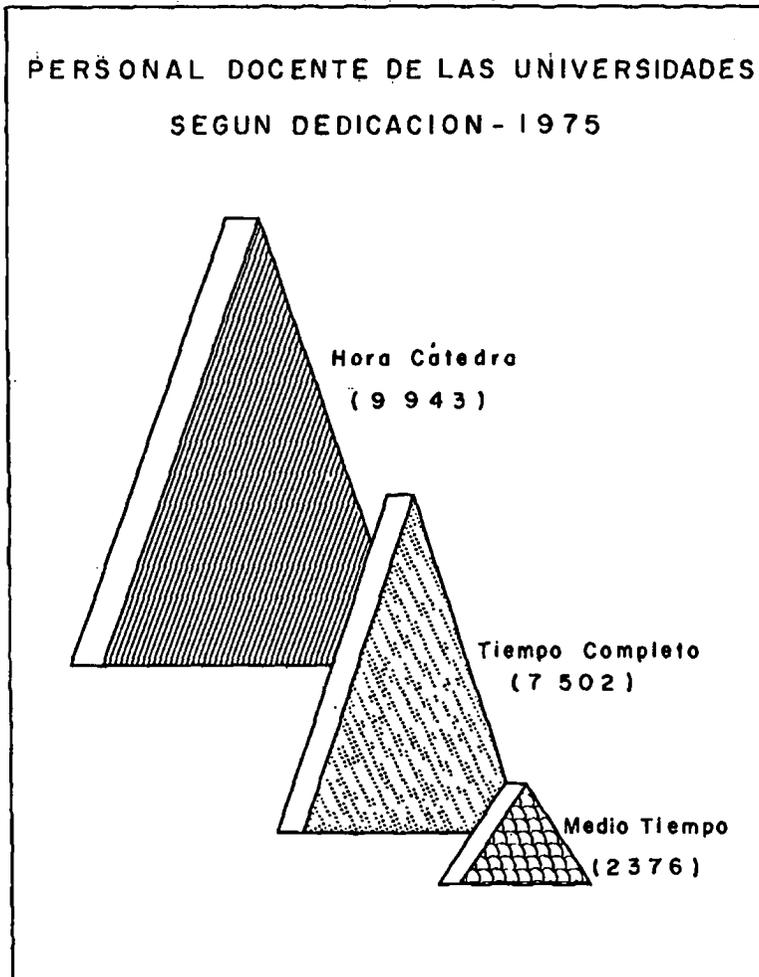
de horas (9 943) Del total de profesores universitarios sólo un poco más del 1% cuenta con grado de Ph D y cerca del 12% ostenta título de master

En los institutos de educación tecnológica es mayor el predominio del personal por horas (cerca del 75%). El nivel, según el grado obtenido, se concentra en el correspondiente al título profesional

Financiamiento de la educación superior

El porcentaje del presupuesto para educación superior respecto del presupuesto nacional, ha variado, a partir de 1970, entre un 26.2% (1972) hasta un 20.1% en 1976, según el ICFES (48)

GRAFICO No 9



Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975

En los cuadros (Nos 20 y 21) pueden apreciarse los aportes de la Nación para funcionamiento e inversión en la educación superior, según la naturaleza jurídica de las instituciones

Como puede apreciarse, el presupuesto global de funcionamiento ha oscilado entre 1970 y 1973 entre un 85.5% del total hasta un 79.3% representando siempre un monto que casi cuadruplica lo destinado a inversiones. El aporte a las universidades se ha incrementado paulatinamente, llegando casi a triplicarse entre 1970 y 1973. En 1977 el aporte para las universidades oficiales, incluyendo la Nacional, fue de 2.284 0 millones de pesos (en 1974 era de 1.195.0 millones)

De conformidad con las disposiciones vigentes el aporte nacional a las Universidades Departamentales Oficiales no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del presupuesto anual asignado al Ministerio de Educación Nacional, ni menor al dos por ciento (2%) del mismo presupuesto para las universidades privadas (Artículo 15 del Decreto 0277 de 1958) A la Universidad Nacional le corresponde, en teoría como mínimo, el 15% del presupuesto del MEN.

CUADRO No 20

APORTES DE LA NACION PARA FUNCIONAMIENTO E INVERSION SEGUN NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR 1970-1973 (en miles de \$)

Universidades	1970					1971					I PARTE
	Funcionamiento	% de aporte total	Inversiones	% sobre aporte tot	Total	Funcionamiento	% del total	Inversión	% del total	Total aporte	Total aporte
Nacionales	206 312	92 0	18 005	8 0	224 317	265 340	77 1	75 762	22 9	341 102	331 102
Departamentales	105 508	75 8	33 680	24 2	139 188	127 533	82 8	75 429	37 2	202 962	202 962
Total Oficiales	311 820	85 8	51 685	14 2	363 485	392 873	71 7	151 191	28 3	534 064	534 064
Privadas	25 027	81 6	5 620	18 4	30 647	31 627	75 8	10 078	24 2	41 705	41 705
Otras Instituc III	6 928	87 4	1 000	12 6	7 928	8 524	68 4	3 934	31 6	12 458	12 458
TOTALES	343 773	85 5	58 285	14 6	402 058	423 024	71 9	165 203	28 1	588 227	588 227

(I) Institutos Tecnológicos Oficiales y Privados Colegios Mayores

Universidades	1972					1973					II PARTE
	Funcionamiento	% de aporte total	Inversiones	% sobre aporte tot	Total	Funcionamiento	% del total	Inversión	% del total	Total aporte	Total aporte
Nacionales	459 237	83 6	89 857	16 4	549 094	442 180	84 0	83 937	16 0	526 097	526 097
Departamentales	297 844	74 5	102 142	25 5	400 026	367 928	76 6	112 218	23 4	480 146	480 146
Total Oficiales	757 121	80 0	191 999	20 0	949 120	810 088	80 5	196 155	19 5	1 006 243	1 006 243
Privadas	37 911	83 1	7 716	18 9	45 627	44 436	72 9	16 527	27 1	60 963	60 963
Otras Instituc	22 677	72 9	8 420	27 1	31 097	25 454	69 5	17 385	40 5	42 739	42 739
TOTALES	817 709	79 7	208 135	20 3	1 025 844	879 978	79 3	229 967	20 7	1 109 945	1 109 945

Fuente: IIFES

CUADRO No 21

APORTES OFICIALES PARA FUNCIONAMIENTO E INVERSION EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR (1974 - 1977 - Miles de Pesos)

AÑOS CONCEPTO	1974	1975	1976	1977
	Aportes Nacionales	1 240.418	1 799 806	2 180 133
Aportes Departamentales	120 762	150 291	181 049	180 937
Aportes Municipales	13 250	15 725	29 896	—
Total Funcionamiento (1)	1 374 430	1.965 822	2 391 077	2 795.187
Total Inversión (2)	185 000	164 450	138 750	179 200 (3)
Total General	1 559 430	2 130 272	2 530 827	2 974 387

- 1 Incluye aportes adicionales nacionales y partida adicional en trámite por valor de \$200 000 000 para 1977
- 2 Corresponde a los aportes por Ley de Presupuesto restados los recortes nacionales.
- 3 Aporte, según Ley de Presupuesto

Fuente: ICFES, División de Planeación y Financiación

Costos universitarios

En el segundo semestre de 1973, la Dirección de Planeación y Financiación del ICFES llevó a cabo un estudio de costos universitarios, que comprendió 18 universidades oficiales (el 75% de las existentes) cuya población estudiantil representa aproximadamente el 90% de la matrícula en instituciones oficiales.

Aun cuando el estudio no comprendió la totalidad de las instituciones de educación superior, es bastante representativo, tanto por su cobertura como porque las instituciones incluidas ofrecen la casi totalidad de los programas académicos que se imparten en el país. Sin embargo, el propio ICFES aconseja tomar los resultados con cierta reserva en espera de una aplicación sistemática y continua del modelo empleado que permita obviar las distorsiones que hayan podido presentarse y llegar a conclusiones más generales (49)

El estudio de referencia llegó, entre otros, a los resultados siguientes:

“En cuanto a la estructura de los costos, la distribución de los gastos de operación mostró que los gastos totales en Servicios Personales fluctúan entre 64.8% y el 86.9%, con un promedio del 79.3%; los Gastos Generales, entre el 24.1% y el 4.6%, con un promedio del 13.0%, las Depreciaciones, entre el 4% y el 17%, con un promedio del 6.3%, y los Gastos Financieros, entre el 0% y el 3.7%, con un promedio del 1.3%. Esta estructura general cambia fundamentalmente al considerar por separado unidades adminis-

trativas y unidades académicas Los promedios generales señalan para las primeras 60%, 28%, 7% y 5%, respectivamente y para las segundas 87%, 6%, 6% y 1%, situación que demuestra una de dos cosas: o que las unidades centrales cuentan con mejores recursos para apoyar su personal o que debido a la forma como se ejecuta el presupuesto, muchos gastos de las unidades académicas se cargan a las cuentas centrales Ambas alternativas exigen un estudio más detallado. De todas formas y con base en los promedios totales, se puede afirmar que la estructura 79%, 13%, 6.3% y 1.3%, deja entrever una distribución no muy racional de los gastos, lo que permite deducir un trabajo ineficiente por falta de adecuado apoyo para el trabajo del personal. Si se comparan estos resultados con estudios hechos por el OECD, en varios países miembros, se puede observar una estructura promedio más racional con 60% en Gastos de Personal, 20% en Gastos Generales y 20% en Gastos de Capital (equivalente a depreciaciones) Esta estructura varía según el tipo de trabajo docente, disminuyendo la componente de personal en campo académico, donde el trabajo experimental en laboratorios es más intenso".

"En cuanto al segundo aspecto señalado, o sea, la participación en los gastos totales de las agrupaciones más importantes unidades centrales y unidades académicas, se encuentra que las primeras representan aproximadamente entre el 16% y el 35%, con un promedio del 29% y la segunda entre el 63% y el 83%, con un promedio del 66%, estructura similar a los pocos datos obtenidos del Sector Privado (31% y 60%) del estudio del ICOLPE, realizado en 1972 sobre más de 500 colegios de bachillerato de diferente tipo (35%, 65%), similitudes que demuestran una mejor distribución en este aspecto, aunque se insiste en la necesidad de profundizar en el análisis para detectar cómo se comporta cada universidad, puesto que a nivel institucional es más importante" (50)

"En lo que respecta a los costos unitarios el estudio analiza sus componentes básicos: la hora/contacto y las actividades complementarias de la docencia, datos de suma importancia para la evaluación institucional de cada universidad, porque permite comparar la situación de cada Unidad Académica (Facultad, Escuela, Departamento, Area) y por lo mismo racionalizar la distribución de los recursos de acuerdo con los objetivos de la institución y con la contribución de cada unidad a su logro" Los dos gráficos (Nos 10 y 11) ilustran este aspecto

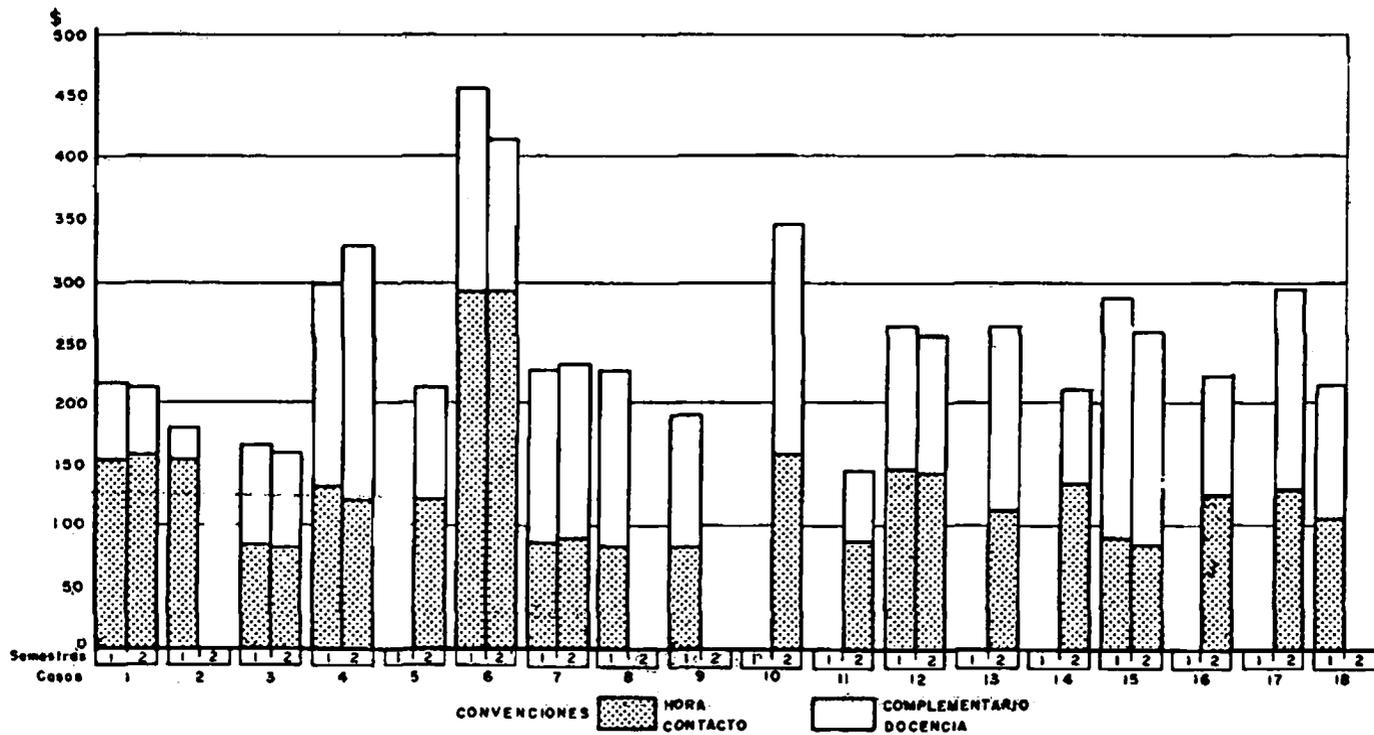
"En cuanto a los costos indirectos, es decir, los generados por aquellas dependencias o servicios que sirvan a toda la universidad (Administración, Bienestar Estudiantil, Operación de la Planta Física y Biblioteca), en contraposición a los generados por la actividad académica propiamente dicha, los resultados encontrados fueron los siguientes (por alumno):

	Mínimo	Máximo
Administración docente y general	\$ 1 554 83	\$ 2 987 41
Bienestar Universitario	\$ 437 52	\$ 1 509 30
Operación de la Planta Física	\$ 550 73	\$ 1 553 79
Biblioteca	\$ 194 72	\$ 681 30

GRAFICO No. 10

COSTOS UNITARIOS PROMEDIOS POR HORA DE CLASE ALUMNO-HORA EN LAS UNIVERSIDADES OFICIALES
AÑO 1973

COSTO PROMEDIO POR HORA-CLASE

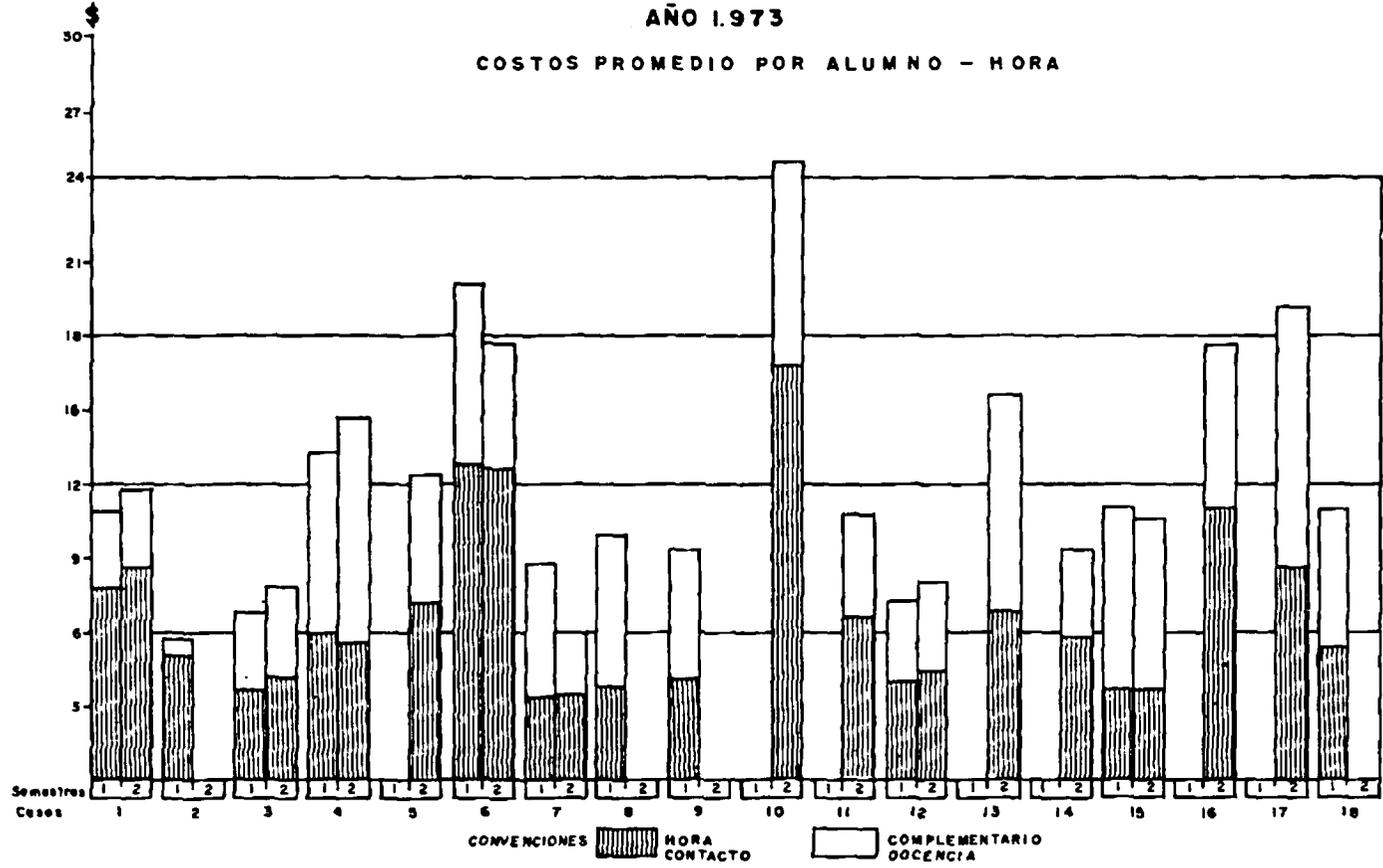


Fuente:ICFES

Nota: Lo que figura bajo la nomenclatura "casos" son las Instituciones estudiadas.

GRAFICO No. 11

**COSTOS UNITARIOS PROMEDIOS POR HORA DE CLASE Y ALUMNO-HORA EN LAS UNIVERSIDADES OFICIALES
AÑO 1.973**



Fuente: ICES.

La interpretación de estos datos lleva al ICFES a establecer que "el gasto en Administración (aproximadamente un 15% del presupuesto de cada institución) puede considerarse aceptable si se tiene en cuenta la complejidad de manejo administrativo de la universidad".

"La suma destinada a Bienestar (\$437.52-\$1 509 30 por alumno), considera el ICFES difícil de juzgar, pues depende del tipo y calidad de los servicios que se prestan. En cambio, el ICFES encuentra irrisoria la suma gastada en Biblioteca (\$194.72 a \$661.30, con un promedio de \$430.00 por alumno), debido a que entre el 60% y 80% de ésta se gasta en salarios, lo que implica que para la compra de material bibliográfico solo queda aproximadamente entre \$100.00 y \$300 00 "Si se tiene en cuenta que el costo promedio de un libro o una suscripción a una revista sobrepasa la suma de \$300.00, podemos concluir que nuestras bibliotecas adquieren menos de un libro por estudiante/año, situación aberrante, ya que es imposible concebir una Educación Superior eficiente y actualizada sin un servicio tan indispensable como una biblioteca buena. Normas mínimas aconsejan la adquisición anual de por lo menos 5 volúmenes por estudiante, lo que equivale a un gasto de \$1 500 00 por alumno para adquisición de material bibliográfico. Normas internacionales aconsejan igualmente que la biblioteca universitaria tenga un presupuesto que varía entre el 5% y el 10% del presupuesto total de la institución" (51).

El examen de los costos indirectos lleva al ICFES a las siguientes conclusiones

- Los costos indirectos por alumno son mayores en las instituciones demasiado pequeñas, estabilizándose alrededor del promedio cuando la población estudiantil pasa de 5 000 alumnos
- No parece existir mucha relación entre los costos indirectos y el número de programas ofrecidos por la institución
- La relación de alumnos/profesor (en equivalencias de tiempo completo) parece explicar las diferencias de los costos. A medida que la relación alumnos/profesor es menor, el costo es mayor
- El nivel salarial también explica las diferencias de los costos
- El número promedio de estudiantes por carrera también parece explicar hasta cierto punto diferencias en los costos
- No parece existir mayor relación entre el tamaño de la ciudad donde se ubica la institución y sus costos (52).
- En lo que se refiere a los costos promedios anuales, directos y totales, de los programas académicos, los resultados sugieren una gradación en los costos según el tipo de programas:

1	Ciencias de la Salud	\$ 25 933
2	Agronomía y Afines	21 862
3	Ingeniería y Afines	17 608
4	Humanidades	17 025

Sigue

Viene	5	Arquitectura y Bellas Artes	16 635
	6	Ciencias Exactas y Naturales	16 258
	7	Ciencias Sociales	15 069
	8	Educación	13 843
	9	Administración y Economía	13 484
	10	Derecho	11 798

“Esta gradación, dice el ICFES, así como la magnitud de las diferencias observadas, no reflejan en todos los casos las características del trabajo académico específico de cada área y los costos que éste genera, al menos si se establece la comparación con otros países donde se han realizado estudios detallados y existen normas precisas al respecto” (53).

- Finalmente, en cuanto al tipo de actividad que llevan a cabo las instituciones universitarias, los resultados indican los siguientes costos unitarios anuales promedios:

	Pesos	% del Total
Docencia	16 735	89.8
Investigación	990.7	5.3
Asesoría y Servicios	494.3	2.6
Extensión y Varios	423.2	2.3
	18 643.8	100.0

Como puede verse, el más alto porcentaje (89.8%) corresponde a las actividades docentes. Es realmente digno de destacar la bajísima participación de la investigación (5.3%).

“Ello muestra, afirma el ICFES, el carácter de nuestras Instituciones de Educación Superior, que pese a todos los cambios y reformas introducidas en la década del 60, siguen ofreciendo una docencia repetitiva y tradicional, sin el aporte enriquecedor de la investigación. En otros medios, la actividad investigativa de las instituciones de educación superior significa un 30% a 40% del presupuesto total” (54).

Un estudio realizado por Arcesio López P. (55) establece una comparación entre los gastos de funcionamiento por alumno y por año, según su nivel educativo, incluyendo ambos sectores, oficial y privado. Para 1973 el estudio atribuye al nivel primario un gasto de \$980.00, al secundario \$1.480.00 y al universitario \$9 370.00 pesos. Analizando el impacto de la deserción en el gasto educativo, este autor sostiene que

“para 1970 el desperdicio por deserción en los tres niveles fue de 708 millones de pesos, es decir el 20% de los gastos gubernamentales en funciona-

miento de la educación ese mismo año. La contribución a dicho desperdicio por parte del nivel primario es mayoritaria (44%); la de la educación superior es la menor (26%), mientras que el nivel secundario aporta en forma intermedia entre los anteriores (30%). Esto es explicable principalmente por el gran volumen de desertores en nivel primario los cuales, aunque la asignación por alumno sea inferior a la de los otros dos niveles, representan en valor total una cantidad apreciable”

Egresados de la educación universitaria por áreas

En el cuadro siguiente (No. 22) tomado de una publicación del ICFES y actualizado con datos del mismo organismo (56) puede verse un resumen de los egresados de la educación universitaria por áreas académicas entre 1960 y 1975:

CUADRO No. 22

EGRESADOS DE EDUCACION UNIVERSITARIA POR AREAS 60-75

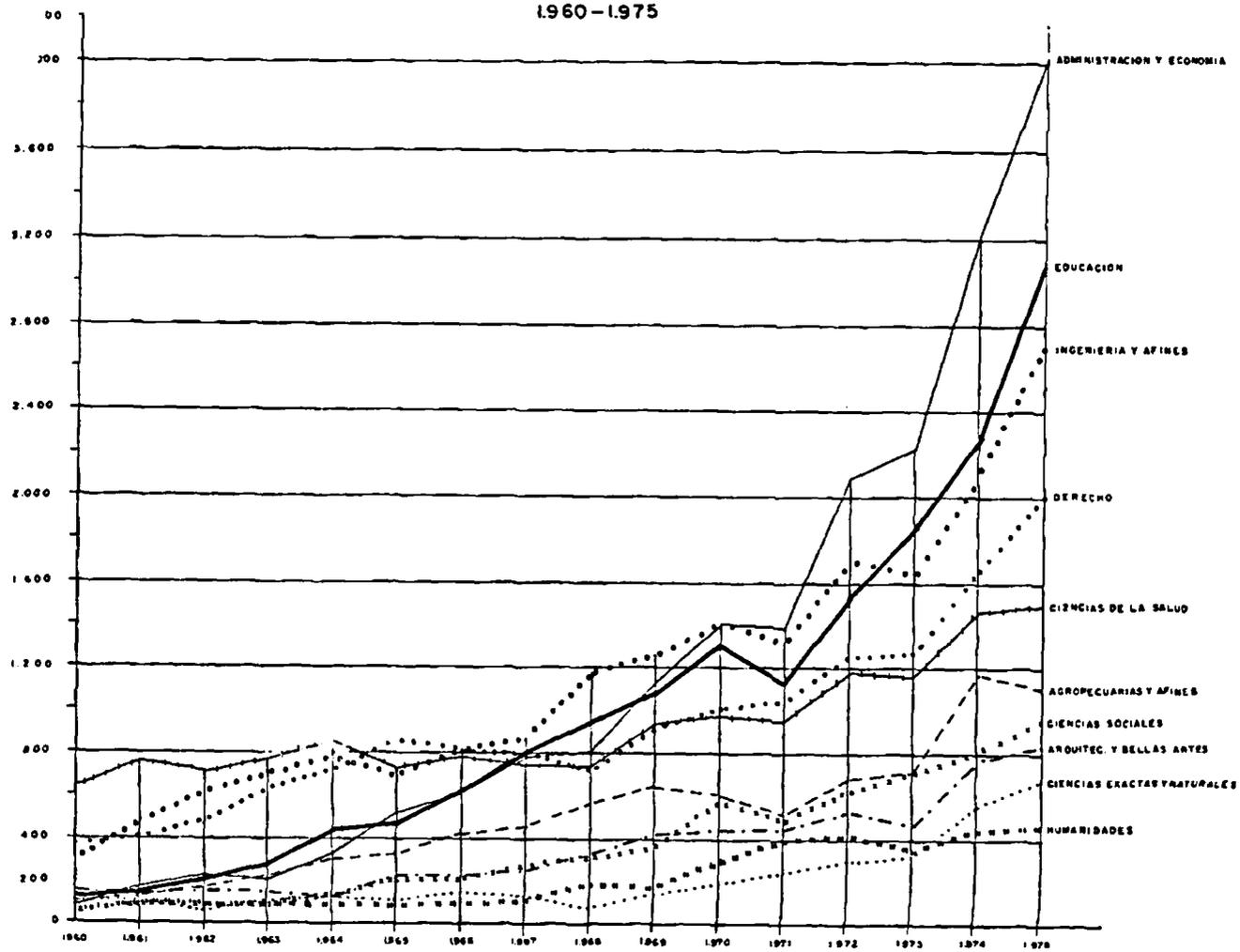
Áreas Académicas	TOTAL
	1960 - 1975
Total General	108.578
Administración y Economía	18.511
Agropecuarias y Afines	8.233
Arquitectura y Bellas Artes	5.453
Ciencias Exactas y Naturales	2.801
Ciencias de la Salud	14.895
Ciencias Sociales	5.928
Derecho	15.013
Educación	16.195
Humanidades	3.184
Ingeniería y Afines	18.365

Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975, p. 281.

En orden descendente predominan en el total los egresados de Administración y Economía, seguidos por los egresados de Ingeniería y afines, y Educación, Derecho y Ciencias de la Salud.

En el gráfico siguiente (No. 12) tomado de la misma publicación del ICFES, puede apreciarse la evolución de los egresados por áreas académicas entre 1960 y 1975. En el gráfico No. 13 aparecen los egresados y graduados de las universidades según áreas académicas en 1975.

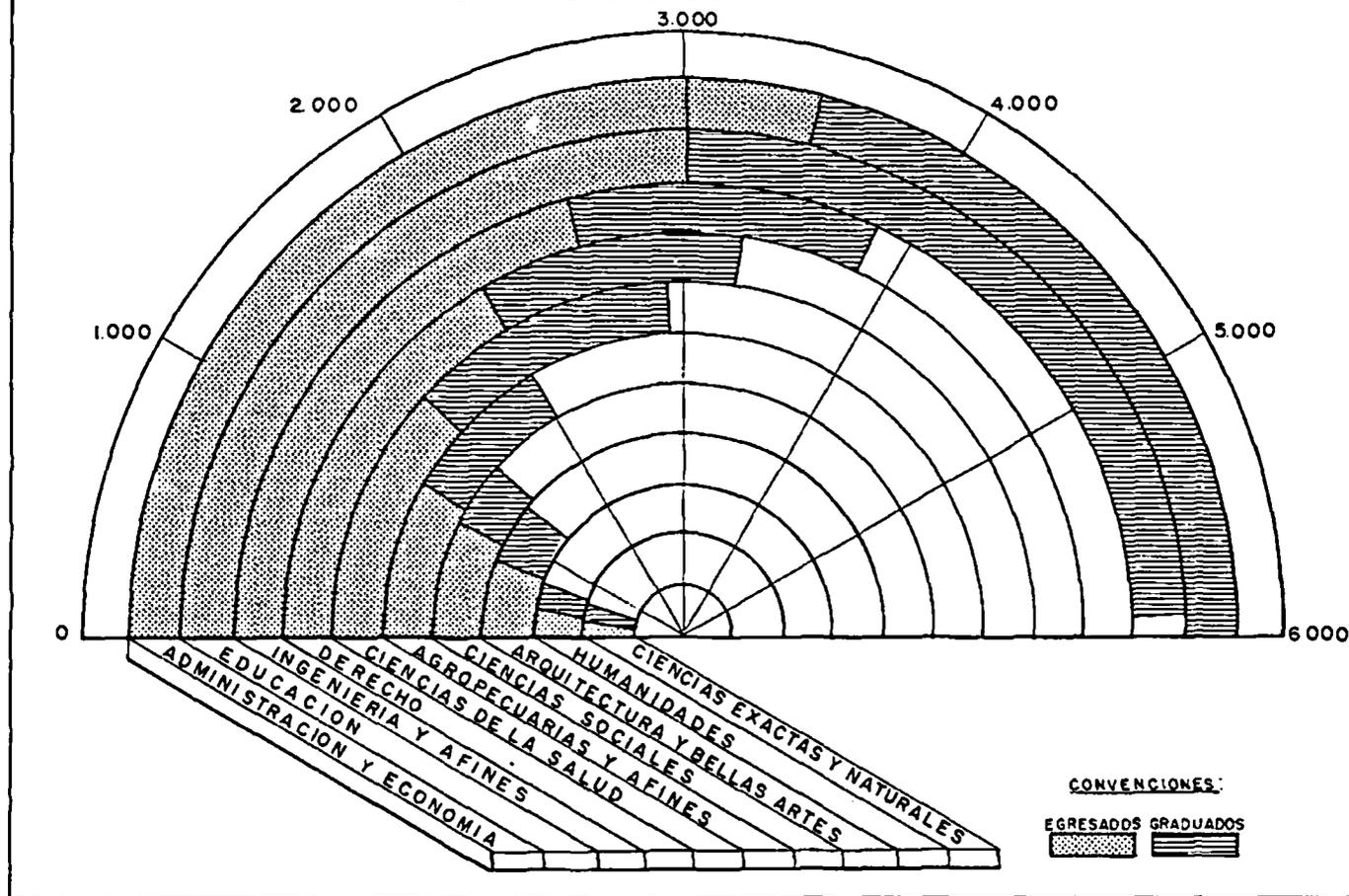
GRAFICO No. 12
 EVOLUCION DE EGRESADOS POR AREAS ACADEMICAS
 1.960-1.975



Fuente: ICES: Estadística de la Educación Superior, pág. 261.

GRAFICO No. 13

EGRESADOS Y GRADUADOS DE LAS UNIVERSIDADES
SEGUN AREAS ACADEMICAS - 1975



Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975.

El gráfico No 12 revela que mientras la línea que representa a los egresados en Administración y Economía, Educación, Ingeniería y Afines, Derecho y Ciencias de la Salud, muestra un proceso ascendente muy pronunciado, principalmente en los últimos años, el ritmo de crecimiento de los egresados de Agropecuaria y afines y Ciencias Sociales es lento, aunque con tendencia ascendente. En cambio, la línea de los egresados de Arquitectura y Bellas Artes, Humanidades y Ciencias Exactas y Naturales tiende más hacia la horizontalidad, evidenciando un incremento de ritmo muy lento

Tamaño de las sedes de educación superior

En el cuadro siguiente (No. 23) se muestra un resumen del tamaño de las sedes de educación superior en Colombia en 1975, que incluye 29 universidades oficiales, 48 universidades privadas, 14 institutos tecnológicos oficiales y 14 institutos tecnológicos privados. Estas instituciones fueron clasificadas según el número de sus estudiantes (desde menos de 250 hasta una matrícula entre 14 000 y 16 000 alumnos). El resultado nos muestra que cerca de un 60% de las sedes (59 tienen menos de 1.000 estudiantes; 40 sedes tienen un tamaño menor de 500 estudiantes y 22 no llegan a los 250 alumnos. Sólo dos sedes universitarias oficiales (Nacional de Colombia en Bogotá y Universidad de Antioquia) superan los 10 000 estudiantes. Existe obviamente, una injustificable dispersión de esfuerzos

CUADRO No 23

TAMAÑO DE LAS SEDES DE EDUCACION SUPERIOR 1975 (VEINTIOCHO UNIVERSIDADES OFICIALES, CUARENTA Y OCHO UNIVERSIDADES PRIVADAS, CATORCE INSTITUTOS OFICIALES, CATORCE INSTITUTOS PRIVADOS)

Número de Estudiantes	Número de Sedes	Universidades o Instituciones
De 14 000 a 16 000	1	Universidad Nacional de Colombia - Bogotá
De 12 000 a 14 000	—	
De 10 000 a 12 000	1	Universidad de Antioquia - Medellín
De 8 000 a 10 000	1	Pontificia Universidad Javeriana
De 6 000 a 8 000	2	Universidad del Atlántico y Universidad La Gran Colombia
De 4 000 a 6 000	8	Tres universidades oficiales (Pedagógica y Tecnológica, Tunja; Industrial de Santander, Bucaramanga; del Valle, Cali) Cinco universidades privadas (Libre de Colombia, Bogotá; de Medellín; de Santo Tomás; Jorge Tadeo Lozano; INCCA)
De 2 000 a 4 000	19	Doce universidades oficiales (Nacional de Colombia, Medellín; de Caldas, Manizales, etc) Siete universidades privadas (los Andes, Bogotá; Autónoma Latinoamericana, Medellín)
De 1 000 a 2 000	13	Tres universidades oficiales (Nacional de Colombia, Manizales; de Córdoba, Montería, etc) Nueve universidades privadas (Col Mayor de Nue-

Sigue

Viene			
Número de Estudiantes		Número de Sedes	Universidades o Instituciones
De 500 a 1.000		19	tra Señora del Rosario, Bogotá; Piloto de Colombia, Bogotá, etc.). Un instituto oficial (Instituto Politécnico "Jaime Isaza C.>"). Dos universidades oficiales (Nacional de Colombia, Palmira; ESAP, Bogotá). Quince universidades privadas (Javeriana, Cali; La Gran Colombia, Armenia; etc.). Dos institutos oficiales (Col. Mayor de Cultura Femenina de Cundinamarca, Bogotá; Instituto Surcolombiano, Neiva).
De 250 a 500		18	Dos universidades oficiales (Diego Córdoba, Quibdó, etc.). Ocho universidades privadas (Univ. de San Buenaventura, Cali; Univ. de San Buenaventura, Bogotá, etc.). Tres institutos oficiales (Col. Mayor de Cult. Femenina de Antioquia, Medellín, etc.). Cinco institutos privados (Centro de Invest. y Planeam. Administrativo, Medellín, etc.).
Menos de 250		22	Tres academias militares. Dos universidades privadas. Ocho institutos oficiales. Nueve institutos privados.
Total Sedes		104	

NOTAS

35. DANE: "La Educación en Colombia", en Boletín Mensual de Estadística No. 306, enero de 1977, Bogotá, p. 10.
36. *Ibidem*, p. 10.
37. Así lo reconoce el DANE en el artículo sobre Educación Superior publicado en su Boletín Mensual de Estadística No. 284, marzo de 1975, p. 9.
38. Germán W. Rama: *El sistema universitario colombiano, etc.*, p. 61.
39. Sobre el Censo de Estudiantes de 1967, la Universidad Nacional publicó un Análisis del Censo de Estudiantes, Bogotá, D.E., julio de 1970. El Censo fue de los estudiantes inscritos en el primer semestre de 1967. Contestaron al Censo 9.984 personas que representaron el 100% de los alumnos regulares en ese período. El análisis fue realizado por el doctor Pedro Amaya, con la asesoría del doctor Jorge Graclarena. Véase también: "La Universidad Nacional. Síntesis estadística", en Boletín Mensual de Estadística No. 230, 1970 del DANE, pp. 52 a 70 y Universidad Nacional: *Boletín de Estadística de 1975. Sobre el origen socio-económico de los estudiantes de la Universidad Nacional* puede también consultarse la tesis de grado de Ignacio Guzmán y José Lloreda. Universidad Javeriana.
40. Germán W. Rama: *El sistema universitario en Colombia, etc.*, pp. 55 y siguientes. Jaime Rodríguez Forero: *Universidad y estructura socio-económica: el caso de Colombia en la Universidad Latinoamericana - Enfoques tipológicos*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1973, pp. 209 a 274.
41. "Si se tiene en cuenta todavía el importante porcentaje de estudiantes nacidos en ciudades intermedias, que son las de más de 100.000 habitantes, se concluye al comparar con la columna de la población colombiana, que el logro del acceso real a la universidad

- prácticamente sólo es posible al nivel en que viven dos quintas partes de los colombianos". Jaime Rodríguez Forero: *Op. cit.*, 222.
42. Germán W. Rama: *Op. cit.*, p. 75.
 43. Jaime Rodríguez Forero: *Op. cit.*, p. 230.
 44. Germán W. Rama: *Op. cit.*, pp. 88-89.
 45. *Ibidem*, pp. 83-84.
 46. Alberto Alvarado: *Educación Superior para el Desarrollo. Estudio general de los nexos reales y actuales entre la enseñanza impartida en algunos centros de educación superior en Colombia y el desarrollo nacional, regional o local.* Bogotá, 1974, (mimeografiado), p. 91.
 47. *Ibidem*, p. 92.
 48. "Se afirma muy a menudo que el Estado no da el debido apoyo financiero a la universidad; sin embargo, las cifras nos demuestran lo siguiente: en los últimos años, el presupuesto de la educación ha experimentado el mayor incremento en relación con otros sectores (20.1% del presupuesto nacional en 1976); dentro del presupuesto para la educación, el presupuesto de la educación superior, de acuerdo con datos de la Contraloría General de la República, alcanzaba un 24.4% en 1976, para atender a un 3.6% de la población estudiantil; la educación media tenía una participación del 18.6% para atender a un 27% de dicha población y la educación primaria un 46.5% para un 69.4% de la población estudiantil, lo que demuestra en términos relativos un tratamiento preferencial para el nivel superior de la educación". ICFES: *Comentarios del ICFES a la ponencia de la ASCUN titulada: Criterios y rumbos de la Universidad Colombiana presentado al Primer Foro Nacional: "¿Hacia dónde va la educación colombiana?"*, Bogotá, julio de 1977.
 49. ICFES: División de Planeación y Financiación: *Estudio de Costos Universitarios, Volumen I: Resultados, Volumen II-Anexo: Aspectos cuantitativos*, Bogotá (sin fecha). Las universidades incluidas en el estudio fueron: Nacional (sedes Bogotá, Medellín y Palmira); Caldas, Cauca, Córdoba, Pedagógica Nacional, Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Tunja); Industrial de Santander, Antioquia, Atlántico, Cartagena, Francisco de Paula Santander (Cúcuta); del Quindío, Tecnológica de Pereira, del Tolima, del Valle e Instituto Politécnico Colombiano "Jaime Isaza Cadavid" (Medellín). Véase también el ICFES: *Costos unitarios. Una metodología*, Bogotá, 1974.
 50. *Ibidem*, pp. 19, 20 y 21.
 51. *Ibidem*, p. 39.
 52. *Ibidem*, pp. 39 a 41.
 53. Con propósitos puramente comparativos, el ICFES presenta los resultados promedio del estudio del bachillerato, incrementados en un 20% por haber sido realizados en 1972.

	Costo Alumno/Año
— ITAS Enseñanza Agropecuaria Diversificada	15.184
— Enfermería (muestra no representativa)	10.652
— INEM Bachillerato Diversificado	7.825
— Enseñanza Agropecuaria	7.365
— Enseñanza Industrial	5.667
— Enseñanza Normal	5.297
— Enseñanza Politécnica	4.414
— Bachillerato Clásico	3.318
— Enseñanza Comercial	3.188

54. *Ibidem*, p. 95.
55. Arcesio López P.: "Estudio comparativo de los gastos por alumno en cada uno de los tres Niveles Educativos" en *Mundo Universitario*. Revista de la ASCUN No. 8, julio, agosto, septiembre de 1974, pp. 27 a 42.
56. División de Planeación y Financiación - Sección de Estadística: *Estadísticas Universitarias - Colombia - Egresados 1960-1973*. Bogotá, mayo de 1975.

Características generales de las instituciones de Educación Superior

Las instituciones de educación superior de Colombia, de manera especial sus universidades, participan, en gran medida, de las características generales del esquema de la universidad latinoamericana trazado en el Capítulo 5. En las páginas siguientes se intenta ofrecer una descripción más pormenorizada de las instituciones colombianas, referida a los aspectos principales de su régimen jurídico, objetivos, gobierno, estructura, planes y programas, métodos, etc., de la cual es posible extraer lo que podría ser el perfil de estas instituciones.

REGIMEN JURIDICO

No existe en Colombia una Ley General de Educación que regule todos los niveles y modalidades del sistema educativo, ni una Ley de Educación Superior que recoja en un solo instrumento legal todas las disposiciones relacionadas con el nivel más alto del sistema. Varios proyectos, de uno y otro tipo, han sido elaborados en los últimos años por las distintas administraciones que se han sucedido en el Gobierno, pero ninguno hasta ahora ha logrado la correspondiente aprobación legislativa.

De esta suerte, la educación superior colombiana se rige por un mosaico de disposiciones que está muy lejos de constituir un conjunto sistemático y orgánico de normas y que, por otra parte, adolece de lagunas. Según un distinguido grupo de educadores colombianos las disposiciones podrían ser suficientes, aunque modificadas o adicionadas serían más operantes:

“Las disposiciones existentes, con frecuencia o no se han utilizado y aplicado en el momento oportuno, o lo han sido defectuosa o parcialmente. Es-

tas omisiones de parte de las autoridades universitarias y del propio gobierno, su actitud débil cuando se trata de tomar decisiones y de lograr una acción efectiva, han influido en el desorden de la educación superior...'' (57).

Resumiendo lo dicho por el Seminario de la ASCUN sobre "Etiología de los Conflictos Universitarios" (junio de 1970), a propósito de la falta de un estatuto general de la educación superior Carlos Medellín dice:

"La mayor preocupación recae sobre la estructura de la universidad colombiana. Su primera visión alude a los fundamentos legales de la institución. Se destaca la inexistencia de "un estatuto orgánico del sistema de educación nacional" y de las normas dispersas que la rigen se dice que son incoherentes, que "no consultan la realidad social y universitaria porque se expiden en forma casuística y con actitud autoritaria más que de servicio", que "depende demasiado de los problemas políticos o intereses personales". En esta parte se subraya la existencia de grandes vacíos por omisión legislativa. Por ejemplo: sobre la naturaleza de las instituciones de educación superior, el estatuto profesoral, los requerimientos mínimos académicos, administrativos y financieros, la coordinación entre los distintos niveles del sistema, etc. Al proponer como solución principal la expedición de un estatuto jurídico que contemple estas necesidades y corrija tales situaciones, se hace énfasis, como es natural, en la indispensable participación de "las fuerzas vivas de las instituciones de educación", sugiriendo para ella mecanismos precisos". (58).

Las leyes claves que configuran el marco jurídico de la educación superior colombiana son:

- a) El Decreto Ley No. 0277 de 1958, expedido por la Junta Militar de Gobierno, que establece el régimen jurídico de las Universidades Oficiales, Departamentales o Seccionales. Este Decreto, en plena vigencia, define la naturaleza jurídica de dichas universidades, la composición y facultades de sus organismos de gobierno y principales autoridades (Consejo Superior Universitario, Consejo Directivo y Rector), las atribuciones de los Secretarios Generales y de los Síndicos; la constitución de su patrimonio y régimen financiero. Deja a los Consejos Directivos la organización y reglamentación de las Facultades, Institutos y Escuelas. Al Consejo Superior Universitario le corresponde expedir los Estatutos y aprobar sus reformas, atendiendo las recomendaciones del Consejo Directivo. El Decreto, en su artículo trece, faculta a las universidades "de conformidad con el régimen de autonomía que consagra", para administrar "todos los aportes oficiales que reciban para el cumplimiento de su misión". También atribuye el carácter de Universidad Oficial Seccional a la Universidad Distrital de Bogotá
- b) El Decreto No. 1297 de 1964, por el cual se reglamenta la educación superior en las universidades y en otros institutos y que está parcialmente vigente. El Decreto define lo que se entiende por Universidad y declara, acto seguido,

que las instituciones de educación superior no comprendidas en esa definición,

“aunque estén reconocidas como personas jurídicas por autoridad competente con el nombre de Universidad, no tiene el carácter de tal, cualquiera que sea su origen”.

El Decreto, como para mayor precisión, en su segundo artículo incluye la lista de instituciones que “son Universidades en Colombia”. Tal lista comprende universidades nacionales, seccionales y privadas en número de 25 para dicho año (59).

El artículo tercero reserva al Gobierno Nacional, de acuerdo con las disposiciones constitucionales sobre la materia,

“la reglamentación, dirección e inspección de las universidades con la asesoría del Fondo Universitario Nacional, cuyas decisiones en esta materia no tienen efecto sino mediante la refrendación del Ministerio de Educación Nacional”.

El Decreto define los grados universitarios y distingue entre los de profesionales universitarios (Abogado, Médico, Ingeniero, Odontólogo, etc) y de licenciados en Ciencias de la Educación, Filosofía, Letras, Física, Química, Sociología, Psicología, etc. Tanto los grados profesionales universitarios como las licenciaturas pueden dar base para maestría y doctorado dentro de la universidad

- c) Decreto No. 125 de 1973, por el cual se reglamenta la aprobación de instituciones de educación superior y de programas académicos (Adicionado por el Decreto No. 1277 de ese mismo año) Estos decretos modifican parcialmente el 1297/64, y se encuentran vigentes en su integralidad.
- d) Decreto Ley No. 089 de 1976, por el cual se reestructura el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), establecimiento público auxiliar del Gobierno Nacional en lo relativo a la inspección y vigilancia de la educación superior, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y el Decreto 1227/76 que aprueba los estatutos del ICFES, se encuentran vigentes en todas sus partes
- e) El Decreto No. 2667 de 1976, por el cual se definen y reglamentan las carreras tecnológicas. Este Decreto dice en su artículo segundo que las carreras tecnológicas constituyen una modalidad terminal de la educación superior, cuya estructura curricular puede permitir transferencia a, o continuación en, otros programas profesionales de nivel universitario de la misma rama profesional.
- f) Finalmente, cabe agregar las leyes que organizan o reorganizan las universidades consideradas como nacionales: Decreto Ley 3153/68 para la Universidad Pedagógica Nacional, Ley 65 de 1963 para la Universidad Nacional, Decreto 3291 de 1963 para la Universidad Pedagógica y Tecnológica, Ley 65 de 1964 para la Universidad del Cauca; las leyes para la Universidad Surcolombiana y la del Cesar que siguen los lineamientos legales de la Universi-

GRAFICO No. 14

UNIVERSIDADES COLOMBIANAS Régimen Jurídico						
CLASE	CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES			AUTONOMIA ADMINISTRATIVA		
	ORIGEN	NATURALEZA	REGIMEN NORMATIVO	RAZON	EXTENSION	LIMITACION
UNIVERSIDADES OFICIALES	Acto de Voluntad estatal (Ley-Ordenanza-Acuerdo)	Establecimiento Público (Fundación de origen legal) - Utilidad común	Constitución Nacional. Leyes, Ordenanzas, Acuerdos, Reglamentos	Personería Jurídica nacida en la ley	Patrimonio Público con destinación especial Relativa capacidad de autodeterminación.	Intervención gubernamental Total vigilancia fiscal por Contralorías
UNIVERSIDADES NO OFICIALES	Acto de Voluntad particular (Acto constitutivo)(Estatutos)	Establecimiento Privado a- Fundación de origen privado Utilidad común b- Corporación c- Establecimiento Eclesiástico	Constitución Nacional. Código Civil. Normas legales Reglamentos propios Derecho Canónico - Concordato (PARA LOS ESTABLECIMIENTOS ECLESIASTICOS)	Personería Jurídica reconocida por el Estado	Patrimonio Privado + Auxilios oficiales Autodeterminación completa	a- Fundación gubernamental y fiscal b- Corporación c- Establecimiento Eclesiástico CONTROL SOBRE AUXILIOS Y APORTES OFICIALES

Fuente: Mundo Universitario No. 4, julio-agosto-septiembre 1973. Pág. 173.

dad Nacional y las de los Llanos y Diego Luis Córdoba que introducen innovaciones de acuerdo con sugerencias del ICFES

Tampoco existe en Colombia un estatuto o cuerpo legal, a nivel nacional, que contenga pautas generales para las instituciones de educación superior privadas. Estas se rigen, una vez obtenida la personería jurídica de parte del MEN y la autorización del ICFES para funcionar, por sus propios estatutos, copia de los cuales deben adjuntar a la solicitud de reconocimiento de personería jurídica. Sin embargo, el artículo cuarto del Decreto 1277 de 1973 dispone que cualquier modificación que se introduzca a los estatutos de los establecimientos de educación superior deberá someterse, por conducto del ICFES, a la aprobación del Ministerio de Educación Nacional, sin la cual no tendrá validez. Igualmente, cualquier modificación que se introduzca a la estructura orgánica debe ser comunicada al ICFES (60)

Para concluir esta sección, es conveniente reproducir el diagrama elaborado por el Dr. Carlos Medellín, Director Ejecutivo de la ASCUN, que resume esquemáticamente los aspectos esenciales del régimen jurídico de las universidades colombianas, según su carácter oficial y no oficial. Este diagrama fue acogido por el Seminario sobre Administración Financiera y Control de la Universidad, promovido por la ASCUN, como guía para la aclaración de los puntos básicos que ella presenta a la luz de la legislación

Autonomía

En Colombia, a diferencia de otros países latinoamericanos (los centroamericanos, principalmente), la autonomía universitaria no está elevada al rango de principio constitucional. Las disposiciones que la consagran pertenecen a la legislación ordinaria y no son muy precisas en cuanto a su alcance.

El Decreto 0277 de 1958 define las Universidades Oficiales Departamentales como personas jurídicas autónomas. El Decreto 1297 de 1964, reglamentario de la educación superior, no incluye ninguna referencia a la autonomía universitaria. El Decreto No. 089 de 1976 que reestructura el ICFES tampoco menciona la autonomía universitaria, aunque sí la potestad de las universidades, en el ejercicio de la libertad académica, de orientar los programas, más allá del mínimo establecido por el Gobierno Nacional, en los planes de estudios para las carreras profesionales de nivel superior (artículo 10). La Ley Orgánica de la Universidad Nacional (Ley 65 de 1963) reconoce el carácter autónomo de ésta y disposiciones similares contienen las leyes que organizan las diferentes universidades nacionales. Sin embargo, como consecuencia de una clara tendencia intervencionista del Estado, que ha ido limitando cada vez más esa autonomía, las universidades nacionales y seccionales colombianas están, en la práctica, entre las instituciones universitarias de América Latina, de países no sujetos a regímenes militares, de autonomía más restringida. El intervencionismo de los últimos años resiente incluso a las universidades privadas, en virtud de las recientes disposiciones (Decretos 554 y 558 de 1975) que ordenan la incorporación de un representante del Gobierno en sus Consejos Directivos con derecho a voz (61). Por otra parte, a diferencia de lo dispuesto en la ley creadora del anti-

guo FUN y lo preceptuado en el artículo 2 del Decreto No 3156 del 26 de diciembre de 1968, las recientes normas que reestructuran el ICFES (Decreto 089/76) ya no establecen que las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, a éste confiadas, deben ejercerse salvaguardando la autonomía de las instituciones que integran el sistema (62) Cabe también observar que esta tendencia coincide con la línea adoptada por el Estado, de fortalecer el ICFES en su carácter de establecimiento público auxiliar del Gobierno adscrito al MEN y, correlativamente, disminuir las facultades, atribuciones y participación de la ASCUN en la integración de la Junta Directiva del ICFES, que tampoco tiene ya la obligación de contribuir al financiamiento de la ASCUN Cabe recordar que según el Acta de Fundación de esta última, la defensa de la autonomía universitaria constituye su primera finalidad.

Es una realidad que el concepto mismo de autonomía universitaria se encuentra en muchas partes del mundo sujeto a profunda revisión, por lo mismo que su naturaleza y alcance están determinados, en última instancia, por la relación dialéctica entre universidad y sociedad En este sentido puede decirse que en Colombia existe un concepto sui generis de autonomía universitaria, producto de circunstancias históricas, políticas y sociales. Un concepto que por buen tiempo ha permitido la presencia de representantes de sectores extrauniversitarios en el máximo organismo de gobierno de la universidad y la designación de los rectores por el Poder Ejecutivo, concretándose así más que nada a la autodeterminación de las estructuras y programas académicos, es decir a la denominada autonomía docente, aunque limitada por las atribuciones primero del FUN y luego del ICFES en este campo (63)

En materia de autonomía existe el peligro de caer en el "autonomismo", que transforma la autonomía en una de las finalidades de la universidad, sin advertir que es simplemente un medio o instrumento que permite a ésta el mejor cumplimiento de sus cometidos propios Sin embargo, hay una serie de principios esenciales que configuran el concepto básico de autonomía y que incluso han sido proclamados a nivel internacional como garantía mínima para que una institución de educación superior pueda considerarse como una entidad autónoma.

"Siglos de experiencia demuestran, dijo la Conferencia de la Asociación Internacional de Universidades (AIU) celebrada en Tokio en 1965, que las universidades pueden realizar en forma más satisfactoria las tareas que se les ha encomendado, cuando se sienten libres para tomar decisiones que comprenden las siguientes materias: a) Cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos, la universidad deberá tener derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores, b) La universidad deberá responsabilizarse de la selección de sus estudiantes; c) Las universidades deberán responsabilizarse de la formulación de los currículos para cada grado y del establecimiento de los niveles académicos En aquellos países donde los grados y títulos para practicar una profesión estén reglamentados por la Ley, las universidades deberán participar de manera efectiva en la formulación de los currículos y el establecimiento de los niveles académicos; d) Cada universidad deberá tener el derecho de tomar las decisiones fi-

nales sobre los programas de investigación que se lleven a cabo en su seno; e) La universidad debe tener el derecho, dentro de amplios límites de distribuir sus recursos financieros, entre sus diversas actividades, es decir, por ejemplo, espacio y equipo, capital e inversiones"... "Es claro, agregó la Conferencia de Tokio, que así como esta libertad es necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones de la universidad, esta autonomía demanda un sentido de responsabilidad de parte de todos aquellos que componen la universidad, lo mismo administradores como profesores o estudiantes".

El Consejo Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), hizo suya, en 1966, la declaración de Tokio, agregando, por su parte, que el complemento natural de la autonomía y su cabal ejercicio estriban en el respeto del recinto universitario, que ha sido inviolable desde hace siglos y que si ahora no lo es por dictado de la Ley, sí lo es por mandato de la historia y de la tradición, ya que constituye una garantía para la dignidad de profesores y estudiantes en el libre ejercicio de su vida universitaria (64). A su vez, la "Carta de las Universidades Latinoamericanas" aprobada en el Primer Congreso Universitario Latinoamericano (Guatemala, octubre de 1949) y que contiene el ideario de la UDUAL, proclama que

"Las Universidades Latinoamericanas deben lograr y defender la autonomía integral de las Casas de Estudio, como medio de garantizar su función espiritual, su libertad científica, administrativa y financiera, y su desarrollo dinámico y creador"

Ese mismo Congreso declaró que la universidad debe ser una institución autónoma en su triple aspecto: docente, administrativo y económico. Las bases constitutivas de la UDUAL establecen que el organismo continental de las universidades persigue, entre sus principales finalidades, la de

"promover el reconocimiento y respeto de la autonomía universitaria mediante la vigencia efectiva de las libertades de cátedra y de investigación y del régimen de autogobierno"

(inciso "f" del artículo segundo de los Estatutos aprobado por la V Asamblea General de la UDUAL celebrada en Lima, octubre de 1967)

Desde la Reforma de Córdoba de 1918, la autonomía universitaria es el reclamo más vigorosamente suscrito por los universitarios de América Latina, donde la autonomía ha llegado a considerarse de la esencia misma de la universidad, hasta el punto que sin ella no se concibe una verdadera universidad, aunque, como lo demuestra la experiencia histórica, han existido y existen instituciones de carácter universitario que carecen de ella. Esto significa que en esta región del mundo la autonomía se ha transformado en condición sine qua non para el auténtico ejercicio del oficio universitario, de tal manera que sin ella se estima que el quehacer universitario se degrada o se asfixia, al faltarle su atmósfera natural que es el de la más amplia libertad. Así lo han entendido los

universitarios colombianos, que en todo momento han abogado por la autonomía de sus Casas de Estudio. Podríamos, a este respecto, mencionar innumerables declaraciones de Congresos, Seminarios, Reuniones, etc., de directivos, docentes y estudiantes colombianos que abonan lo antes dicho (65) Baste reproducir aquí algunos de los conceptos expresados por la ASCUN con ocasión del estudio de la reforma legal universitaria en 1971, a propósito de la autonomía (66):

- "a) La autonomía es de la universidad. No se la concede, simplemente se le debe reconocer"
- "b) Todo lo que directa o indirectamente imposibilite o dificulte desde fuera el logro de los fines para los que y por los que existe la universidad, atenta contra la autonomía del saber y de la universidad"
- "c) la autonomía universitaria se ejerce en campos concretos:
 - "c 1 De su naturaleza científica deriva la autonomía para la investigación y el libre acceso a las fuentes del conocimiento, de expresión científica y de cátedra"
 - "c 2 De su naturaleza corporativa fluye la libertad universitaria para gobernarse y administrar por sí misma los bienes materiales que requiera. Cualquiera sea la forma de gobierno de la universidad, deberá garantizar ante todo su autonomía científica y el logro de los fines sociales de la cultura"
 - "c 3 De su naturaleza universal emana la libertad para extenderse por todo el ámbito de los conocimientos y de la ciencia, para escoger y conservar las personas que juzgue convenientes en todos los estamentos, y para extender, habida cuenta de sus objetivos, la capacidad de su acción, y para no discriminar la procedencia de las personas integrantes de su comunidad"
- "d) Ulteriores reformas del ordenamiento universitario vigente deben consagrar la autonomía de la entidad fundada, entendido como queda expresado atrás"
- "e) En uso de la autonomía universitaria, cada Institución buscará la forma eficaz de integrarse con la comunidad"
- "f) El funcionamiento autónomo de las universidades está condicionado por el cumplimiento de las obligaciones legales del Estado en materia económica".
- "g) Los preceptos de la reforma constitucional de 1968 que atribuyen facultades al Presidente de la República, a los gobernadores, al Congreso de la República y a las Asambleas, en relación con las universidades oficiales, deben modificarse con el fin de asegurar la necesaria autonomía universitaria" (67)

En relación con el último literal transcrito, cabe observar que en América Latina, de acuerdo con sus antecedentes históricos, se considera como fundamental para la existencia de una auténtica autonomía universitaria, la generación de las autoridades y organismos de gobierno de la universidad por la propia comunidad universitaria. De esta suerte, la reforma constitucional de 1968

que atribuye al Presidente de la República la facultad de designar al rector de la Universidad Nacional) y a los gobernadores la de nombrar a los rectores de las universidades departamentales, representa posiblemente una de las más serias limitaciones a la autonomía de las universidades colombianas oficiales

“Si por autonomía se entiende, escribe Germán Rama, gobierno de la universidad mediante órganos integrados por representantes de los miembros centrales de la misma —profesores y estudiantes—, la universidad colombiana, en general, no es autónoma sino heterónoma. Según se trate de universidades oficiales o privadas la fuente de poder heterónomo es diferente, pero la común característica de todas las instituciones es que en ninguna de ellas los órganos de gobierno se componen mayoritariamente por profesores representantes del cuerpo docente” (68)

Las facultades cada vez más amplias del ICFES en materia de inspección y vigilancia de la educación superior (la Ley usa los mismos términos de la Constitución de 1886, siendo que en la legislación educativa de la mayoría de los países del mundo esos términos están siendo sustituidos por el concepto más técnico y moderno de “supervisión”), y de régimen financiero de los establecimientos oficiales, constituyen también serias limitaciones a la autonomía administrativa y financiera, por lo menos como ésta suele entenderse en América Latina. Además, la total dependencia económica de las universidades oficiales del Estado, es otro de los factores que contribuyen a conformar el cuadro de menguada autonomía de las universidades oficiales colombianas (69)

“A esto se añade, afirma un documento de la ASCUN-FUN, la circunstancia de que los funcionarios de las universidades son funcionarios del Estado, en lo nacional, departamental o municipal. Esto resta agilidad a los procedimientos y decisiones, facilita el burocratismo y limita el marco de autonomía administrativa indispensable. En este sentido, sólo la educación privada puede considerarse realmente autónoma, aún en los casos en que recibe ciertas subvenciones del Estado” (70)

La Ley colombiana en efecto, ha clasificado a los docentes como empleados públicos al igual que el personal administrativo, restringiendo algunas prerrogativas laborales que sí disfrutaban los demás trabajadores (convenciones colectivas, derecho de huelga y actividades partidistas)

Por lo anterior, fácil es comprender que el tema de la autonomía de las universidades colombianas esté siempre sobre la mesa de discusiones y resurge en cada crisis que sufre el subsistema de educación superior. Cuando las universidades oficiales no están en capacidad de merecerse la autonomía administrativa, por causa de la voracidad sindical de profesores y empleados que consumen cualquier presupuesto, por la debilidad de su sistema de gobierno y por demostrar sistemas de control y manejo administrativo y financiero muy rudimentarios, el gobierno reclama y exige en ellas el cumplimiento de las normas de la administración pública general. Pero mientras medidas de esta naturaleza resulten imperiosas, la institución universitaria languidece y muere pues

no logra autorresponsabilizarse y autodeterminarse Así se entra en el callejón sin salida de culpar unos al Gobierno y otros a las universidades como causantes de la crisis universitaria

OBJETIVOS

Las leyes orgánicas y los estatutos, en su caso, de las universidades públicas y privadas, siempre incorporan entre sus capítulos o artículos iniciales, una declaración de fines y objetivos que en cierto modo concretan la filosofía educativa de estas instituciones. Tales declaraciones son, en general, muy similares a las que se estilaban en América Latina y no dan, por sí solas, ninguna garantía de que efectivamente se cumplan a plenitud los postulados que encierran, por ausencia o deficiencia de programas concretos encaminados a realizarlos

Con todo, orientan el trabajo de las instituciones y contribuyen a configurar su imagen.

Casi todas ellas insisten, por lo menos, en los siguientes puntos básicos:

- a) Creación, conservación y transmisión de la cultura;
- b) Desarrollo de la investigación científica,
- c) Servicio a la comunidad;
- d) Preocupación por los problemas nacionales;
- e) Formación integral del estudiante,
- f) Preparación de los profesionales y técnicos necesarios para el desarrollo,
- g) Vinculación con el mundo internacional de la ciencia y la cultura (71)

A continuación se reproducen algunos de los objetivos más singulares incluidos en los cuerpos normativos de algunas instituciones (72).

- 1) "Formación integral del estudiante dentro de los valores en que se funda la civilización cristiana, y la promoción de una conciencia cívica responsable, orientada al servicio de la comunidad, a la defensa y perfeccionamiento de la democracia, a la exaltación de los valores de la nacionalidad y a la causa de la paz" (Artículo 2º de la Ley 65 de 1963 de la Universidad Nacional)
- 2) "La formación de dirigentes de la Educación y el Profesorado nacional en los niveles medio y universitario" (Artículo 3 del Decreto 3291 de 1963 de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia)
- 3) "Prestación de servicios investigativos y técnicos orientados a elevar el nivel moral, intelectual y económico de las regiones sobre las cuales ejerce su influencia" (Estatuto Orgánico de la Universidad Industrial de Santander, Capítulo I, Artículo 1º, junio 17 de 1974).
- 4) "Fomento y difusión de las condiciones individuales, morales y económicas de la colectividad de acuerdo con las normas constitucionales vigentes y en armonía con el espíritu católico del pueblo colombiano" (Estatuto de la Universidad de Nariño, Artículo 1º de 1959)
- 5) "Coordinar sus acciones con las de otras universidades del país, de América Latina y del mundo, con el objeto de aumentar y afianzar los conocimientos

tos recíprocos entre el nuestro y los otros países y de lograr una conciencia cívica y social de carácter más universal y conforme con los ideales de paz y de respeto a los derechos humanos". (Estatuto de la Universidad del Valle, Artículo 1º, 2 de 1959).

- 6) "Organizar especializaciones de orientación revolucionaria ante la realidad del bajo desarrollo colombiano" (Universidad Distrital "Francisco José de Caldas")
- 7) "Orientar sus actividades primordialmente en favor de las clases media y popular económicamente necesitadas" (Universidad de América)
- 8) "Investigación orientada primordialmente a los recursos naturales y humanos" (Universidad de Bogotá "Jorge Tadeo Lozano")
- 9) "Enseñanza y cultivo de las ciencias jurídicas, sociales y políticas" (Universidad Externado de Colombia).
- 10) "Se consagra a la cultura profesional de los pueblos grancolombianos y al afianzamiento de los vínculos históricos de los mismos" (Universidad La Gran Colombia)
- 11) "Desarrollar las facultades de trabajo disciplinario y productivo" (Universidad Libre de Colombia Estatutos, Artículo 5º de 1959)
- 12) "Su finalidad docente incluye un ideal patrio" (Universidad Pontificia Bolivariana Estatutos, 1962)
- 13) "Como organismo corporativo en búsqueda del saber, abierto a todos los aspectos de la realidad, la Universidad Javeriana sirve a la comunidad de los hombres, en especial a la colombiana, mediante las funciones específicas de toda institución universitaria

Función primordial suya es la formación integral del hombre, y la conservación, transmisión y desarrollo de la ciencia y la cultura, lo cual trasciende lo puramente informativo y técnico. Se esfuerza sí, desde su situación concreta, por contribuir a la elaboración y difusión de una auténtica cultura en la que el conjunto del saber metódico quede integrado con los más altos valores humanos y vivificados por la presencia del espíritu. Así, la universidad se convierte en un factor positivo de desarrollo, orientación, crítica y transformación de la sociedad en que vive. Para la Universidad Javeriana la meta de esta transformación es la instauración de una sociedad más civilizada, más culta y más justa, inspirada por los valores humanos que proclama el cristianismo" (Universidad Javeriana, Estatutos, 1971)

- 14) "Ofrecer enseñanza libre, sin limitaciones por razones políticas, raciales y de otro orden cualquiera" Universidad Santiago de Cali Reglamento Interno, Capítulo 1º, Artículo 2º)
- 15) "Congregar personas mayores, escogidas para sacar de ellas varones insignes, ilustradores de la República con sus grandes letras y de los puestos que merecían con ellas" (Colegio Mayor del Rosario, de las Constituciones del Fundador Fray Cristóbal de Torres, Título III)
- 16) "Crear la unidad ideológica de la enseñanza y de las investigaciones científicas y la prevalencia de la moral, según la perenne filosofía de Santo Tomás" (Universidad Santo Tomás, Estatutos, Título I, Artículo 2º, 1965)
- 17) "Aspira la Universidad a suscitar en el estudiante el espíritu del trabajo personal y a enseñarle a pensar e investigar independientemente, con el

fin de desterrar la pasividad, la rutina y la indiferencia, características del educando que sólo persigue la obtención de un diploma. Anhela la Universidad formar a sus alumnos dentro de un plan armónico de ciencia, técnica y cultura general, para conjurar los peligros de una educación profesionalista. La Universidad de Los Andes estará al servicio de Colombia y de su tradición democrática de cultura occidental" (Estatutos de la Universidad de Los Andes, página 2)

- 18) "Su objeto principal es poner la ciencia y la cultura al servicio del Nuevo Hombre Social" (Universidad INCCA de Colombia, Estatutos, Artículo 1° de 1972)

En resumen puede afirmarse que los objetivos de las universidades colombianas suelen enunciarse de manera muy general. Si bien es necesario que las instituciones de educación superior posean objetivos generales básicos, se requiere también que éstos puedan traducirse en objetivos específicos susceptibles de orientar sus planes y programas de trabajo. De otra forma se corre el riesgo de que continúen orientadas por principios de vaga interpretación y muy amplia cobertura. Mientras los objetivos generales no desciendan en forma correcta a la realidad y sirvan de guía a la misma, su utilidad es reducida en cuanto al funcionamiento mismo de estos centros educativos.

ORGANISMOS SUPERIORES DE DIRECCION Y GOBIERNO

En este aspecto es preciso distinguir entre las universidades oficiales y las privadas, pues sus mecanismos de dirección y gobierno varían notablemente. En el sector privado corresponde también distinguir entre las creadas por entidades de carácter religioso y las fundadas por particulares. En las universidades públicas (73) los organismos principales de dirección y gobierno suelen ser el Consejo Superior Universitario, el Consejo Directivo y el rector.

El Consejo Superior Universitario, que es el máximo organismo de dirección y gobierno, está generalmente formado por el Ministro de Educación, que lo preside, en el caso de la Universidad Nacional, o el gobernador del departamento, en el caso de las seccionales, o el Alcalde Mayor de Bogotá, en el caso de la Universidad Distrital "Francisco José de Caldas", o sus representantes, un delegado del MEN, escogido entre los profesores de la respectiva universidad, uno de la Iglesia y representantes de los profesores, de los estudiantes y de Corporaciones Económicas y Asociaciones Profesionales o de antiguos alumnos, en el número y forma que determinen los Estatutos (generalmente son nueve). En la Universidad Nacional tiene asiento también el Ministro de Hacienda, o su representante, un representante de las Academias de Arte y Cultura, y un Decano elegido por el Consejo Académico. Resulta así un Consejo de composición bastante heterogénea y en el cual tienen asiento personas e instituciones ajenas a la universidad. Si se tiene presente que a estos Consejos les corresponden atribuciones fundamentales para marcha de la institución (expedir sus estatutos y reformas; crear, modificar y suprimir las facultades, institutos y escuelas, decidir sobre modificaciones del patrimonio universitario, elegir Decanos y Directores de las Facultades, Institutos y Escuelas de ternas presenta-

das por el rector; ratificar o modificar el presupuesto anual expedido por el Consejo Directivo, etc.), se comprende la inquietud que causa en los medios universitarios el hecho de que decisiones de tanta trascendencia se dejen en manos de personas que no siempre estén suficientemente familiarizadas con los problemas universitarios. Seguramente, en ciertos casos y aspectos, la opinión de personas ajenas a la institución es valiosa y contribuye a fomentar una más estrecha vinculación entre la universidad y su comunidad, pero quizás para ello debería mejor existir una serie de organismos asesores o cuerpos consultivos, que faciliten esa necesaria comunicación. En cambio, no parece muy feliz este híbrido de "board of trustees" norteamericano y clásico "consejo universitario" latinoamericano, que resulta de las disposiciones vigentes. En primer término, el hecho de que lo presida una autoridad gubernamental, además de que involucra a éstas, innecesariamente, en cuanto problema se produce en el seno de las universidades, torna sospechosas de móviles políticos sus decisiones, por bien intencionadas que sean. Por otra parte, las comunidades universitarias no se sienten inclinadas a aceptar que la máxima dirección y gobierno de sus instituciones se encuentren mayoritariamente en manos de personas que no las representan. De ahí que a las decisiones de los Consejos Superiores Universitarios les haga falta un requisito esencial para su efectividad: su legitimación dentro de las comunidades universitarias. No existiendo, por lo demás, un aparato coercitivo eficaz, capaz de hacerlas valer independientemente de su aceptación voluntaria, se explica que uno de los grandes problemas de la universidad colombiana sea la existencia de acabados reglamentos sobre prácticamente todos los aspectos de la vida universitaria, que de hecho no se aplican ni hay manera de hacerlos cumplir. El expediente de acudir a la fuerza pública para hacer valer las decisiones de los Consejos generalmente no logra el propósito buscado y suele crear más problemas que los que resuelve (74)

Los Consejos Directivos suelen estar integrados por el rector, que los preside, los decanos de las Facultades y un representante del profesorado y otro de los estudiantes. También pueden hacer parte de estos Consejos, los directores de escuelas, institutos y departamentos. El secretario general, el vice-rector o los vice-rectores, cuando los hubiere, y el síndico, tienen voz pero no voto en estos Consejos. Los Consejos Directivos son organismos esencialmente académicos, de estudio y consulta, a los que corresponde la dirección general de la universidad en los órdenes docentes, investigativo, técnico y administrativo. No existe una denominación única para designarlos, siendo las más frecuentes las de Consejo Directivo o Académico. En las universidades nacionales estos Consejos representan la tercera autoridad, en orden de jerarquía, después del Consejo Superior y del Rector. En cambio, en las oficiales seccionales constituyen la segunda autoridad, situándose entre el Consejo Superior y el rector, aun cuando en la práctica es su organismo decisorio.

El Rector es la primera autoridad ejecutiva de la universidad y su representante legal. En las universidades oficiales tiene asiento en el Consejo Superior Universitario, pero no lo preside. Generalmente no es de carácter electivo, sino de nombramiento. Su rol en las universidades oficiales y sus atribuciones no están exentos de incongruencias que dificultan el cumplimiento de sus funciones. En primer lugar, carece de voto en el máximo organismo de gobierno de la uni-

versidad, lo cual subraya su carácter subalterno y puramente ejecutivo en relación con este organismo; pero, además, su autoridad la comparte, en ciertos aspectos, con el Consejo Directivo, integrado por decanos y representantes de profesores y estudiantes, que no le deben directamente su nombramiento (en las universidades oficiales seccionales está incluso supeditado al Consejo Directivo) (75) Sin embargo, como representante legal de la institución y su cabeza más visible, el Gobierno y la sociedad en general le consideran como el principal responsable de la buena marcha académica, financiera y disciplinaria de la institución

Todo esto contribuye a hacer de la Rectoría "una de las deficiencias estructurales de la universidad colombiana más notables", siendo tres los aspectos que más inciden sobre su carácter problemático:

- a) **Inestabilidad:** la duración media del período del rector de una universidad oficial colombiana es de 2 a 3 años y posiblemente menos. En el caso particular de la Universidad Nacional de Colombia, en los últimos años la duración promedio con dificultad excede de un año. La inestabilidad se debe tanto a lo reducido de los períodos contemplados en los reglamentos como a la frecuencia de las crisis que desembocan en la inevitable renuncia del rector,
- b) **Carácter de su nombramiento:** no siendo electivo, el rector carece generalmente de respaldo dentro de la comunidad universitaria, lo que debilita mucho su autoridad moral en el seno de esta comunidad, que suele ver su nombramiento y remoción como actos eminentemente políticos;
- c) **Límites a su autoridad:** el rector de una universidad oficial colombiana es un funcionario con relativamente pocos poderes. Aun en las universidades privadas su poder tiene que compartirlo con otras instancias. Si bien no conviene en una institución como la universitaria instaurar un sistema capaz de conducir al predominio de la voluntad omnímoda de una sola persona, lo cierto es que la autoridad otorgada a los rectores colombianos no se compadece con las graves responsabilidades que la Ley les impone. El IV Seminario Universitario a Nivel de Rectores, auspiciado por la ASCUN (Bogotá, 1974) abogó por una mayor autoridad para los rectores (76). Desde entonces, varias reuniones universitarias y documentos de estudio se han pronunciado en igual sentido (77). En la literatura sobre la problemática universitaria del país es ya casi un lugar común la alusión a la debilidad institucional de la Rectoría (78).

En las universidades privadas de origen religioso, la dirección suprema de las instituciones suele estar en manos de la Iglesia, orden o entidad religiosa fundadora, sin perjuicio de las atribuciones de los Consejos en materia puramente académica o administrativa. En las universidades privadas de origen particular el control de la institución está a cargo de los socios o directivos de la fundación o corporación que crea la entidad. La participación de los profesores y estudiantes en estos cuerpos directivos es mínima o inexistente, no así la de los graduados o exalumnos, que adquiere, en ciertos casos, especial importancia. En cuanto al rector, puede decirse que en las universidades privadas disfruta de mayor autoridad interna que en las universidades oficiales.

En general, la participación de los docentes y estudiantes en el gobierno de la universidad colombiana es reducida en comparación con el resto de universidades latinoamericanas un representante por cada estamento en el Consejo Superior Universitario. El representante del personal docente es elegido por la correspondiente Asociación de Profesores. La representación debe rotar entre las diferentes unidades docentes que integran la universidad. El representante estudiantil suele ser elegido entre los mejores alumnos de los últimos años de las carreras. En las universidades Nacional, Córdoba, Cauca, Atlántico, Cartagena y Tolima los representantes estudiantiles se elevan a dos. Desde hace varios años los estudiantes de la Universidad Nacional no han designado representantes ante el Consejo, en parte como protesta por lo complejo del sistema establecido para seleccionarlos y por lo que consideran exigua representación del elemento estudiantil y heterogeneidad de la composición del Consejo, y en parte también, por la falta de un organismo gremial que represente, a nivel de la universidad, a todos los estudiantes.

En los últimos años (71-77) se ha agudizado la crisis de autoridad en la universidad y muy especialmente en la universidad oficial. Prueba de ello es que el funcionamiento normal de las instituciones para la prestación del servicio educativo durante 1973, 1975 y 1976, parece no haber superado el 60% del año académico ordinario. Para un país pobre como Colombia que destina casi 3 000 millones de pesos anuales para la educación universitaria, significa un alto desperdicio de recursos públicos y un retraso injustificable en la duración de las carreras de casi 100 000 estudiantes universitarios. Si cada uno de ellos, por el alargamiento innecesario de las carreras atribuible a la crisis de autoridad y de funcionamiento normal de las universidades, retrasa en promedio su grado sólo en un año, este solo hecho representaría una pérdida de ingresos para cada futuro profesional del orden de \$150 000 000 o sea que superaría en conjunto los 6 000 millones de pesos. Pero importan no sólo las pérdidas económicas sino el descrédito de la universidad oficial y de la institución cimera del sistema educativo ante la opinión pública, ante el país y, además, la desmotivación y la demoralización de las juventudes que deben asumir el papel de liderazgo en el desarrollo del pueblo colombiano. Estas pérdidas materiales y morales necesitan ser subsanadas urgentemente logrando para la universidad un clima de libertad y de orden universitario que requiere la vinculación de hombres de autoridad científica, de mando claro, de diáfana inteligencia para el manejo de las universidades. Se dice hoy comunmente que el período de los rectores no solamente es corto sino que ninguna persona quiere hacerse cargo de las instituciones universitarias oficiales por el riesgo que ello conlleva no sólo para su ejercicio profesional sino inclusive para su integridad física y moral. El país debe reaccionar claramente contra esta tendencia so pena de derrumbar la institución más preciada que tiene en sus manos, cual es la universidad. En un clima de desorden, de caos y anarquía, es imposible llevar a cabo el proceso que requiere mayor dedicación, orden y paz cual es la formación intelectual y moral de las juventudes. Parece necesario, por lo tanto, una política firme y muy clara que desde lo alto irrigue todos los niveles universitarios a fin de corregir dentro de una gran libertad y una gran seriedad y responsabilidad esta tendencia malsana de la educación superior en Colombia.

En 1971, el Ministro de Educación refiriéndose al mismo tema se expresaba así

“Es urgente eliminar el peligro de anarquía originado en la virtual desaparición de la autoridad. Del extremo censurable de concebir autocráticamente la dirección de la universidad, hemos avanzado hacia el abismo de la desaparición de la autoridad, y la anarquía —como dijera Chesterton— no produce sino más anarquía (79)

El presidente Misael Pastrana al anunciar la reforma que estuvo a estudio del Congreso en 1971, se refirió a este problema de la siguiente forma

“El establecimiento de los mecanismos más apropiados para la elección de las autoridades universitarias ha sido un reclamo constante por parte de todas las personas vinculadas al claustro universitario. Estamos convencidos de que la comunidad universitaria esencialmente la integran maestros y alumnos en la búsqueda del saber y del conocimiento y en la extensión de la cultura. Y es por lo tanto indispensable que sean esencialmente esos estamentos, los alumnos, los profesores, los que participen en la dirección y en la orientación de la política universitaria, pero sin desvincular la universidad de la comunidad. Porque hoy más que nunca la universidad tiene que ser una especie de eco de lo que el país aspira y desea, debe ser un centro natural de investigación, sin verse contaminado de las pasiones pasajeras, para el estudio y el análisis de las grandes cuestiones nacionales. Pero estamos conscientes de que es necesaria la modificación de la estructura y de los mecanismos en la dirección de la política universitaria” (80)

Muchas han sido y podrán ser las discusiones sobre la composición de los Consejos Superiores y sobre la estructura del poder en la universidad, pero más que las normas escritas expedidas en los estatutos, en los reglamentos o en las normas legales, que determinan los procesos complicados como deben seleccionarse los miembros y sus propias responsabilidades, el problema radica ante todo en la idoneidad intelectual, moral y universitaria de sus componentes. Esta es la única forma de asegurar un buen gobierno de la universidad.

Sobre los rectores se ha hablado prolijamente de que su autoridad ha sido diezmada. La rectoría es más inestable que una cartera ministerial. Su nombramiento obedece con frecuencia a motivos políticos, a deseos ocultos de los gobernantes o bien a la intención ingenua de satisfacer los deseos de los grupos radicales de la universidad. En igual forma se ha examinado la gran limitación de autoridad del rector, coartada por innumerables procesos, procedimientos, consejos, etc., hasta el punto de haber asistido a cartas de renuncia de rectores que se retiran debido precisamente a la carencia de real autoridad para manejar las instituciones. Lo cierto del caso es que el rector es quien rige o debe regir la institución; él debe ser realmente la primera autoridad ejecutiva y orientador en la reconstrucción de la universidad colombiana, tarea que podrá garantizarse si existe una tónica nacional de autoridad, de libertad encarnada no sólo en las normas sino muy especialmente en las directivas universitarias.

ADMINISTRACION

La administración, en sus diferentes aspectos, constituye uno de los puntos más débiles de las instituciones colombianas de educación superior, debilidad bastante generalizada en el mundo universitario latinoamericano (81), no obstante el papel clave que desempeña una administración eficiente como soporte indispensable de los programas académicos (82) En realidad, el nivel de estos programas resulta muchas veces seriamente afectado como consecuencia de deficiencias administrativas.

En las universidades colombianas, sus principales autoridades (Rector, Vice-Rector, Decanos, Secretario General) tienen generalmente carácter directivo y administrativo, razón por la cual se ven precisadas a atender, a la vez, los más angustiosos problemas de tipo financiero o presupuestal, sin descartar los más mínimos que impone la rutina administrativa, todo dentro de un contexto de presiones políticas y frecuente agitación estudiantil Por otra parte, estos funcionarios suelen ser nombrados más por sus méritos académicos que por sus habilidades administrativas, con lo cual muchas veces las universidades sacrifican excelentes profesores sin lograr en cambio el mejoramiento substancial de su administración (83)

Las instituciones colombianas de educación superior muestran muchas diferencias en lo que concierne a su estructura administrativa (84) Sin embargo, puede decirse que las principales autoridades y dependencias administrativas suelen ser las siguientes:

- a) El Rector, que es la máxima autoridad ejecutiva, representa a la institución y responde por su buena marcha y progreso Sus funciones son académicas y administrativas, de planeamiento y ejecución
- b) Los Vice-Rectores, en algunas universidades existen varios funcionarios con este rango (Vice-Rector Académico, Vice-Rector o Decano, según la institución de estudiantes, Vice-Rector de Investigación y Vice-Rector Administrativo)
- c) Decanos, presiden las Facultades, Escuelas u otras Unidades docentes, a cuyo nivel ejercen funciones similares a las del rector para toda la institución.
- d) Síndico, Revisor o Administrador, quien asume las funciones netamente administrativas. Es responsable de la conservación de los bienes y de la utilización de los recursos financieros de la institución
- e) Secretario General, quien actúa como Secretario del Consejo Superior Universitario y del Consejo Directivo; autoriza con su firma los actos de estos organismos y los de la Rectoría, bajo cuya dirección atiende los asuntos que le señalan los reglamentos

Otras dependencias administrativas frecuentes en la estructura universitaria colombiana son las oficinas o departamentos de planeamiento, presupuesto y contabilidad, pagaduría, adquisiciones y suministro, mantenimiento, inventarios, etc

En los últimos años, y en parte gracias a las recomendaciones de la ASCUN

y el ICFES, se advierte una tendencia al mejoramiento de la administración universitaria, principalmente en sus aspectos financieros, contables y de personal. A este respecto son de importancia los Manuales que ha elaborado el ICFES, con la colaboración de las universidades (85). El Manual Contable goza incluso de la aprobación de la Contraloría General de la República. También se han introducido sistemas administrativos más racionales y modernos en varias universidades, que responden a los principios de la administración de empresas e incorporan las técnicas del manejo gerencial de los programas. Simultáneamente, se han creado Divisiones o Departamentos consagrados especialmente a atender los distintos aspectos de la administración universitaria, con personal especializado. Se han realizado los primeros ensayos de aplicación del enfoque de sistemas (PPBS y PERT) en algunas universidades, así como los presupuestos por programas. Por cierto que cada vez más se reconoce el papel del presupuesto como herramienta clave y guía de una buena administración universitaria, hasta el punto que basta examinarlo para formarse una idea del tipo de institución de que se trata. A este respecto, cabe mencionar el trabajo que viene realizando la Universidad de Los Andes, encaminado a promover la modernización de la administración universitaria, para lo cual ha creado un Centro Especial en su Facultad de Administración, con proyecciones no sólo nacionales sino también latinoamericanas.

La creación de la carrera administrativa universitaria es otro factor importante para el mejoramiento de la administración, que sin embargo, encuentra serias limitaciones en el escaso estímulo salarial.

Con todo, los problemas referentes a la administración universitaria continúan en la primera línea de las preocupaciones de las instituciones colombianas de educación superior, por lo mismo que representa un campo donde hay mucho por hacer y existen aspectos que permanecen casi inéditos o muy poco atendidos en muchas universidades, como son los de la administración académica y de la investigación (86).

En resumen, puede decirse que la administración de las instituciones colombianas de educación superior es, en general, costosa (se estima que representa más del 15% del total de gastos de operación) e ineficaz. Siendo el sistema de educación superior del país una gran empresa a la cual destinan el sector público y privado varios miles de millones de pesos, se comprende el carácter prioritario que tienen todos los esfuerzos destinados a mejorar su administración, que por otra parte es requisito indispensable del buen éxito de su trabajo académico e investigativo. En los medios universitarios es frecuente escuchar argumentos acerca de la importante contribución que la tecnificación de la administración universitaria reportaría al alivio de la ya crónica penuria económica de la educación superior, sin falta: quienes consideran que el problema económico de la educación universitaria colombiana no consiste tanto en la carencia de recursos, cuanto en su deficiente administración (87).

Sin que signifique que el cuadro sea aplicable a todas las instituciones, algunas de las cuales (principalmente las privadas), han hecho en los últimos años, esfuerzos bastante significativos para superarla, la situación administrativa de la educación superior colombiana se caracteriza, en general, por

- a) Recargo de funciones administrativas en el personal directivo de alto nivel, que tiene que atender también otras funciones, principalmente académicas;
- b) Ausencia de disposiciones que garanticen una carrera administrativa y, como consecuencia, falta de personal especializado suficientemente calificado para atender los múltiples aspectos que se relacionan con la administración de una institución de educación superior;
- c) Conocimiento insuficiente por parte del personal administrativo de la naturaleza y objetivos de los programas académicos, a cuyo servicio se encuentra, se supone, el aparato administrativo,
- d) Falta de normas y procedimientos administrativos claros y expeditos, de manuales de cargos y funciones y de una eficiente administración de personal que logre su capacitación y su promoción y, cuando sea necesario, la aplicación de sanciones pertinentes,
- e) Sistemas contables deficientes, que no permiten disponer con rapidez de balances, cálculos de costos y otras informaciones de tipo financiero indispensables para el planeamiento y para la toma de decisiones.
- f) Sistemas de elaboración y de control presupuestales deficientes y a veces rudimentarios;
- g) Auditajes erráticos más subjetivos y casuísticos que técnicos y de criterio
- h) Subutilización de las instalaciones y equipos, así como mantenimiento inadecuado de los mismos (Se estima por funcionarios del ICFES que en las universidades colombianas cerca del 30% de los equipos y laboratorios no se usan o están dañados, lo que representa una inversión inútil de más de mil millones de pesos)

La problemática administrativa adquiere cada vez mayor importancia en el mundo universitario, por su relación directa con la eficacia del desempeño de las universidades. A nivel conceptual, varios seminarios han contribuido, en el ámbito latinoamericano, a subrayar su papel clave en el desenvolvimiento de la educación superior (88)

ESTRUCTURA ACADEMICA, PLANES Y PROGRAMAS, METODOS DE ENSEÑANZA Y EVALUACION

Estructuras académicas Siguiendo el modelo clásico de la universidad latinoamericana (ver Capítulo 5), buen número de las universidades colombianas organizan su estructura sobre la base de facultades y escuelas profesionales, con poca o ninguna relación entre sí. Pieza clave de esta estructura es la cátedra unipersonal, cada vez más desplazada por el departamento.

La legislación colombiana sobre educación superior no prescribe ni recomienda a las universidades y demás instituciones una determinada organización académica. Sin embargo, hace alusión a lo que considera como sus elementos estructurales básicos: Facultades y Escuelas (89). Así, el artículo décimo del Decreto 0277 de 1958 dice, en relación a las universidades oficiales departamentales, que la organización y reglamentación de las Facultades, Institutos y Escuelas corresponde al Consejo Directivo. También el párrafo del artículo once permite a los Estatutos crear organismos para el mejor funcionamiento académico de las Facultades. Si bien es potestativo de las universidades sec-

cionales decidir sobre su organización académica, lo cierto es que el esquema profesionalista clásico de la universidad latinoamericana está implícito en tales disposiciones y, seguramente, fue el que tuvo en mente el legislador al definir la composición de los organismos de dirección y gobierno de las universidades

La ley orgánica de la Universidad Nacional (Ley 65 de 1963) claramente establece una estructura académica basada en Facultades, Escuelas y Departamentos

De esta suerte, la estructura académica predominante es, como dijimos antes, la facultativa-profesionalista de raíz francesa o napoleónica, que adolece de serias fallas, por lo mismo que atenta en contra de la concepción unitaria de la universidad y propicia la dispersión de su quehacer Dice a este respecto un estudio de la ASCUN-FUN

“ ‘Insularismo’ y ‘Balkanismo’ son los vocablos que habitualmente se emplean para calificar la estructura académica de las universidades que tienen por fundamento las facultades Con estos vocablos se busca ‘estereotipar’ la rigidez del sistema basado en Facultades y Escuelas Profesionales, constituidas a manera de islas carentes de unidad y comunicación, regidas por un Decano, y todas, hipotéticamente bajo una misma autoridad: El Rector En este sentido, más que a una universidad, las instituciones se asemejan a una suma de unidades docentes que involucran todo, excepto el sentido de unidad” (90)

Durante la década de los años 60, las inquietudes en torno a la reforma académica condujeron al ensayo de nuevas formas de organización El movimiento modernizador recibió, posteriormente, un fuerte impulso a través de la serie de seminarios que auspició la ASCUN-FUN sobre los aspectos más importantes relacionados con las estructuras, currículum, métodos docentes, planeamiento, etc (91)

De las recomendaciones aprobadas en estos seminarios y el ejemplo de las universidades que ya habían dado los primeros pasos para superar el esquema tradicional, surgieron las grandes líneas de la reforma académica, tal como ésta se orientó durante la década de los años 60 y principios de la década actual En esta sección se hace referencia a dos de ellas:

- a) Introducción de los Estudios Generales, llamados también Estudios Básicos, como un primer ciclo de formación general impartido al inicio de las carreras profesionales y académicas Los Estudios Generales se proponían combatir el excesivo profesionalismo y proporcionar al futuro graduado una formación más equilibrada Además de las disciplinas de tipo cultural (Filosofía, Castellano, Historia de la Cultura), el pensum de este ciclo comprendía materias fundamentales o básicas (matemáticas, física, química y biología) La filosofía que aboga por la educación general como parte de la formación de todo universitario, tiene como antecedente más remoto el mismo Studium Generale de la universidad medieval y como más próximo el ejemplo de la educación subgraduada de los colegios (colleges) de Inglaterra y los Estados Unidos Contra la formación unilateral de los profesionales había levantado su

voz, en el mundo hispánico, don José Ortega y Gasset, en su célebre opúsculo "Misión de la Universidad", de amplísima difusión en los medios universitarios de América Latina. Con suerte desigual, estos ciclos de Estudios Generales o Básicos, se introdujeron en varias universidades colombianas (Universidad de Los Andes, que fue la primera en hacerlo; Universidad del Valle, Universidad de Antioquia, Universidad Nacional, Universidad Industrial de Santander, etc.)

Pese a que se advierte cierta confusión en cuanto a la naturaleza de los Estudios Generales y sus objetivos, aun en universidades que tienen ya buen tiempo de impartirlos, en los últimos años tiende a prevalecer el concepto de que no se trata de un ciclo más agregado al pensum profesional, sino de la necesidad de introducir la educación general como parte del quehacer universitario y de la formación de todo graduado. De esta manera, los cursos de educación general, no necesariamente tienen que impartirse en un ciclo inicial, sino que bien pueden distribuirse a lo largo de la carrera, de manera que estén presentes durante todo el proceso de formación profesional. Sin embargo, no son despreciables los argumentos de quienes opinan por la conveniencia de un primer bloque inicial de asignaturas generales, comunes a todas las carreras, con posible proyección vertical en los años siguientes. Se asegura que este sistema tiene la ventaja de contribuir a una mayor madurez del estudiante en el umbral de sus estudios universitarios y que le permite el contacto con una serie de disciplinas que le puede ayudar en la definición de su vocación profesional. Por otra parte, los Estudios Generales casi siempre se han enfocado mediante el ofrecimiento de áreas o materias que se consideran básicas o generales no sólo por su contenido sino por su incidencia en la estructuración mental. Se ha descuidado, en la mayoría de los casos, sin embargo, incluir "actividades" que son más universales y fundamentales para el conocimiento y la estructuración de pensamiento y acción, como son las relacionadas con "investigación". Frecuentemente ésta se concibe como una cátedra más, a lo sumo con algunos laboratorios o trabajos de campo, que se "dicta" tradicionalmente. Mientras contenidos verdaderamente diferentes de los tradicionales no se pongan en "forma" distinta, su efecto será cada vez menor. Cuando se ensayaron, y en algunos casos se dejaron en los currículos los Estudios Generales, el esfuerzo para modificar las "formas" de entrega fue mínimo. En otros casos, y en algunas universidades, el énfasis se da a la forma y no se tiene en cuenta el contenido. La capacidad del personal docente universitario para manejar los dos cargos en forma compatible e integral, es bastante deficiente.

- b) **Introducción del Concepto de Departamento:** la cátedra unipersonal, que por siglos fue la unidad básica de la organización docente, perdió terreno frente al concepto de departamento, que reunió las cátedras de materias afines hasta entonces dispersas en las diferentes facultades, permitiendo crear ambientes más propicios para el desarrollo de las disciplinas fundamentales y estimular el trabajo en equipo de los cultivadores de una misma materia (92). Se trató de una departamentalización primordial disciplinaria, que dejó intacto, en una primera etapa, el régimen de Facultades y Escuelas. En una segunda etapa se llegó a la sustitución de éstas por Divisiones más amplias,

que responden a las grandes áreas del conocimiento, y con posterioridad, a la superación de la departamentalización de tipo disciplinario por la introducción del trabajo interdisciplinario, que responde más adecuadamente a la naturaleza del conocimiento y, por ende, de la universidad contemporánea. Esta evolución puede verse muy claramente en la Universidad del Valle, que desempeñó un papel pionero en cuanto a reestructuración académica. Cabe, sin embargo, observar que la departamentalización se encuentra en la actualidad en un nivel desigual de desarrollo en las distintas universidades colombianas y que aún se dan casos de universidades que han acogido muy parcialmente el concepto, que si bien tiene ya amplia carta de ciudadanía, se desenvuelve generalmente al lado de los antiguos elementos estructurales a los cuales se refieren las normas legales: Facultades, Escuelas e Institutos

Por su importancia dentro del proceso modernizador, corresponde mencionar aquí la reorganización promovida en la Universidad Nacional durante la rectoría de José Félix Patiño Restrepo (1.964-1966) en virtud de la cual se simplificó su organización y se introdujeron los departamentos, los ciclos de estudios básicos y otras importantes innovaciones académicas (93)

Otras innovaciones recomendadas por los Seminarios de la ASCUN antes mencionados, y a las cuales se alude en las secciones siguientes, fueron: a) Revisión de los planes y programas de estudio, así como de los métodos de enseñanza y evaluación; b) Introducción del régimen semestral y del sistema de créditos y prerrequisitos; c) Creación de carreras cortas, d) Organización de programas para graduados; e) Fortalecimiento de los servicios para estudiantes (bienestar, orientación, consejería), f) Incorporación del planeamiento como tarea normal de la administración universitaria; g) Mejoramiento de los servicios administrativos, h) Revisión y reevaluación de los grados académicos y títulos profesionales

Planes y programas de estudio Como ha sido tradicional en el pasado, estos podrían catalogarse en Programas de Educación Tecnológica (carreras cortas), Programas de Educación Profesional (carreras largas) y Programas de Post-Grado

Si en el año de 1966, el total de programas era de 404, diez años más tarde (1975) ellos se multiplican en más de un ciento por ciento. Las carreras profesionales y largas siguen teniendo la mayor importancia cuantitativa dentro de la Educación Superior Colombiana. 677 programas se ofrecieron en 1975 a este nivel o sea el 90% del total de ofrecimiento en el pregrado. Sin embargo, se ha notado una interesante evolución del número de las carreras tecnológicas en los últimos cinco años. Si en 1966 los ofrecimientos de este nivel sólo llegaban a 33, en 1977 los programas de educación tecnológica ofrecidos en Colombia con algún tipo de aprobación de parte del Estado, llegaron a 114, discriminados así:

- Por las universidades oficiales, 38, por las universidades privadas, 28, total universidades: 66
- Por los institutos tecnológicos oficiales, 30, por los institutos tecnológicos privados, 18, total institutos: 48

A pesar de este desarrollo, los mismos programas de especialización y de post-gradó son más numerosos que los de educación tecnológica.

Una estadística comparativa para el año 1975, en cuanto a los niveles de ofrecimientos de educación superior por áreas y para el pregrado puede encontrarse en el Cuadro No. 24.

Se observa la preocupante o "alentadora" proliferación de programas en Ciencias de la Educación (202) y en Administración y Economía (162) que merecerían una evaluación seria y sistemática a nivel nacional. Estos dos grupos, más el de ingeniería, representan más del 70% del total de ofrecimientos a nivel de pregrado en todo el país.

Puede observarse igualmente que en las carreras largas (licenciaturas y grados profesionales) el número de programas denominados de jornada nocturna, ha experimentado un incremento considerable pues representaba en 1975 un 34% del total de los ofrecimientos y están destinados generalmente a personas que trabajan. Entre éstos cabe mencionar principalmente a los maestros de escuela primaria en Ciencias de la Educación (113 programas) y a los empleados, que estudian en su mayoría dentro del grupo de administración y economía (71 programas). Las Ciencias de la Salud, las Ciencias Exactas, las carreras agropecuarias y las ingenierías conservan su patrón de diurnas, como que requieren mayor dedicación y se concentran en las universidades oficiales.

Las humanidades, por su parte, no parecen tener demanda como para ofrecerlas a los universitarios que trabajan.

CUADRO NO 24
NUMERO DE PROGRAMAS OFRECIDOS SEGUN JORNADA DIURNA O NOCTURNA
Y DURACION NIVEL PREGRADO 1975

AREAS	NIVEL SUPERIOR						TOTAL NIVEL SUPERIOR PREGRADO
	CARRERAS LARGAS			CARRERAS CORTAS			
	Diurno	Nocturno	Total	Diurno	Nocturno	Total	
1 Administración y Economía	78	71	149	2	11	13	162
2 Agricultura y Afines	29	1	30	2	1	3	33
3 Arquitectura y Bellas Artes	26	2	28	8	—	8	36
4 Ciencias Exactas y Naturales	24	—	24	2	—	2	26
5 Ciencias de la Salud	41	1	42	15	—	15	57
6 Ciencias Sociales	33	15	48	—	1	1	49
7 Derecho	28	16	44	—	—	—	41
8 Ciencias de la Educación	86	113	199	2	1	3	202
9 Humanidades	22	1	23	2	—	2	26
10 Ingeniería y Afines	77	13	90	17	4	21	111
TOTALES	144	233	677	50	18	68	745

Fuente: ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 1975 Bogotá, septiembre 1977, pp 82 y 89

A manera de comentario, el estudiantado de las jornadas nocturnas constituye un buen potencial para la educación a distancia. Hasta ahora en Colombia se sigue con este meritorio grupo un sistema de atiborramiento de clases y cátedras magistrales dizque para alcanzar a dictar todas las materias del pensum en las agobiantes horas de la noche.

En cuanto a las carreras tecnológicas, éstas requieren aún una mayor definición académica y ocupacional lo mismo que una estructuración mucho más

clara dentro del sistema educativo, debido a las dificultades que padece su desarrollo en cuanto al status social y a la ubicación profesional de sus egresados. Sigue siendo valdadera en este sentido la advertencia que el entonces Ministro de Educación, Pedro Gómez Valderrama, hacía a los rectores universitarios a principios de 1963, cuando decía:

“Las condiciones mismas del país, de apresurado desarrollo, han creado entre carreras universitarias y carreras de nivel intermedio, una zona confusa que en parte está produciendo esta superabundancia peligrosa de instituciones universitarias. Y las mismas universidades pueden contribuir a despejarla, mediante una reglamentación del desarrollo de ellas dentro de las universidades. Me pregunto si no sería conveniente una disposición mediante la cual se estableciera una etapa previa en la cual los Institutos Universitarios prueben su eficiencia desarrollando únicamente carreras de nivel intermedio. Esta idea sería concurrente con la otra de que para satisfacer las necesidades de muchas secciones del país, sería conveniente, y el Gobierno está dispuesto a colaborar en ello, propiciar la creación de Institutos Universitarios que, a la vez que carreras de nivel medio, brindasen los dos primeros años de universidad en otras carreras” (94)

Recientemente el Ministro Rafael Rivas P afirmó

“Hemos podido comprobar cómo el crecimiento del sistema educativo no ha sido proporcional con el desarrollo de nuevas líneas profesionales en la educación superior, ni con la necesaria diversificación de las habilidades y conocimientos que requiere una sociedad en proceso de modernización. No se trata únicamente de deficiencias en el sistema, sino principalmente de la presión que ejerce en éste una estructura de valores sociales que insiste en enrumbar a las nuevas generaciones hacia carreras y disciplinas de carácter tradicional” (95)

Sin entrar a calificar la calidad de los ofrecimientos universitarios, el cuadro siguiente (No 25) nos refleja la concentración de programas ofrecidos según orden alfabético de ciudades. Se toma como base el año 1977 con las informaciones de la División Académica del ICFES (96)

CUADRO No. 25

NUMERO DE PROGRAMAS OFERTADOS POR CIUDADES (ORDEN ALFABETICO) Y POR AREAS SEGUN EL TIPO DE INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR (NO INCLUYE PROGRAMAS DE POSTGRADO) AÑO DE 1977

Ciudades	Artes	Adm. Eco.	Agro. Afines	Arqu. B. Art.	C. Eza y Nat.	C. de la Salud	Clas. Social.	Der.	Educ.	Hums.	Ing. Afines	Subtotal.
ARMENIA												
Universidad Oficial:												
Univ. del Quindío		2							7		4	13
Sub-total		2							7		4	13
Universidad Privada:												
Univ. La Gran Colombia		1						1				2
Sub-total		1						1				2
TOTAL		3						1	7		4	15
BARRANCABERMEJA												
Universidad Privada:												
Inst. de Economía Social y Cooperativismo "INDESCO"		2					1		1			4
Sub-total		2					1		1			4
TOTAL		2					1		1			4
BARRANQUILLA												
Universidad Oficial:												
Univ. del Atlántico		3		2		2		1	5		1	14
Sub-total		3		2		2		1	5		1	14
Universidad Privada:												
Fund. Univ. del Norte		2				2	1		1		4	10
Univ. Autónoma del Caribe		3		1			2					6
Univ. Libre de Colombia						1		1				2
Corporación "Unicosta"		2		1				1	6		1	11
Corp. Educativa Mayor de Desarrollo "Simón Bolívar"		1					2	1	1			5
Corp. Metropolitana para Educ. Superior					1	4	2		1			6
Sub-total		8		2	1	7	7	3	9		5	42
TOTAL		11		4	1	9	7	4	14		6	56
BOGOTÁ - (CUND.)												
Universidad Oficial:												
Univ. Nacional de Colombia		4	4	7	5	8	4	1	5	2	4	45
Escuela Sup. de Adm. Pública		1										1
Univ. Pedagógica Nal.									27			27
Univ. Distrital "Fco. José de Caldas"		1							7		5	13
Fac. Militar de Cadetes		1									1	2
Sub-total		7	4	7	5	8	4	1	40	2	10	88
Universidad Privada:												
Col. Mayor de Ntra. Sra. del Rosario		2				5		1	1	1		10
Corp. Univ. Piloto de Col.				1								1
Fund. Univ. de América		2		1							3	6
Fund. Univ. "Jorge Tadeo Lozano"		5	2	5	2		3				3	20
Pont. Univ. Javeriana		4		4	3	4	5	1	12	2	2	37
Univ. de Los Andes		3		1			2	2	1	1	4	17
Univ. Ext. de Colombia		4					2	1	2			9
Univ. INCCA de Colombia		3					1	1	6	3	3	14
Univ. La Gran Colombia		2		1				1	3		1	8
Univ. Libre de Colombia		2						1	8		1	10
Univ. Santo Tomás		2					1	1	2		1	7
Univ. San Buenaventura									3	2		5
Univ. Social Católica La Salle		5	1			1	2		4	1	1	16
Esc. Col. de Ingeniería											1	1
Fund. Univ. Central		3					1					4
Inst. de Eco. Social y Cooperat. "INDESCO"		2					1		1			4
Fund. Educ. Interam.		2		1			1				1	6

Sigue

Viene

Estudios	Ar. es	Adm. Eco.	Agro. Afines	Arq. H. Art.	C. Exa. y Nat.	C. de la Salud	C. de la Salud	Der.	Educ.	Hum.	Ing. Afines	Subtotal
Fac. de Medicina "Juan N. Corpa"						1						1
Col. Odont. Colombiano						1						1
Pund. Educ. Autón. de Col.								1				1
Sub-total		2	3	14	9	12	30	11	41	7	22	142
Instituto Oficial:												
Col. Mayor de Cul. Femenina				1	1		1					3
Inst. Nal. de Cancerología						1						1
Inst. Tecn. de Electr. y Comunicaciones											1	1
Sub-total				1	1	1	1				1	5
Instituto Privado:												
Centro Interam. de Recreac. Física								1				1
Fac. de Adm. de Neg.		1										1
Sub-total		1					1					2
TOTAL		51	7	22	15	21	26	12	61	9	39	277
BUCARAMANGA (RANT.)												
Universidad Oficial:												
Univ. Jul de Santander		1		1	1	5	1		9		7	23
Sub-total		1		1	1	5	1		9		7	26
Universidad Privada:												
Univ. Santa Tomás		2		1				1				4
Esc. de Adm. y Fin. "Instituto Caldas"		2						1	1			4
Inst. de Eco. Social y Cooperativismo "INDESCO"		1					1					3
Sub-total		5		1			1	2	2			11
Instituto Oficial:												
Inst. Tecn. de Santander											3	3
Sub-total											3	3
Instituto Privado:												
Inst. Tec. de Adm. y Eco. ITAF		1		1								2
Sub-total		1		1								2
TOTAL		7		3	1	5	2	2	11		10	41
CAJÍ (VALLE)												
Universidad Oficial:												
Univ. del Valle		4		1	6	5	3		12	3	5	38
Esc. Mil. de Aviac. "Marco Fidel Suárez"		1										1
Sub-total		5		1	5	5	3		12	3	5	39
Universidad Privada:												
Pont. Univ. Javeriana		1										1
Univ. Labor de Colombia		2				1						4
Univ. Santiago de Calí		2						1	1			7
Univ. San Buenaventura		2					1		5			9
Corp. Aut. de Occidente		2									2	4
Sub-total		9				1	1	3	9		2	26
Instituto Privado:												
Corp. Eco. de Adm. y Emp.		1										1
Sub-total		1										1
TOTAL		16		1	5	6	4	3	21	3	7	65
CARTAGENA (BOL.)												
Universidad Oficial:												
Univ. de Cartagena		3				4	1	1	3		1	13
Esc. Naval de Cadetes		1									2	3
Sub-total		4				4	1	1	3		3	16

Sigue

Viene

Ciudades	Artes	Adm. Ecn.	Agro. Afines	Arqu. B. Art.	C. Exa. y Nat.	C. de la Salud	Cien. Social.	Det.	Educ.	Hum.	Ing. Afines	Sub-tal.
Universidad Privada: Corp. Tecn. de Bolívar Sub-total		2									2	4
Instituto Oficial: Col. Mayor de Cultura Fern. de Bolívar Sub-total		1		1			1		1			5
TOTAL.		7		1		4	2	1	4	1	6	25
CARTAGO (VALLE)												
Instituto Privado: Centro de Educ. Sup. del Norte del Valle Sub-total		2										2
TOTAL.		2										2
CUCUTA (N. DE S.)												
Universidad Oficial: Univ. Fed. de P. Santander Sub-total		3	1	1		1			4		7	17
Universidad Privada: Univ. Libre de Colombia Sub-total		1					1		4			6
TOTAL.		4	1	1		1	1		8		7	23
FLORENCIA (CAQ.)												
Universidad Oficial: Int. Universitario Surco- lombiano - ITUSCO Sub-total		1							3			4
TOTAL.		1							3			4
FUSAGASUGA (CUND.)												
Instituto Oficial: Inst. Tec. Universitario de Cundinamarca Sub-total		1	2						3			6
TOTAL.		1	2						3			6
GIRARDOT (CUND.)												
Instituto Oficial: Inst. Tec. Universitario de Cundinamarca Sub-total						1			2			3
TOTAL.						1			2			3
IBAGUE (TOLIMA)												
Universidad Oficial: Univ. del Tolima Sub-total		2	3						4		2	11
TOTAL.		2	3						4		2	11
MANIZALES (CALDAS)												
Universidad Oficial: Univ. Nacional de Colombia Univ. de Caldas Sub-total		2		1		2	1	1	4	1	3	8
Universidad Privada: Corp. para el Fomento de la		3	2	1		2	1	1	4	1	3	18

Sigue

Viene

Ciudades	Artes	Adm. Fin.	Agr. Afac.	Arq. H. Art.	C. Exa. y Nat.	C. de In. Salud.	Cien. Social.	Der.	Educ.	Hum.	Ing. Afines	Subtotal.
Educación Superior Col. Mayor de Cálculos	2						1	1				4
Sub-total	2						1	1	10			10
TOTAL	5	2		1		2	2	2	14	1	3	32
MEDELLIN (ANTIOQ.)												
Universidad Oficial:												
Univ. Nacional de Colombia	3	6	1	1		6	5	1	17	2	8	48
Univ. de Antioquia	5	2	1	5		6					9	53
Sub-total	8	7	2	6		12	5	1	17	2	17	71
Universidad Privada:												
Esc. Adv. y Finanzas	2										6	8
Univ. Ant. Latinoam.	3						1	1	2			7
Univ. Post. Bolivariana	1		2			1	4	1	5		4	13
Univ. San Buenaventura							2		11			13
Inst. de Esc. Social - Cooperativismo "INDESCO"	2						1		1			4
Univ. de Medellín									2			2
Sub-total	8		2			1	8	2	28		10	59
Instituto Oficial:												
Col. Mayor de Cultura												
Comisión de Antioquia	1		1	1			1					4
Inst. Publico Colombia "Luisa Izaza C."	3	1									3	7
Inst. Tecn. Industrial "Pascual Braver"											3	3
Sub-total	4	1	1	1			1				6	14
Instituto Privado:												
Centro de Invest. y Planificación	3											4
Esc. Col. de Mercaderes	1								1			1
Esc. Sup. de Mercaderes	1											1
Sub-total	5								1			6
TOTAL	25	8	5	7		7	14	3	46	2	33	150
MONTERIA (CORD.)												
Universidad Oficial:												
Univ. de Córdoba			2			1			4			7
Sub-total			2			1			4			7
TOTAL			2			1			4			7
NEIVA (HUILA)												
Universidad Oficial:												
Inst. Univ. Surcolombiano - IUISCO	2					1			3			6
Sub-total	2					1			3			6
TOTAL	2					1			3			6
PALMIRA (VALLE)												
Universidad Oficial:												
Univ. Nacional de Colombia			3									3
Sub-total			3									3
TOTAL			3									3
PAMPLONA (SANT.)												
Universidad Oficial:												
Univ. de Pamplona	1			1		3			11		7	24
Sub-total	1			1		4			11		7	24
Instituto Oficial:												
Inst. Sup. de Educ. Rural - ISER			1						1			2
Sub-total			1						1			2
TOTAL	1		1		1	4			12		7	26

Sigue

Viene

Ciudades	Artes	Adm. Ecn.	Agro Afines	Arqu. B. Art.	C. Ecn. v. Nat.	C. de la Salud	Cien. Social.	Der.	Educ.	Huma.	Ing. Afines	Subtotal.
PASTO (NARIÑO)												
Universidad Oficial:												
Univ. de Nariño	1	2						1	6		1	11
Sub-total	1	2						1	6		1	11
Universidad Privada:												
Inst. Mariano						1			6			6
Sub-total						1			6			6
TOTAL.	1	2				1		1	11		1	17
PEREIRA (RISARALDA)												
Universidad Oficial:												
Univ. Terc. de Pereira	1					1			7		6	15
Sub-total	1					1			7		6	15
Universidad Privada:												
Univ. Libre de Colombia	1											2
Sub-total	1							1				2
TOTAL.	2					1		1	7		6	17
POPAYAN (CAUCA)												
Universidad Oficial:												
Univ. del Cauca	1			1		2	2	1	4	2	2	14
Sub-total	1			1		2	2	1	4	2	2	14
Instituto Oficial:												
Col. Mayor de Cultura Popular del Cauca				1								1
Sub-total				1								1
TOTAL.	1			2		2	2	1	4	2	2	15
QUIBICHO (CHOCO)												
Universidad Oficial:												
Univ. Terc. "Diego F. Córdoba"	1	2				1	1		5		1	11
Sub-total	1	2				1	1		5		1	11
TOTAL.	1	2				1	1		5		1	11
SANTA MARTA (MAG.)												
Universidad Oficial:												
Univ. Terc. del Magdalena	2	1							3		1	7
Sub-total	2	1							3		1	7
TOTAL.	2	1							3		1	7
SOFORIO (SANT.)												
Universidad Privada:												
Univ. Libre de Colombia									3			3
Sub-total									3			3
TOTAL.									3			3
TUNJA (BOYACA)												
Universidad Oficial:												
Univ. Pedag. v. Terc.	2	1				1			9		2	15
Sub-total	2	1				1			9		2	15
TOTAL.	2	1				1			9		2	15
VILLAVICENCIO (META)												
Universidad Oficial:												
Univ. de los Llanos Orientales		2				1			2			5
Sub-total		2				1			2			5
TOTAL.		2				1			2			5

Sigue

Viene

Ciudades	Áreas	Adm. Eoo.	Agro. Afines	Arqu. B. Art.	C. Exa. y Nat.	C. de la Salud	Cien. Social.	Der.	Educ.	Hum.	Ing. Afines	Subtotal.
DUFFAMA (BOYACA) Universidad Oficial: Univ. Pedag. y Tec. de Col.									1			1
	Sub-total	==	==	==	==	==	==	==	1	==	==	1
TOTAL									1			1
BOGAMOSO (BOYACA) Universidad Oficial: Univ. Pedag. y Tec. de Col.		2									1	3
	Sub-total	==	==	==	==	==	==	==	==	==	1	3
TOTAL		2									1	3
CHIQUEQUIRA (BOY.) Universidad Oficial: Univ. Pedag. y Tec. de Col.									1			1
	Sub-total	==	==	==	==	==	==	==	1	==	==	1
TOTAL									1			1
TULUA (VALLE) Universidad Oficial: Univ. Central del Valle del Cauca								1	2			3
	Sub-total	==	==	==	==	==	==	1	2	==	==	3
TOTAL								1	2			3
TOTAL ENTIDADES OFICIALES		68	34	20	20	48	20	8	174	11	90	480
TOTAL ENTIDADES PRIVADAS		96	3	20	10	30	40	25	113	7	41	386
GRAN TOTAL		164	37	40	30	78	60	33	287	18	131	866
Fuente: ICFES. Instituciones de Educación Superior que cuentan con licencia de funcionamiento, de iniciación de labores o aprobación en uno o varios de sus programas académicos.												

Puede observarse como fenómeno general, que todas o casi todas las capitales de departamentos (97) ya cuentan con algunos programas de educación superior, no importa cuál sea el tamaño de la ciudad. Puede observarse en igual forma, cómo la ciudad de Bogotá concentra el 32% del total de ofrecimientos y sumados éstos a los de Cali, Medellín y Barranquilla, su representación sube a 63%. Si bien la concentración de ofrecimientos es mayoritaria en solo 4 de las 31 ciudades con educación superior, el volumen de estudiantes es aún más significativo ya que para 1977 representa el 81% de la matrícula total.

Las instituciones oficiales ofrecen el 55% de los programas y las privadas el 45%. Al examinar la distribución por grupos profesionales afines, se observa la ausencia casi absoluta de las instituciones privadas en las carreras agropecuarias, mientras mantienen una participación mayoritaria en Administración y Economía, Ciencias Sociales y Derecho, es decir campos en los cuales no se requieren laboratorios ni equipos, sino que según la tradición, bastan la tiza y el tablero. En consecuencia sus costos tendrán que ser más bajos que en el conjunto de las instituciones oficiales. Se observa en igual forma cómo las instituciones privadas se han ido adentrando en el campo de las ingenierías, de la edu-

cación y de la salud en los cuales su participación hace 15 años era muy insignificante.

Estos comentarios, aplicables al conjunto de las instituciones, no lo son cuando se examinan algunas instituciones privadas individualmente.

Los planes y programas de estudio de buena parte de las instituciones colombianas de educación superior se corresponden con las estructuras que los soportan y, por lo mismo, acusan un alto grado de rigidez y de excesiva preocupación profesionalista. A casi una década de la época en que fueron elaborados los estudios del llamado Plan Básico de la Educación Superior, subsisten en los currículos muchas de las características que entonces fueron señaladas. Su configuración general se dijo entonces,

“encierra al estudiante dentro de esquemas que no le permiten ubicarse ni en su propia carrera ni dentro del mundo de la cultura”

Una palabra podría resumir la situación entonces imperante: inflexibilidad (98). Desde entonces se observa una clara tendencia a propiciar una mayor flexibilidad curricular e incorporar contenidos más equilibrados desde el punto de vista de la formación y de la distribución del tiempo entre lecciones teóricas y prácticas de aprendizaje. En este sentido, han sido de mucha importancia el ejemplo de aquellas universidades que como las del Valle, Los Andes, Antioquia, Universidad Industrial de Santander, Javeriana y otras se preocuparon por mejorar las técnicas de planeamiento y diseño curricular y de introducir en sus planes y programas elementos capaces de hacerlos menos rígidos (régimen semestral o trimestral, sistema de crédito, introducción de materias opcionales u optativas, participación del alumno en el diseño de su propio currículo según sus posibilidades de estudio, etc.) Luego, la labor de la ASCUN-FUN e ICFES en cuanto a la preparación de planes básico-mínimos de estudio para las distintas carreras, contribuyó también a mejorar las técnicas de diseño curricular, al arraigo de una concepción más amplia del currículo, su división en fases o ciclos de aprendizaje (Estudios Generales o Básicos, Profesionales y de Especialización o Postgrado); el equilibrio entre asignaturas teóricas, prácticas o mixtas y su correspondiente secuencia, etc.

En la actualidad, la situación puede resumirse del modo siguiente:

- a) Las carreras de larga duración (más de 8 semestres), conducentes al título profesional de licenciado o doctor, siguen prevaleciendo, y se han creado también programas específicos para los grados académicos de magister y doctor. Las carreras cortas de nivel superior se han incrementado, pero aún se las considera como “menos nobles” que las de larga duración, a las cuales acude la gran mayoría de los estudiantes. Los títulos profesionales correspondientes a estas últimas son los que gozan de mayor prestigio social, aunque en los últimos años ya no bastan estos títulos para conservar el status o para elevarlo. Ahora el mayor prestigio reside en ostentar varios títulos profesionales o varios postgrados, estos últimos de preferencia en universidades reconocidas de los Estados Unidos o Europa.
- b) Mientras en algunas universidades se ha progresado mucho en cuanto a las

técnicas de planeamiento y elaboración curricular, en otras se observa aún la tendencia a considerar el plan de estudios como un simple listado de materias, sin precisión de objetivos ni alusión a otras actividades que hagan también parte del currículo. La elaboración de los programas de las materias atiende cada vez más a las exigencias que impone el diseño curricular (clasificación de objetivos, división en unidades, métodos de evaluación), pero ésta no es la situación general, pues todavía se dan casos de universidades o facultades que no son capaces ni de proporcionar a sus estudiantes copias de sus programas, mucho menos de tener sus catálogos académicos al día

- c) Pese a los Progresos realizados en los últimos años por algunas universidades, en general puede decirse que en las instituciones de educación superior colombianas, y de manera particular en ciertas facultades (Derecho, Economía, Administración, Filosofía y Letras, Educación) predomina una enseñanza teórica, marcadamente verbalista y memorizante. Mucho tienen que ver con esto las estructuras académicas y la naturaleza de los planes y programas de estudio ofrecidos
- d) En general, los planes y programas de estudio no dan suficiente importancia a las tareas de investigación y de extensión, por lo mismo que la filosofía que los inspira pareciera ser la de simples peldaños encaminados a la obtención de un título profesional, que suele ser también la única meta que persigue la mayoría de los estudiantes
- e) Los planes de estudio, por su tendencia enciclopedista, están en general recargados de materias, muchas de ellas de dudosa necesidad para los propósitos formativos. Los programas de las asignaturas presentan, a su vez, defectos de coordinación horizontal y vertical con las demás asignaturas del plan de estudio, dándose muchas repeticiones innecesarias que prolongan la extensión de las carreras. Una revisión cuidadosa de los programas seguramente permitiría un ahorro de por lo menos el 20% del tiempo (99). En ciertos casos la frondosidad de los planes y programas es realmente asombrosa (100)
- f) La mayoría de los actuales programas exigen demasiadas horas de presencia del estudiante en el aula o en el laboratorio o taller (30 ó 40 horas semanales), por lo que dejan muy poco tiempo para el trabajo individual. Esto revela una vez más la filosofía educativa que los inspira, que insiste más sobre la transmisión de conocimientos que en la formación de hábitos de estudio e investigación. El énfasis está puesto así en el proceso de enseñanza y no en el de aprendizaje (101)
- g) Finalmente, los planes y programas suelen estar elaborados sin que se trate de relacionar adecuadamente sus contenidos con la realidad nacional y su problemática, lo que acentúa el divorcio entre la universidad y la comunidad, que tanto suele subrayarse

Métodos y medios docentes Los planes y programas son inseparables de los métodos y formas de docencia y, por lo mismo, de todo el régimen de los estudios. En las instituciones colombianas de educación superior los métodos de enseñanza, como se dijo antes, están determinados por el tipo de currículo que se ofrece, desde luego que éste expresa, esquemáticamente, el criterio educati-

vo de la institución. Si la idea que se tiene del currículo es la de una simple secuencia de asignaturas que deben aprobarse dentro de ciertos períodos, entonces todo el proceso docente estará dirigido a la simple transmisión del conocimiento, con la secuela del predominio de la cátedra expositiva, escasa participación del estudiante, que se limita a tomar apuntes para preparar las pruebas, y escaso o nulo cultivo de las aptitudes para el aprendizaje, el trabajo individual y la investigación (102). En definitiva, los fines y objetivos educacionales determinan planes y métodos y, en general, el estilo de todo el quehacer educativo.

En síntesis, la situación actual en cuanto a métodos y medios docentes, salvo honrosas excepciones, se caracteriza por el predominio de la conferencia expositiva, aunque se advierte una clara tendencia a la introducción de métodos más activos de docencia (seminarios de asistencia obligatoria, grupos de discusión, asignación de trabajos individuales, etc.) Sin embargo, estos nuevos métodos encuentran serias limitaciones en la deficiente dotación de las bibliotecas y laboratorios y en la escasez de medios docentes modernos (ayudas audiovisuales, etc.), (103).

Si bien la cátedra magistral tiene sus méritos, y cuando es dictada por un verdadero profesor es insustituible como elemento inspirador, lo cierto es que no puede ni debe representar el único instrumento docente ni constituirse en algo semi-sagrado, tan inaccesible que estimule la pasividad del alumno en vez de su participación dinámica en el proceso de su propia formación.

Por otra parte, cabe señalar, que la contribución de las facultades o departamentos de educación ha sido exigua en cuanto a ayudas a sus propias universidades a mejorar sus métodos de enseñanza. Su preocupación ha sido casi exclusivamente la enseñanza de nivel secundario descuidando su "propia casa"

Grados y títulos Estrechamente ligado con los planes y programas se halla el aspecto referente a los grados y títulos

La legislación vigente (artículo cuarto del Decreto 1297 de 1964) habla de grados universitarios y títulos académicos, estableciendo que son grados universitarios los de profesionales universitarios (Abogado, Médico, Ingeniero, en todas sus ramas, Odontólogo, Arquitecto, Médico Veterinario, Químico, Farmacéutico, Economista, Contador Público, Zootecnista y los que el ICFES reserve para las universidades, con aprobación del Gobierno Nacional) y los Licenciados (en Ciencias de la Educación, en Filosofía, en Letras, en Física, en Química, en Sociología, en Psicología, en Matemáticas, en Antropología, en Geografía, en Filología, en Enfermería y en otras disciplinas que se reserven a las universidades, también con aprobación del Gobierno Nacional) Esta distinción pareciera basarse en la diferencia entre carreras profesionales de ejercicio liberal y carreras puramente académicas, que habilitan principalmente para la docencia, aunque no es consistente con este criterio la inclusión de la Enfermería en el segundo grupo. Los títulos académicos son los de magister y doctor, para los cuales los grados profesionales universitarios y las licenciaturas pueden dar base

Es común escuchar en los medios universitarios colombianos quejas acerca de la anarquía que existe en materia de diplomas, grados y títulos, pese a las

disposiciones del Decreto arriba mencionado De ahí que desde hace mucho tiempo sea una constante de los seminarios sobre educación superior celebrados en el país, la recomendación para que se lleve a cabo un estudio exhaustivo de la naturaleza y clasificación de los títulos otorgados por las distintas instituciones de educación superior, así como de los requisitos que se exigen para otorgarlos, a fin de determinar sus equivalencias a nivel nacional e internacional (104). Uno de los puntos claves a dilucidar es la distinción entre los títulos exclusivamente profesionales y los de naturaleza eminentemente académica. También las relaciones con los títulos que se otorgan en las carreras cortas de nivel superior y en las de nivel intermedio

Estudios para graduados Los estudios de postgrado se iniciaron en Colombia en la década de los años 50, siendo las especializaciones en Medicina y Derecho las primeras en establecerse. Al crearse el Fondo Universitario Nacional (FUN) en 1954, se le asignó, entre sus objetivos, propiciar el establecimiento de este tipo de cursos A partir de 1960 se incrementa notablemente el número de programas ofrecidos por las universidades a nivel de postgrado Únicamente entre 1966 y 1970 se establecieron 40 nuevos programas (105). Las universidades pioneras en este campo fueron la Nacional, Antioquia, Valle y Los Andes (106)

Si bien el surgimiento de los cursos de postgrado respondió a una evidente necesidad nacional, su creación no correspondió a ningún plan ni a estudios previos que permitieran una coordinación de esfuerzos entre las distintas instituciones, capaz de evitar innecesarias repeticiones. De ahí que en varios Seminarios auspiciados por la ASCUN e ICFES se insistió sobre la necesidad de elaborar un plan nacional para esta clase de estudios, susceptibles de facilitar su creación y a la vez de sacar el máximo provecho de los recursos de las universidades o de atender racionalmente las demandas nacionales y regionales de personal del más alto nivel (107).

En septiembre de 1972 el ICFES creó un "Grupo de Trabajo de Estudios de Postgrado" integrado por los rectores de las universidades Nacional, Valle y Los Andes y los Directores del ICETEX, ASCUN e ICFES, encargado de recomendar al Ministerio de Educación Nacional criterios que sirvieran para elaborar normas legales para crear, desarrollar y orientar los estudios de postgrado en las diferentes áreas, consultando las necesidades reales de desarrollo de la educación superior El grupo debía presentar al ICFES un proyecto de Decreto sobre la reglamentación de los estudios de postgrado en Colombia (108)

Al año siguiente, toda la problemática de los estudios de postgrado fue examinada en el Primer Seminario Nacional sobre Estudios de Postgrado, propuesto precisamente por el Grupo de Trabajo creado por el ICFES (109).

En la actualidad, la situación de los programas de postgrado se caracteriza porque:

- a) Subsiste la ausencia de un plan nacional que coordine su creación y funcionamiento, evite duplicaciones innecesarias y asegure una mayor correspondencia entre estos estudios y las necesidades reales del desarrollo de la propia educación superior, del país y de sus distintas regiones. El ICFES y la

ASCUN han realizado estudios y esfuerzos en este sentido, pero que no han rendido aún los frutos esperados;

- b) En el afán de acceder al nivel de postgrado, algunas instituciones han creado programas de este nivel sin contar con los recursos humanos y didácticos indispensables, o siquiera experiencia consolidada en el nivel de postgrado. Como consecuencia, varios de los programas que actualmente se ofrecen, principalmente en las áreas de Educación, Derecho, Economía, Administración y Ciencias Sociales, no corresponden realmente a este nivel, lo que representa un gravísimo problema, pues afecta el crédito tanto nacional como internacional de todo el sistema de estudio de postgrado del país. La deficiencia mayor radica en el nivel académico del personal docente que imparte los cursos.
- c) No existe todavía un estatuto legal que establezca condiciones mínimas de ingreso a los estudios de postgrado, requisitos para el otorgamiento de títulos a este nivel, naturaleza de estos títulos, etc. Si bien las disposiciones legales deben dejar lo referente a la programación académica en manos de las universidades, como lo exige el respeto a su autonomía, es evidente que pese a las normas que hasta ahora ha dictado el ICFES en esta materia, se advierte la ausencia de un cuerpo de disposiciones que la ordene adecuadamente (110).
- d) En la actualidad se estima que en el país se imparten cerca de 200 programas y cursos regulares de especialización a nivel de postgrado con unos 4.000 alumnos. El mayor número de programas corresponde al área de Ciencias de la Salud. Le siguen las áreas de Administración y Economía, Ingeniería y Afines, Ciencias Exactas y Naturales, Educación y Derecho. Los datos estadísticos del ICFES sobre programas de postgrado corresponden a 1972 y aparecen en el cuadro resumen siguiente (111).

CUADRO No 26
RESUMEN DEL NUMERO DE PROGRAMAS OFRECIDOS EN LAS UNIVERSIDADES
CLASIFICADOS POR AREAS - 1972

AREAS	No. de programas	Título que otorga				Alumnos		Pers
		Esp	Mag	Ph D	Otro	Matr	Egr (Ac)	Doc.
								(1)
Administración y Economía	13	3	7	—	3	373	408	87
Agricultura y Afines	6		6			8	63	50
Bellas Artes	2		1		1	17	—	8
Ciencias Exactas y Naturales	12		11	1		201	22	69
Ciencias de la Salud	64	46	18	—	—	335	1 176	195
Derecho	4	4	—	—	—	227	424	42
Ciencias de la Educación	8	—	8	—	—	385	147	50
Humanidades	3	1	1	1	—	50	1 091	19
Ingeniería y Afines	14	1	13	—	—	297	162	181
TOTALES	126	55	65	2	4	1 793	3 481	661

1 Falta los datos de personal docente de la Universidad de Antioquia

La distribución de estos cursos por instituciones era en 1972 la siguiente:
(Ver Cuadro No. 26¹)

CUADRO No 27

NUMERO DE ALUMNOS POR AREAS (POSTGRADO)

Areas Académicas	1971	%	1975	Prog	%
TOTAL	1 530	100	3 001		
(1) Administración y Economía	429	28	449	12	15
(2) Agropecuaria y Afines	97	6	—	2	—
(3) Ciencias Exactas y Naturales	102	7	230	14	8
(4) Ciencias de la Salud	327	21	797	13	27
(5) Derecho	351	23	653	15	22
(6) Educación	45	3	287	5	9
(7) Humanidades	36	2	75	3	2
(8) Ingeniería y Afines	143	10	394	10	13
(9) Estudios Interdisciplinarios	—	—	116	—	4

Puede observarse cómo Salud contaba con el mayor número de estudiantes (797), seguido de Derecho (653), Administración (449) e Ingeniería (394). Los Estudios Interdisciplinarios no son propiamente un área: corresponde a la experiencia de la Universidad Javeriana. Ver: ICFES: *Estadísticas de Postgrado en Colombia, 1971-1975*, Bogotá, mimeografiado

CUADRO No 28

INSTITUCIONES QUE OFRECEN ESTUDIOS DE POSTGRADO - 1972

Universidad	No de Programas
OFICIALES:	
ESAP	6
Seminario Andrés Bello del Instituto Caro y Cuervo	2
Universidad Pedagógica y Tecnológica	1
Universidad del Cauca	
Universidad Pedagógica Nacional	4
Universidad Nacional-Medellín	3
Universidad Nacional-Bogotá	30
Universidad del Valle	21
Universidad de Antioquia	42
Universidad Industrial de Santander	3
PRIVADAS:	
Universidad de Medellín	1
Universidad Javeriana	1
Universidad de Los Andes	7
EAFIT	3
TOTAL GENERAL	126

En estos 126 programas laboraban, en 1972, 143 profesores con títulos de Ph.D. (60 de los cuales pertenecían a la Universidad Nacional); 193 con título de Magister y 75 con estudios especializados

- e) No hay todavía criterios de general aceptación que distingan con toda claridad entre los programas de especialización, al nivel de postgrado, que conlleva una profundización de conocimientos dentro de una misma carrera, y los programas encaminados a la obtención de un grado académico superior (maestría y doctorado) o de una profesión distinta. Además, la tradición de otorgar el título de doctor a ciertos profesionales universitarios (abogados, médicos, odontólogos) introduce confusión a este campo y demerita el grado de doctor como la distinción académica de rango más alto.
- f) No se concibe un programa de postgrado, digno de tal nombre, que no haga énfasis en las tareas de investigación. Sin embargo, algunos programas de maestría que se ofrecen en las instituciones de educación superior de Colombia no cumplen con este requisito esencial. Basta examinar los trabajos que presentan sus alumnos para optar al grado, para darse cuenta de que muchos de esos trabajos con dificultad serían aceptables para el nivel de licenciatura. En cambio otros han alcanzado niveles aceptables y aun excelentes en este campo y se esfuerzan por adelantar proyectos de investigación interdisciplinarios. Se observa pues un movimiento parcial de calidad que habrá de tener un impacto saludable en la educación universitaria colombiana y por consiguiente en la investigación y en el país, digno de todo apoyo. Si en 1966 se decía sobre la universidad colombiana:

“Por otra parte la falta de programas de graduados, de educación continuada, le dan el cariz de una catedral sin cúpula y de una pirámide sin cúspide” (112),

en 1977 esta característica específica se ha ido corrigiendo y los estudios de postgrado en el país van adquiriendo algún prestigio y han aumentado sus ofrecimientos y sus alumnos, como se ha visto. Más aún, otras organizaciones del Estado como el ICETEX han venido apoyando financieramente a los estudiantes para hacer las especializaciones en Colombia en instituciones de reconocida calidad. Esto por lo tanto va abriendo paso a un desarrollo de la cúpula de la universidad colombiana, a un mejoramiento de la ciencia y de la tecnología, tendencia ésta que deberá continuarse en forma coordinada tal como lo han señalado los diferentes estudios hechos por la Asociación Colombiana de Universidades y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

INVESTIGACION

Las tareas de investigación se encuentran estrechamente relacionadas con los programas de postgrado, aunque no se limitan a ellos.

En 1971, COLCIENCIAS llevó a cabo un inventario de instituciones científicas y tecnológicas, al cual pertenece el cuadro siguiente, que confirma lo antes dicho, pues muestra que las universidades que llevan a cabo el mayor número de proyectos de investigación son precisamente las que cuentan con el mayor número de programas de postgrado (113).

CUADRO No 29

PROYECTOS DE INVESTIGACION SEGUN LAS INSTITUCIONES QUE LOS REALIZAN Y CAMPO DE APLICACION

Entidades	No Total de Proyectos	CAMPO DE APLICACION		
		Agropec	Salud	Otros
Universidad de Antioquia	134	2	110	22
Universidad del Valle	116	12	56	48
Federación Nal de Cafeteros	86	86	—	—
Universidad de Los Andes	46	—	12	34
Universidad Nacional - Bogotá	66	19	18	29
CIAT	46	46	—	—
ICA	43	43	—	—
Instituto Nal de Cancerología	32	—	32	—
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja	27	—	2	25
Universidad Javeriana	26	3	19	4
Federación Nal de Algodoneros	23	23	—	—
INPES	26	—	19	1
TOTALES	665	234	268	163

Fuente: COLCIENCIAS: Inventario Científico y Tecnológico, 1971

Al analizar este cuadro, Alberto Alvarado infiere las siguientes conclusiones

“En primer lugar se comprueba la estrecha correlación existente entre los programas de postgrado universitario y la capacidad de las universidades para realizar investigación; de nuevo son las universidades de Antioquia, del Valle, La Nacional de Bogotá, Los Andes y la Javeriana las que muestran una mayor capacidad investigativa coincidente con la concentración institucional de los programas de postgrado. En esta última, la relación entre investigación y programas de postgrado es evidente, toda vez que en la fecha, sólo en la Facultad de Medicina existían programas de postgrado. Sólo la Pedagógica y Tecnológica de Tunja no presenta esta correlación, lo que sugiere un estudio detallado para analizar el caso. En segundo lugar se observa que la mayor parte de la actividad investigativa (74%) en Colombia se realiza en los campos de la salud y agropecuario quedando tan solo un 26% para los demás campos. En tercer lugar, se concluye que la mayor parte de la investigación en el campo de la salud, la realiza la universidad

colombiana (217 proyectos de 268-80%) realizando el 20% —restante los institutos gubernamentales creados para tal fin— (114). Por el contrario, se concluye que la mayor parte de la investigación aplicada en el campo agropecuario la realizan el sector gobierno y el sector productivo, siendo insignificante, por no decir nula, la participación del sector universitario (15.3%) Estos dos últimos hechos refuerzan la conclusión relativa a la correlación estrecha entre programas de postgrado universitarios y capacidad investigativa Finalmente, se empieza a perfilar la estructura de las Facultades de Medicina, como modelo de integración universitaria con el sector gobierno (a través de los hospitales universitarios), integración que le permite a este sector realizar en forma más adecuada, las funciones de investigación y docencia, lo mismo que la función de extensión .” (115).

La relación apuntada determina también que las áreas de investigación más desarrolladas sean las cultivadas a nivel de post-grado: Ciencias de la Salud y Nutrición, Aspectos Económicos y Sociales, Innovaciones Tecnológicas y Factibilidad de Proyectos Técnicos; Ciencias Jurídicas, Administración y Mercadotecnia, Letras, Historia, Ingeniería y Construcción, etc. Pero en términos generales, y si se toma la educación superior colombiana en conjunto, encontramos que la investigación es una de sus funciones menos desarrolladas, a la que se destinan escasos recursos en los presupuestos de las instituciones. Agobiadas éstas por las demandas que crea el acelerado crecimiento de sus matrículas, se convierten en entidades eminentemente docentes, donde casi no quedan recursos, ni tiempo a los profesores, para tareas que excedan al simple dictado de un excesivo número de clases por semana. Difícil es, en estas condiciones, dar cumplimiento al postulado que establece que la docencia debe ir indisolublemente ligada a las tareas de investigación De ahí que, como bien dice un estudio de la ASCUN-FUN, la investigación en las universidades colombianas, salvo las excepciones antes aludidas en relación con los estudios de postgrado, sea una meta más que una realidad (116) Además es preciso tener presente que la reforma administrativa de 1968 trasladó en gran parte la función investigativa de las universidades a los establecimientos públicos descentralizados, especialmente en las áreas donde la transferencia científica y tecnológica es mejor (ver Gráfico No 15).

A lo anterior, correspondería agregar, entre los obstáculos que se presentan a la investigación en el seno de las instituciones colombianas de educación superior, los siguientes

- a) Falta de motivación en el personal docente y de estímulos salariales;
- b) Poco dominio del personal docente de las técnicas y métodos de la investigación científica;
- c) Insuficiencia de recursos económicos y de facilidades de equipos, laboratorios, bibliotecas, centros de documentación e información,
- d) Carencia de medios para la publicación y difusión de los resultados de las investigaciones. Es frecuente que los pocos universitarios colombianos que realizan investigaciones serias y de alto nivel se vean precisados a publicar el fruto de sus trabajos en revistas extranjeras,

- e) Poco apoyo a las tareas de investigación de parte de las directivas universitarias y del personal administrativo, generalmente acosado por las exigencias económicas que genera la expansión de la docencia;
- f) Dispersión de los escasos recursos disponibles para investigación entre las distintas dependencias de la universidad y ausencia de estructuras adecuadas que favorezcan estas tareas;
- g) Falta de coordinación de las tareas de investigación entre las distintas instituciones que componen el sistema de educación superior del país, con la consecuencia de frecuente repetición de los mismos esfuerzos,
- h) Poca motivación de los estudiantes para las tareas de investigación como resultado de su egreso de una enseñanza media que no cultiva ni estimula actitudes indagativas;
- i) Poco interés de parte del sector privado y público por la investigación que se realiza en las universidades. En general el sector productivo del país se nutre de tecnologías importadas, que no demandan ninguna investigación en el país (117)

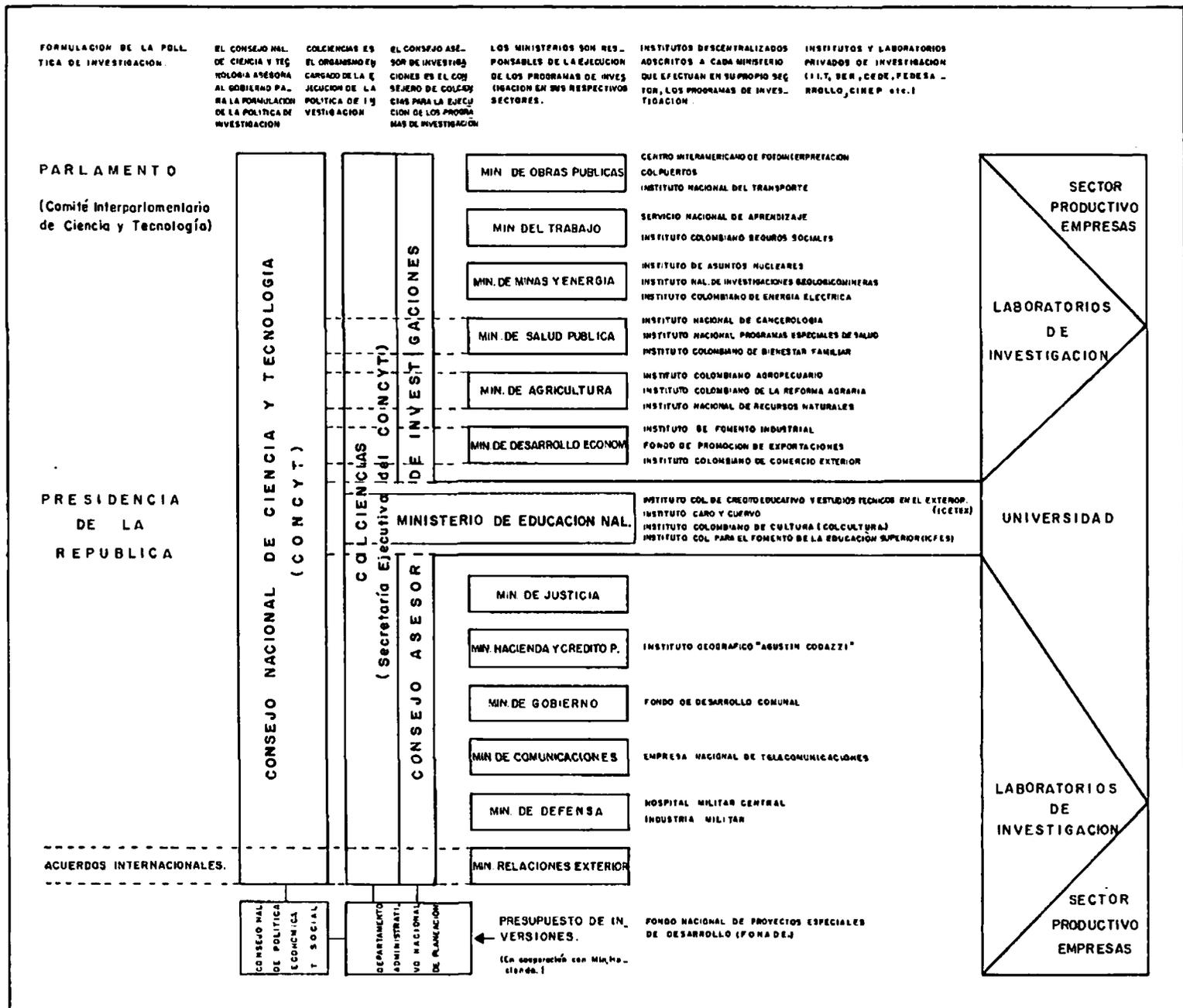
El fomento de la investigación, en el caso de las universidades principalmente, ha sido una constante preocupación de los dirigentes de la educación superior colombiana, reiteradamente manifiesta en numerosas reuniones y seminarios celebrados en el país. Así, la Conferencia de Rectores celebrada en Medellín expresó lo siguiente:

“Se considera indispensable la organización de programas de investigación en las universidades colombianas. Dichos programas deben ser utilizados para mejorar las labores investigativas. Se recomienda establecer comités especiales encargados de su organización y financiación”

De importancia para el desarrollo de la investigación en el país fue la creación en 1968 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como el máximo organismo de asesoría y consulta del Gobierno en todo lo relacionado con la política de desarrollo científico y tecnológico (118), y muy especialmente del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales “Francisco José de Caldas” COLCIENCIAS (Decreto 2869 del 20 de noviembre de 1968), entre cuyas funciones se encuentra la de coadyuvar a la financiación de planes, programas y proyectos de desarrollo científico y tecnológico, principalmente en el campo de la investigación y promover la coordinación de los programas de investigación de los organismos del sector oficial entre sí, y los de éste con el sector privado.

Desde su creación, COLCIENCIAS ha llevado a cabo importantes trabajos en relación con la infraestructura científica y tecnológica del país. Estos estudios tratan de analizar la capacidad nacional en Ciencias y Tecnología, en potencial y los requerimientos globales de Ciencia y Tecnología que impone el desarrollo del país (119). Tales estudios son de gran interés para los propósitos de este documento, desde luego que las tareas que las universidades llevan a cabo en el campo de investigación deben situarse en la perspectiva de la infraestructura científico-tecnológica del país. A este respecto es importante lo expuesto

ESTRUCTURA NACIONAL DE INVESTIGACION



Fuente: Datos y diagramas de COLCIENCIAS, I. CIENCIAS.

por COLCIENCIAS en el Seminario de Política Científica y Tecnológica que tuvo lugar en Madrid en 1974 (120), que es un diagnóstico de la situación de la investigación en el país, del cual tomamos las siguientes informaciones: Definido el "Sistema Científico-Tecnológico" como una vasta red de instituciones interrelacionadas y una comunidad de científicos y tecnólogos, principalmente involucrados en la generación, transmisión, difusión, importación o aplicación del conocimiento, el estudio establece que el sistema se centra alrededor de los sectores siguientes:

- a) Gobierno (departamentos o instituciones gubernamentales relacionadas con la generación, difusión, importación o aplicación del conocimiento;
- b) Universitario o de Educación Superior (público o privado);
- c) Productivo (público y privado); y
- d) Investigativo Privado (con o sin ánimo de lucro, que incluye centros de investigación, entidades de consultoría, servicios de diseño e ingeniería, etc.).

Tomando en consideración solamente la actividad de investigación, COLCIENCIAS elaboró el gráfico siguiente que muestra la estructura institucional del sistema científico-tecnológico colombiano e indica la relación que existe entre las entidades encargadas de formular la política nacional en el campo de la investigación y las entidades encargadas de realizar o ejecutar los programas de investigación. Comentando el gráfico, COLCIENCIAS observa que el principal componente en la estructura investigativa nacional son los institutos descentralizados adscritos a diferentes ministerios. El sector gobierno representa casi la mitad (47.9%) de los gastos en investigación que se realizan en el país. La actividad investigativa del sector universitario y del sector productivo es bastante limitada. (Ver Gráfico No. 15).

Al examinar las actividades del sistema, clasificadas en actividades de Investigación, Difusión y Extensión, Apoyo y de Educación Superior y Tecnológica, COLCIENCIAS elaboró el cuadro siguiente (Cuadro No. 30) del cual se desprende que son las actividades docentes y las de apoyo las que consumen la mayor parte de los recursos financieros y humanos del sistema. En cambio, las actividades propiamente de investigación y de difusión ocupan un lugar bastante secundario, especialmente esta última.

CUADRO No. 30

RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS DEDICADOS A LAS DIVERSAS
ACTIVIDADES CIENTÍFICAS (1971)

— COLOMBIA —

Actividades Científicas	RECURSOS FINANCIEROS		RECURSOS HUMANOS	
	Miles de \$	%	No.	%
Investigación	258.369	12.9	1.140	10.5
Difusión y Extensión	251.471	12.6	417	3.8

Sigue

327

Viene	RECURSOS FINANCIEROS		RECURSOS HUMANOS	
Actividades Científicas				
Actividades de Apoyo	465 290	23 3	2 015	18 6
Educación Superior y Tecnológica	1 023 772	51 2	7 294	67 1
TOTAL	1 998 902	100 0	10 866	100 0

Fuente: Inventario del Sistema Científico y Tecnológico de Colombia COLCIENCIAS, 1971

Siempre según COLCIENCIAS y sobre la base de datos correspondientes a 1971, se encuentra que Colombia invierte aproximadamente el 0 2% del Producto Interno Bruto (P.I.B) en actividades de investigación, lo que representa un esfuerzo muy limitado si se compara con cifras análogas para otros países que aparecen en el siguiente cuadro, tomado del mismo documento de COLCIENCIAS

CUADRO No 31

RELACION ENTRE LOS GASTOS DE INVESTIGACION Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN ALGUNOS PAISES

País	Año	Gastos en I como el % del PIB
Estados Unidos	1966	3 0
U R S S	1967	2 7
Checoslovaquia	1967	2 7
Gian Bretaña	1967	2 3
Holanda	1967	2 3
Francia	1967	2 2
Alemania Federal	1967	1 9
Hungría	1967	1 7
Japón	1967	1 5
Suecia	1967	1 4
Polonia	1967	1 4
Canadá	1967	1 5
Dinamarca	1967	0 7
Italia	1967	0 7
Argentina	1968	0 28
Trinidad	1970	0 24
España	1971	0 20
Paraguav	1971	0 22
Colombia	1971	0 20
Jamaica	1971	0 10
República Dominicana	1972	0 12

“Desde el punto de vista del número de investigadores existentes en el país, observa COLCIENCIAS, la situación es igualmente limitada Los 1.140 profesionales que se dedican a la investigación en Colombia representan aproximadamente 0.5 investigadores por cada 10 000 habitantes siendo ésta una relación bastante baja en comparación con otros países”

De su análisis del Sistema Científico-Tecnológico del país, COLCIENCIAS extrae las características que lo distinguen y que resume en los siguientes puntos:

- a) La debilidad del Sistema Científico-Tecnológico en términos de los limitados recursos financieros y humanos que se dedican a la investigación en el país
- b) La alta concentración de las actividades de investigación en el sector gobierno (47.9% de los gastos y 51.2% de los investigadores) o sector público (si se toma también el sector universitario financiado por el Estado) estos porcentajes aumentan. El sector llega a concentrar el 65.6% de los recursos dedicados a la investigación. De éstos, las ciencias agropecuarias absorben el 32.7% de los gastos y el 30.5% de los investigadores en el país. Les siguen las Ciencias de la Salud. En Cambio, es muy poco el esfuerzo investigativo en el área de las ingenierías: (el 13.5% de los recursos humanos y el 2.5% de los financieros)
- c) La desarticulación que existe entre las diversas actividades científicas, hecho que se refleja en la poca relación que se observa entre la fase científica y la de realización técnica. Esto señala la desconexión entre el Sistema Científico-Tecnológico y el sector productivo
- d) La poca importancia que se le da a las actividades de extensión y difusión, lo que limita la posibilidad de que los resultados de la investigación lleguen a los usuarios potenciales y por lo tanto puedan contribuir al desarrollo socio-económico del país.
- e) El esfuerzo de investigación que se realiza en Colombia a menudo no guarda armonía con los problemas del país y con los requerimientos y objetivos del desarrollo nacional''

El documento sobre la estructura de la educación superior en Colombia incluido en el estudio promovido por el International Council for Educational Development (ICED) sobre la Educación Superior y el Cambio Social (121), analiza los recursos y actividades científicas en el sector educativo, tomando como base los datos del Inventario del Sistema Científico y Tecnológico de Colombia, publicado por COLCIENCIAS en 1971. A dicho inventario pertenece el cuadro siguiente sobre la distribución de los recursos humanos dedicados a actividades científicas en la educación superior:

CUADRO No 32

PERSONAL DE PLANTA DEDICADO A ACTIVIDADES CIENTÍFICAS SEGUN LA ACTIVIDAD CIENTÍFICA DESARROLLADA (SECTOR EDUCATIVO 1971)

Actividad Científica	No	%
Investigación	285	3.8
Educación	7 082	94.8

Sigue

Viene

Actividad Científica

Difusión	17	0.2
Actividades de Apoyo	85	1.2
TOTAL	7 469	100 0

Fuente: COLCIENCIAS: Inventario del Sistema Científico y Tecnológico de Colombia, 1971

“Se aprecia claramente cómo la mayoría del personal de planta (94.8%) que trabaja en universidades colombianas en actividades científicas, está dedicado a la función docente. A la investigación está dedicado sólo el 3.8% del personal científico. Estas cifras revelan, por sí solas, la característica casi exclusivamente “docente” de la educación superior en Colombia en detrimento de la función investigadora, la que se lleva a cabo en forma totalmente secundaria”

En cuanto a la distribución de los recursos financieros entre las cuatro actividades científicas antes aludidas, el cuadro siguiente confirma la preponderancia de las actividades docentes sobre las de investigación, difusión y apoyo

CUADRO No 33

**RECURSOS FINANCIEROS PARA ACTIVIDADES
CIENTIFICAS SEGUN LA ACTIVIDAD CIENTIFICA
DESARROLLADA
(SECTOR EDUCATIVO) EN DOLARES DE 1971**

Actividades Científicas	Asignación U\$S	%
Investigación	2'834 482	5.5
Educación	45'224 581	87.4
Difusión	2'486 036	4.3
Actividades de Apoyo	1'031 277	1.3
TOTAL	51'576 375	100 0

Fuente: COLCIENCIAS: Inventario del Sistema Científico y Tecnológico de Colombia, 1971

Los cuadros anteriores le merecen al estudio del ICED el comentario siguiente:

“Un análisis de los recursos humanos y financieros muestra el reducido papel que la universidad juega en la investigación. Las actividades de difusión y apoyo para investigación, tales como estadística y control de calidad, tienen también un lugar insignificante en la universidad. Las cifras muestran que la limitada investigación universitaria permanece en su ma-

yor parte dentro de la institución; los frutos obtenidos no son divulgados. Todo esto confirma la imagen de una universidad de espaldas a la realidad del país, cuyos problemas no son objeto de investigación ni existe preocupación por buscar las soluciones científicas y técnicas que ellos demandan. Sería, sin embargo, injusto desconocer los esfuerzos de los científicos individuales que tratan de hacer investigación sacándole tiempo a la actividad docente, cuya carga suele ser considerable, especialmente cuando se trata de personal de tiempo completo o dedicación exclusiva".

"Los indicadores muestran, agrega el estudio, que la investigación en las universidades, con excepción del área de la salud, se lleva a cabo en forma individual, sin un respaldo institucional decidido, que permita hablar de la investigación como la función básica de la universidad. ." "Es muy probable que el auge de la investigación en las ciencias de la salud se deba a la estrecha vinculación de la universidad con la comunidad a través de los hospitales universitarios. ." "La organización de las escuelas de medicina a nivel nacional ha estimulado también el desarrollo de la docencia e investigación en las ciencias de la salud y sus aplicaciones a la comunidad. ." "

"El estudio agrega que el escaso desarrollo de la investigación en ciencias sociales se debe quizás a varias hipótesis, entre ellas la actitud negativa de las universidades colombianas en general hacia la investigación en ciencias sociales, a lo cual contribuye su imagen de "fuerza subversiva", que le dificulta la obtención de fondos de parte de agencias nacionales e internacionales". Esta situación tiende a modificarse en los años más recientes.

El estudio cierra su análisis de la investigación en las universidades colombianas con el siguiente comentario:

"Solamente una reforma universitaria en la cual la investigación llegue a ser más importante y más ligada a los problemas nacionales podrá transformar la universidad en una verdadera agencia de desarrollo. Un paso será fortalecer los programas de postgrado" (122).

De importancia para el futuro desarrollo científico y tecnológico de Colombia es la reciente inclusión de la variable Ciencia y Tecnología en el presupuesto nacional a partir del presente año de 1977.

EXTENSION

La extensión o servicio a la comunidad es otra de las funciones básicas de la universidad. En el caso de las instituciones colombianas de educación superior, la extensión se encuentra también en general postergada, tal como sucede con la investigación, ante el predominio de las tareas docentes. Esto influye en su relativo poco contacto con la comunidad, pese a las declaraciones contenidas en las disposiciones legales y estatutos que abogan por una estrecha vinculación entre universidad y comunidad (123).

De ahí, que, al igual que con la investigación, el estímulo a las labores de extensión, que promuevan en forma sistemática esa vinculación, sea una cons-

tante en las recomendaciones de los seminarios que sobre educación superior se han celebrado en la última década

Cabe reconocer el esfuerzo realizado en tal sentido por varias universidades en los últimos años, esfuerzo que ha dado origen a una serie de programas de mucha significación, por cuanto evidencian la voluntad de estas instituciones de servir a la comunidad de la cual forman parte. Sin embargo, las actividades de extensión, dentro del panorama general de la educación superior colombiana, no han adquirido aún la importancia deseable. Una vez más las limitaciones financieras y el sobre-énfasis profesionalista representan factores adversos para este propósito.

El estudio del ICED a que antes nos referimos, analiza ampliamente la situación de estos programas en Colombia e incluye dos ejemplos colombianos (124) entre los cinco casos de programas de servicio a la comunidad y desarrollo escogidos de la experiencia latinoamericana para el estudio mundial sobre educación superior y cambio social. Para examinar este aspecto del quehacer universitario, el estudio del ICED considera como objetivos de la extensión los siguientes:

- a) Aplicar los resultados de la investigación a la solución de los problemas del desarrollo;
- b) Usar los resultados de la investigación como base para la enseñanza, especialmente en los programas de adiestramiento profesional o científico; y
- c) Diseminar el conocimiento y la cultura, así como extraer el conocimiento y la cultura generados por la propia comunidad.

Estos tres objetivos se ciñen estrechamente a las funciones básicas de la universidad: investigación, docencia y difusión cultural.

En cuanto al primero de estos objetivos, el estudio menciona los principales centros o institutos creados por las universidades para promover la investigación aplicada a los problemas nacionales.

- a) El Centro de Investigación para el Desarrollo (CID), creado por la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá (1966) para "fomentar, coordinar y vincular el trabajo de la universidad a la transformación y progreso de la sociedad colombiana" mediante la ejecución de investigaciones en el campo del desarrollo y la difusión de sus resultados. El CID ha llevado a cabo investigaciones en las áreas de estudios sociales, urbanos, agrarios, industriales, regionales, distribución de ingresos, teoría económica, comercio exterior y ciencia política.
- b) División de Investigaciones de la Universidad Industrial de Santander, creada en 1958 y reestructurada en 1974, con el fin de promover y estimular el espíritu investigativo en la UIS, alcanzar un alto nivel científico, auspiciar la utilización adecuada de los recursos y personal de la universidad, contribuir al desarrollo integral del Departamento de Santander y del país. La División ha realizado varios proyectos en diversos campos, entre los cuales sobresalen los siguientes: tecnología de alimentos, de la construcción, de la madera, de

suelos, del petróleo, de metales y del papel, así como sobre recursos energéticos, contaminación e infraestructura;

- c) **Comité de Investigaciones de la Universidad de Los Andes**, creado en 1968 a fin de formular recomendaciones sobre la política investigativa de la universidad, promover las investigaciones tanto puras como aplicadas y su adecuada coordinación. En 1971 esta misma universidad creó el "Fondo General de Investigaciones" que hasta ahora ha financiado cerca de un centenar de investigaciones;
- d) **La Facultad de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Javeriana**, creada a finales de 1973 con el fin de interrelacionar las áreas afines del saber, investigar y desarrollar una metodología de trabajo científico interdisciplinario, fomentar la efectiva integración de las ciencias y llevar a cabo programas de investigación, especialmente los de orden interdisciplinario. La facultad se inició con programas de estudios políticos, estudio integral de la población, economía y recursos humanos, investigación y tecnología educativa y estudios urbanos;
- e) **Centro de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad de Antioquia**, fundada en 1959, realiza estudios en forma unisectorial principalmente sobre problemas del Departamento de Antioquia (empleo, transporte, impuestos, etc.);
- f) **Centro de Investigaciones Educativas (CIED) de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia**, orienta sus actividades a la investigación socio-educativa y a la tecnología educativa. Entre sus objetivos figura el de realizar investigaciones de carácter multidisciplinario que sirvan de base para orientar la docencia en todos los niveles del sistema educativo colombiano y sentar políticas sobre planeación y ejecución de las mismas

A estos centros correspondería agregar el **Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)**, (1958), de la Universidad de Los Andes, que trabaja en estrecha relación con el Programa de Economía para Graduados (PEG), y que desde su fundación ha contribuido al estudio de la problemática del desarrollo colombiano mediante investigaciones en diversos campos, pero particularmente a través de su trabajo pionero sobre el empleo y desempleo, demografía y composición del gasto familiar

Estas son las instituciones más significativas que dentro del sistema universitario realizan investigación para el desarrollo. Otras universidades lo hacen mediante programas que dependen directamente de las facultades o departamentos. Tal es el caso de los programas de investigación aplicados de la Universidad del Valle, que depende de la División de Ciencias de la Salud. El estudio hace ver que no obstante que la mayoría de los programas de extensión universitaria se realizan en función de la investigación, ésta no ocupa un puesto prioritario dentro de la estructura de la universidad (125)

En cuanto al segundo de los objetivos de la extensión, aplicación de los resultados a la docencia, el estudio hace ver que gran número de programas de extensión se encuentran estrechamente relacionados con la docencia. Dos tipos de programas pueden ser aquí mencionados: los de corte clásico, donde simplemente se trata de extender la docencia a través de cursos especiales, sea a ni-

vel de pregrado o a nivel de postgrado o de especialización; y el formado por los ensayos de técnicas educativas innovadoras para impartir docencia a distintos niveles. A este grupo pertenecen los proyectos de Universidad Desescolarizada de la Universidad de Antioquia; la Universidad Abierta de la Tecnológica de Pereira; el Centro de Diseño y Producción de Materiales Educativos de la Universidad Javeriana, etc., todas en etapas de experimentación.

Finalmente, en cuanto al aspecto de la recreación de la comunidad a través de la difusión cultural, el estudio hace ver que existen muy pocos programas de esta naturaleza en las universidades colombianas, que al parecer no están muy convencidas de la importancia del arte como expresión creativa y su influencia en la sociedad. La mayor parte de los programas se limitan así a auspiciar la presentación de grupos artísticos extrauniversitarios, salvo en los casos en que estos grupos existen en la misma universidad (grupos de teatro, coros, danzas, etc.), pero generalmente considerados como actividades extracurriculares y no como parte del programa regular de la universidad. El apoyo que estos grupos reciben es así de carácter meramente paternalista (126).

NOTAS

- 57 Ernesto Gutiérrez Arango y otros: "La Educación Superior en un Plan Nacional Educativo para Colombia" en: Plan Básico de la Educación Superior, etc., p. 334 1968
- 58 Carlos Medellín: La universidad conflictiva entre otras cosas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1978, p. 50
- 59 En 1977 el carácter universitario lo tenían 50 instituciones.
- 60 En cuanto a disposiciones normativas, las universidades de la Iglesia se sujetan a la legislación civil y eclesiástica. También quedan sometidas al Concordato, en lo que éste estipule sobre educación. Sobre el régimen jurídico de la educación superior en Colombia pueden consultarse, entre otras, las siguientes obras: ICFES-Oficina Jurídica: Compilación de Normas sobre la Educación Superior, 12 tomos, Bogotá, 1974. Esta compilación cubre los períodos históricos siguientes: La Colonia; la República Neogranadina, el Federalismo; la Reforma de 1886; la Reforma de 1936; el Régimen Militar y el Frente Nacional; ASCUN-FUN: Legislación Educativa en Colombia: Decretos, Leyes, Resoluciones y Acuerdos, Volumen IV de la colección del Plan Básico de Educación Superior; Ministerio de Educación Nacional: Política Educativa Nacional, Serie del Educador, Volúmenes 1 a 6; ICFES: Disposiciones legales sobre Educación Superior (mimeografiado) DAU-P I No. 4, Bogotá (sin fecha)
- 61 El Decreto 554 fue demandado por la casi totalidad de las universidades privadas ante el Consejo de Estado. Anteriormente los rectores de las universidades privadas habían solicitado al Presidente de la República la reconsideración de los decretos 554 y 588 de 1975, mencionando tres inquietudes: "La inconveniencia, el precedente político y la eventual inconstitucionalidad e ilegalidad del correspondiente decreto". El ejecutivo manifestó que se atendería a la decisión que tomara el Consejo de Estado. El Consejo denegó las peticiones de las universidades privadas. Sobre el particular, el rector de la Universidad de América, Dr. Antonio Cardona Londoño, expresó en documento presentado ante la reunión del Consejo Nacional de Rectores, que tuvo lugar en junio del presente año, lo siguiente: "Ahora bien, el Consejo Directivo de la universidad es la máxima expresión académica de este magisterio responsable que se mueve en órbitas concertadas de autonomía. Por ello seguirá siendo inconveniente que se le interfiera con la mera presencia física del más eminente representante del Gobierno. Y no porque la labor académica sea tan esotérica o tan impenetrable al examen de quien por mandato constitucional puede realizarlo, sino que hay una suerte de semiología académica mucho más rica y efectiva que la mera inspección o vigilancia por un agente del Gobierno, por un guardia o policía impuesto por el Gobierno. Policía con todo el egregio sentido que comporta este vocablo, arrancado de la palabra maternal griega para significar el agente de la polis, que vigila la conducta individual o social. Nuestra experiencia reciente en el manejo de la crisis universitaria nos hace pensar que la universidad trabaja mejor desposeída de toda vigilancia formal. La inspección permanente en la universidad suscita ámbrosas mentales, provocará conductas artificiales y cautelosas, y acaso cieva los caminos para el real y necesario control de las universidades. La vigilancia formal resulta más desaconsejable cuando se trata de resolver conflictos universitarios. La educación a menudo se desvirtúa cuando se mira primero a los reglamentos reguladores y no a las conductas. Algunas universidades han pretendido resolver sus conflictos adoptando nuevas formas reglamentarias que vienen relegándose al cesto de los deshechos inanes, y no ciertamente por omisión o por irresponsabilidad de las autoridades académicas sino por que, acogiéndonos a la socorrida expresión vulgar, "la calentura no está en las sábanas", la inspección y vigilancia en el seno de los Consejos es tanto más innecesaria si se advierte que el Estado se halla presente en la génesis de cualquier uni-

versidad colombiana, exigiendo toda una serie de requisitos que la condicionan: qué es, cuándo, dónde, cómo, con qué y para qué va a funcionar. O sea que ha habido una oportunidad amplísima de establecer un grado de confiabilidad en ella por parte del Gobierno. Y al juzgamiento del Gobierno ha de exponerse cuando éste lo crea conveniente, sopesando todos y cada uno de los susodichos factores para seguir condicionando su funcionamiento". Antonio Cardona Londoño: *Algunas dificultades en el ejercicio de la autonomía universitaria*. Documento presentado a la reunión del Consejo Nacional de Rectores, Bogotá, junio de 1977 (mimeografiado).

- 62 El artículo 2 del Decreto 3156 de 1968 establecía que el ICFES serviría de "órgano auxiliar del Ministerio en lo relativo a la inspección y vigilancia de la Educación Superior, otorgar asistencia técnica, económica y administrativa a las universidades, dentro del respectivo a su autonomía legal..." (El subrayado es nuestro)
- 63 "En términos generales podríamos afirmar que las condiciones anotadas propiciaron un concepto de autonomía definida como la facultad de auto-gobernarse y de fijar sus propios programas y metas, con participación de los estamentos, dentro de una estructura vertical. El rector era elegido por ese cuerpo junto con las otras autoridades universitarias. Esa autonomía partía de cierto marco de identificaciones mínimas entre gobierno, gremios económicos y personal académico. No era tan doloroso, pues, reconocerla, ya no causaba rupturas mayores con los demás integrantes de los organismos de decisión. Puede decirse, por lo tanto, que ese consenso se basaba en cierta coincidencia entre el modelo de desarrollo económico explícito del país y el trabajo universitario". Alvaro Escobar Navia: *Posibilidades reales de un gobierno interno en la universidad del Estado y sus relaciones con la autonomía universitaria*. Trabajo presentado a la reunión del Consejo Nacional de Rectores (Bogotá, junio 23-24 de 1977)
- 64 "Superfluo decir, que nadie ha consagrado fuero alguno de inmunidad que favorezca al universitario —directivo, profesor o estudiante—. Y menos ante el delito, cuando se da. Ni puede la universidad ampararse —como institución— en ficticia autonomía de territorio, comúnmente llamada extraterritorial, porque lo que es propio de la naturaleza del saber no ha de prostituirse para alojar, impunemente, devaneos de subversión y desorden. Ciertamente la carta de Tokio, ya aludida, no consagró este sexto principio. Un falso derecho de casta que, citando a Paul Ricoeur ya he denunciado, me lleva con él a desenmascarar esta nueva caricatura de la autonomía académica de la universidad. Porque ella no sustrae a los universitarios, ni a la universidad de la sujeción al derecho común; ni la libertad académica inmuniza a la universidad contra el crimen ni exime del castigo legal. O es que tal libertad, en tal forma crea derechos de casta, que el universitario —también el egresado, ¿por qué no?— pueda perpetuarse favorecido por fueros incontrolables. Ni la naturaleza corporativa, ni de la universidad se deduce este pretendido derecho. A lo más, de la científica se podrá deducir que toda vigilancia disciplinar se tornará nugatoria e innecesaria —extraterritorialidad de hecho— que los poderes externos admirados respetan, por lo mismo que la libertad académica se define positivamente por la responsabilidad respecto al saber. Y el derecho de contestación del universitario y el de libertad de expresión, no son sino expresiones de la responsabilidad del científico respecto al saber". Alfonso Borrero Cabal S.J.: "Guiones Universitarios: Autonomía, Concepciones, Patología", en *Mundo Universitario* No. 1, octubre-diciembre de 1972, pp 17 a 40.
- 65 "En nuestro medio, dice un estudio de la ASCUN-FUN, esa autonomía se ha quedado siempre dentro de los límites de los debates académicos. Su implantación no ha sido realidad porque, salvo en un momento corto de nuestra historia, no se han producido las causas que aceleran su aplicación en otras zonas del hemisferio: los golpes militares de turno. Fue a partir de 1957 cuando comenzó a agitarse dentro de nuestro medio universitario un movimiento definido en pro de la autonomía universitaria" ASCUN-FUN. La

educación universitaria en Colombia, *Introducción al análisis de sus conquistas, problemas y soluciones*, Bogotá, 1967 (mimeografiado), p. 90. Importante es reproducir aquí los siguientes conceptos sobre autonomía, muy esclarecedores por cierto, del rector de la Universidad Externado de Colombia y presidente del Consejo Nacional de Rectores, Dr. Fernando Hinestrosa F.: "El punto primordial, indudablemente, en la autonomía de la universidad y su planteamiento no consiste simplemente en los campos en que ella se proyecta sino que va más hondo, más a la raíz, no por simple desvío academizante o teorizante, muy propio de quienes se ocupan de estos menesteres, sino porque antes de saber en qué se puede proyectar la autonomía, en qué terrenos opera, es indispensable puntualizar cuál es la razón de la autonomía. Decimos que la autonomía es inherente, es consubstancial, es connatural a la universidad: el reconocimiento de la autonomía ha sido una lucha constante de la universidad en nuestra patria y en muchas otras latitudes, en tiempos antiguos y en tiempos recientes; es una lucha permanente, pero es una lucha no por ser autónoma, porque consideramos que la universidad de por sí, por concepto, por definición es autónoma; es una lucha por el reconocimiento legal, por el reconocimiento estatal, por el reconocimiento normativo de la autonomía, pero partiendo de la base, de que, ítem, es consubstancial a la universidad, ¿por qué? Porque la universidad es un centro de cultura; porque su tarea ante todo está en recibir, conservar, acrecentar, crear el saber, investigarlo; está en la formación del ciudadano, del hombre culto, está en una posición crítica, está en la elaboración de los nuevos conceptos, está en la preservación del pasado, en su análisis, en su depuración, en la observación del presente, su crítica, su construcción y está en la ideación del futuro. El saber de por sí es autónomo, de por sí es libre, porque es radiante, porque es cambiante, cambiante en su contenido, en su orientación, en su metodología".

- 66 ASCUN: *La Universidad Colombiana y el Proyecto de Ley sobre Reforma Universitaria - Ideario (Síntesis de posiciones, conceptos y criterios de la ASCUN y de varias universidades. Véase también de la ASCUN Criterios y rumbos de la universidad colombiana Ponencia presentada al Primer Foro Nacional ¿A dónde va la educación colombiana?, Bogotá, julio 28 y 29 de 1977. Consúltese también la declaración sobre autonomía del Consejo Nacional de Rectores de 1968.*
- 67 Antes de 1968 los Consejos Superiores de las universidades oficiales designaban al rector. Después de la Reforma Constitucional del 68, el rector es de libre nombramiento y remoción del Presidente o del Gobernador como cualquier gerente o director de un establecimiento público nacional o departamental, respectivamente.
- 68 Germán Rama: "Autonomía y sistema de decisiones en la universidad colombiana" en *Revista ECO* No. 122, Tomo XX 1/2, junio de 1970, pp. 123-158.
- 69 El plan de desarrollo expresa como política en este campo la de dotar a las universidades oficiales de fuentes propias para su auto-financiación. Departamento Nacional de Planeación: *Para cerrar la brecha*, pp. 162 y 163.
- 70 ASCUN-FUN: *La Educación Universitaria en Colombia*, op. cit., p. 92.
- 71 Con motivo de la elaboración del Plan Básico de la Educación Superior, se preparó un estudio sobre los Objetivos de la Educación Superior en Colombia (incluido en el Volumen I del Plan, pp. 135 a 161, elaborado por Augusto Franco A., y Fabio M. Bustos D. basado en las leyes, estatutos y reglamentos que entonces se encontraban en vigor (1987). El estudio señala que los objetivos fijados por la gran mayoría de las universidades colombianas coinciden en las finalidades que los teóricos de la educación superior suelen atribuir a ésta: docencia, formación profesional, investigación y extensión cultural. Las conclusiones de este estudio, que transcribimos a continuación, conservan su validez: "La esencia de los fines generales, los fines propuestos tratan de configurar la imagen de una universidad ideal, más bien humanística, reflejo en cierta forma de la concepción orteguiana de la universidad. Según esta óptica se puede decir que la universidad colombiana-

na se traza una serie de metas ideales enaltecedoras ciertamente—, pero sacrificando la fijación de metas reales, susceptibles de concretarse y definirse en programas. 2a. Aunque algunas universidades formulan como objetivo el incremento de la investigación e inclusive, el equilibrio entre docencia e investigación, es evidente que las realizaciones hechas en este sentido, están bien lejos de los propósitos escritos. 3a. Por tanto, es necesario que la universidad colombiana fije además de los altos y nobilísimos fines, algunas metas mediatas, estratégicas, a nivel nacional y regional, obedeciendo a criterios de las necesidades prioritarias y posibilidades nacionales y de las respectivas regiones, en función del desarrollo equilibrado y armónico del país”.

- 72 La información ha sido tomada del estudio mencionado en la nota anterior, en la mayoría de los casos
- 73 En las universidades públicas cabe distinguir, a su vez, entre las universidades nacionales que se rigen por leyes o decretos especiales y las oficiales departamentales o seccionales, que se rigen por el Decreto 0277 de 1958. No existe una nomenclatura común bajo la cual se puede identificar la autoridad máxima de las universidades del país, por lo cual es conveniente agruparlas, teniendo en cuenta las diferentes denominaciones que se presentan. Como resultado de ello se obtiene lo siguiente: a) Consejo Superior. Universidades: Nacional, Cauca, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Antioquia, Atlántico, Caldas, Cartagena, Córdoba, Distrital, Industrial de Santander, Nariño, Tecnológica de Pereira, Tolima y Valle; b) Consejo Directivo. Universidades: de Los Andes, Fundación Universidad del Norte, Pedagógica Nacional, Fundación Universidad de Pamplona, Pontificia Bolivariana y Santiago de Cali; c) Consillatura. Universidades: Libre y Medellín; d) Plenum. Universidades: La Gran Colombia; e) Cuerpo Académico. Universidades: Universidad de Santo Tomás; f) Claustro de Electores: Universidad INCCA de Colombia. Como puede observarse, existe una buena proporción de universidades que identifican su organismo máximo de gobierno con el nombre de “Consejo Superior Universitario”. ASCUN-FUN: Plan Básico de la Educación Superior, Volumen I, Imprenta Nacional, Bogotá, 1968, p. 215. Véase de Carlos Cuervo Trujillo y otros: “Estructura Administrativa Universitaria” en Mundo Universitario No. 4, julio, agosto, septiembre de 1973, pp 157 a 172
- 74 En numerosos documentos elaborados por entidades pertenecientes al sistema universitario colombiano es frecuente encontrar críticas a la composición y atribuciones de estos Consejos Superiores. Baste mencionar algunas de ellas. En los estudios preparados por la ASCUN-FUN para el Plan Básico de la Educación Superior se expresan dudas sobre la conveniencia de incluir en los Consejos representantes de entidades u organismos relativamente ajenos y no vinculados en forma directa al sistema educativo. “Se reconoce, dice uno de los documentos, la necesidad que tiene la Universidad de la ayuda de los representantes de las diferentes actividades de la comunidad; pero, no se puede garantizar que las personas que en este caso actúan como miembros del Consejo Superior, estén dispuestas a declinar toda clase de intereses particulares, comprometerse a participar en la toma de decisiones con ánimo de coadyuvar a una estructura real de la universidad, y que influyen, en forma decisiva, en la formulación de las políticas más adecuadas para su progreso y el mejoramiento cualitativo de la educación superior del país”. ASCUN-FUN: Plan Básico, etc, p 218. “Se critica comúnmente la composición de estos organismos por no corresponder siempre a criterios estrictamente universitarios. El afán de dar participación a los sectores oficial y privado da margen a la intromisión en dichos organismos de personas no idóneas que en determinadas circunstancias son vehículos de expresión y de presión de intereses contrarios o ajenos a los de una universidad. Dichos intereses son de orden político, económico y religioso. No parece que a este nivel deban aceptarse representaciones de entidades, organizaciones o personas con poder decisorio en el seno de los organismos directivos de las universidades.

Nadie desconoce ciertos hechos concretos en que estas ingerencias han estado en el origen de disturbios estudiantiles y conflictos en algunas universidades, aún en fechas recientes. Es también de dudosa conveniencia establecer un equilibrio de autoridad entre el estudiantado y las directivas universitarias. Aparte de estos riesgos, hay en los organismos otras fallas de no menos significación. Puede enunciarse a este propósito la vaguedad misma de las funciones de estos organismos, que aunque tienen por objetivo fijar las políticas de la institución, se les asignan otras tareas de no menor cuantía y proyección." ASCUN-FUN: La Educación Universitaria en Colombia, etc., p. 21. A su vez la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina expresó en un estudio realizado en 1964: "Hay factores y fuerzas ajenos a la universidad que intervienen en muchas ocasiones en aspectos de su manejo, tales como nombramientos de rectores, decanos y profesores y en el estudio y decisión de asuntos académicos sin tener la información o el interés adecuado para ello. Esto debilita la estructura universitaria, lesiona la autonomía y crea confusión sobre las jerarquías, originándose así una confusa y especialmente peligrosa situación en las épocas de crisis." Citado en ICFES: La Educación Superior en Colombia, etc., p. 49. El rector de la Universidad del Valle, Alvaro Escobar Navia, al examinar el marco general de la sociedad colombiana que hizo propicio el actual sistema de gobierno universitario, sostiene que cuando éste surgió se vivía una etapa histórica imbuida de una ideología empresarial y urbana notoriamente dinámica y progresista, que tuvo alguna vigencia en los medios universitarios. Por lo tanto, la idea de integrar los Consejos Superiores Universitarios con representantes del sector privado y público, respondía a esa filosofía. "Esto puede explicarnos que la universidad no hubiera puesto mayores resistencias a que estos sectores tomaran parte de sus organismos directivos." "Sobre este punto deseamos destacar que las universidades estatales suelen tener un régimen desigual en lo relacionado con el poder del Consejo Superior. En algunas es mayor el de este cuerpo en comparación con el Directivo o Académico, dentro de las cuales se destaca la Universidad Nacional de Colombia, pues en ella no solo se ocupa de "aspectos estructurales" de la vida institucional sino de la administración diaria de la entidad como nombramiento, régimen de calificaciones y ascensos de escalafón. Lo cierto es que el Consejo Superior Universitario de hoy está caracterizado por una mínima participación real de funcionarios propios de los propiamente universitarios, en las instituciones en las que predomina el Decreto 0277, como las Seccionales, y, en todos los casos, escasa presencia de integrantes académicos que posean responsabilidades directas en la universidad. El rector, quien tiene sobre sus hombros toda la responsabilidad y la representación legal de la entidad, carece de voto en sus deliberaciones, y ve disminuida su opinión ante la presencia del funcionario del Gobierno que lo precede en escala jerárquica, el Ministro de Educación o el Gobernador del Departamento, según el caso. El resto de los integrantes que pudiéramos considerar como provenientes de la universidad, esto es, los profesores y los estudiantes, suelen concurrir a estas deliberaciones con ánimo diferente al institucional, más de carácter político o gremial, probablemente por carecer de responsabilidades directas en la administración de la entidad o porque el estatuto orgánico no se ha ocupado de fijar funciones y responsabilidades a sus integrantes." Alvaro Escobar Navia.

- 75 "Era de esperar que el Rector encontrara en este organismo un cuerpo asesor, pero la verdad es que en materia de gobierno está por encima de él. Esto influye de manera clara en el debilitamiento de la autoridad rectoral o bien es indicio de lo superfluo que resulta para la universidad tener dos organismos de gobierno por encima del rector." ASCUN-FUN: Plan Básico de la Educación Superior, Volumen I, etc., p. 229.
- 76 "En la universidad el rector debe ser la máxima autoridad, y sobre él debe gravitar la responsabilidad por la ejecución de los planes y programas académicos y administrativos sin que su labor sea interferida por ingerencias oficiales o privadas." ASCUN-

FUN: IV Seminario Universitario a Nivel de Rectores. Bogotá, 1964 (Estudios para el Planeamiento de la Educación Superior, Volumen XLI)

- 77 "Cuando se analizan las funciones encomendadas al rector, se puede anotar que en ella se le otorga un relativo poder de acción y que en la práctica algunas de estas funciones pueden ser interferidas". "Dentro de este orden de ideas, se deduce claramente la necesidad de investir al rector de suficiente autoridad en términos reales para llevar a cabo la ejecución de las políticas generales trazadas por los organismos de gobierno de las instituciones" ASCUN-FUN: Plan Básico de la Educación Superior, etc. p. 234.
- 78 Aunque por su naturaleza las decisiones de la universidad, sus triunfos y sus fracasos, son compartidos, un funcionario, el rector, debe tener el máximo de autoridad si pretendemos que alguien se responsabilice de su buena marcha. Somos muy propensos a la crítica y a establecer juicios de responsabilidades contra la administración; pero no nos hemos preguntado si hay alguien que reina en sí la autoridad suficiente para estas responsabilidades. Ese alguien en nuestro vocabulario se llama Rector"... "En la antigua ley de la Nacional, el rector obedecía a dos juntas, la Consiliatura y el Consejo Académico, sin presidir ninguna de ellas. Ni siquiera era miembro de la Consiliatura. Es difícil concebir para un rector una posición más subalterna. El nuevo estatuto refuerza un poco la autoridad rectoral, pero acaso no constituye sino el principio de una rectificación necesaria. La universidad no puede marchar bien si el rector no es un adalid auténtico, lo cual es muy distinto de decir que las decisiones deben ser siempre las suyas y que la institución debe convertirse en instrumento de su capricho. Está bien que la autoridad universitaria sea colegiada y compartida; pero el rector debe ser el símbolo de esa autoridad y entonces acaso conviene que presida por derecho propio todos los consejos, todas las juntas, todas las reuniones de la universidad en que esté presente". Jaime Sanín Echeverri: *La universidad nunca lograda*, Editorial Voluntad, Bogotá, 1971, p. 75. Sobre el papel del rector en la universidad pueden consultarse las recomendaciones de la Segunda Reunión del "Grupo Universitario Latinoamericano de Estudio para la Reforma y Perfeccionamiento de la Educación" (GULERPE), celebrada en la Universidad del Valle en noviembre de 1966, publicadas por esta universidad.
- 79 Ministerio de Educación Nacional: *De la crisis a la Reforma Universitaria*, p. 66
80. *Ibidem*, pp. 39 y 40
81. El ex-rector de la Universidad de Concepción, Chile, Dr. Ignacio González, resume la situación de la administración de las universidades latinoamericanas en los siguientes términos: "La organización administrativa de la Universidad Latinoamericana es, fundamentalmente, la misma desde hace 100 años. Ha existido una aversión tradicional a los controles y a aceptar una organización administrativa y financiera de tipo empresarial, que se considera incompatible con el carácter intelectual y educativo de la institución" "a la vieja maquinaria administrativa se le han agregado equipos mecanizados, oficinas de relaciones públicas, de estadísticas, etc., y muchos funcionarios que desempeñan actividades con nombres modernos, pero la organización en el fondo sigue siendo la misma; no hay delimitaciones de funciones, niveles, jerarquías o áreas de responsabilidad. Tampoco se conocen los costos ni los rendimientos ni se dispone de los elementos para recoger estadísticas fidedignas". Ignacio González G: "Estructura de la Universidad Latinoamericana", ponencia presentada a la Reunión de Expertos sobre Educación Superior y Desarrollo convocada por la UNESCO en San José de Costa Rica, en mayo de 1966
- 82 "Otras de las críticas habitualmente formuladas a la estructura universitaria colombiana es el carácter obsoleto de sus mecanismos administrativos. En este sentido, los progresos generales han sido relativamente poco significativos frente al crecimiento de la Educación Superior. Algunas reformas académicas implantadas se han visto obstaculizadas en gran parte por la ausencia de más adecuados canales administrativos". ASCUN-FUN. "La Educación Universitaria en Colombia, etc., pp. 24 y 25.

- 83 En su estudio: *La Universidad: ¿Cambiarla o cerrarla?* (Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, p. 119), Jorge Leyva D y Jorge Ortiz A se formulan las siguientes preguntas en relación con la administración universitaria, que refleja una inquietud bastante generalizada: "¿Qué preparación tienen las personas a quienes se les entrega la administración de las universidades? ¿Qué importancia se da a la administración de las universidades? ¿Qué sistemas administrativos son los que rigen en nuestras universidades? ¿Las oficinas de planeación de las universidades se ocupan de investigar y de proponer montajes administrativos, que mejoren la eficacia de su administración? Si no son pocos los rectores que dicen emplear el 80% de su tiempo en la búsqueda de recursos financieros y en su ejecución, ¿qué tiempo les resta para dedicarse a su responsabilidad académica, que es la principal? Si la administración responde a un presupuesto y éste responde a un planeamiento, ¿por qué existe un déficit crónico en las universidades? Para nosotros la respuesta a estos interrogantes es una sola: la administración ha sido como algo de segunda categoría. En unas universidades los profesores se sienten de un nivel muy superior al de los administradores, en otras se asigna a los profesores funciones administrativas para ser cumplidas en los tiempos que les quedan libres. Esto ocurre cuando está bien probado que en la empresa moderna la categoría de los administradores es cada vez mayor, porque se sabe que de ellos depende en gran parte el éxito o el fracaso de la empresa"
- 84 Un estudio comparativo de esas estructuras fue presentado por Carlos Cuervo Trujillo, Gustavo Sandoval y Julio Foliaco al Seminario sobre Administración Financiera y Control de la Universidad, auspiciado por la ASCUN en septiembre de 1973 y publicado bajo el título "Estructura Administrativa Universitaria" en *Mundo Universitario*, No. 4 julio-agosto-septiembre, 1973, Bogotá, pp. 159 a 170. "No existe, escribe Jaime Rodríguez Forero, la posibilidad de formar un organigrama general de las universidades colombianas, ni aún dividiéndose en subsistemas". Aún a nivel de cada institución, "dadas las transformaciones que implica la dinámica misma de la Universidad, se sabe que existen diferencias entre las normas que representan el organigrama y la realidad del funcionamiento de las universidades o de sus secciones. Por eso los organigramas están sujetos a revisión continua". Jaime Rodríguez Forero: "Universidad y Estructura Socio Económica: El caso de Colombia", en *La Universidad Latinoamericana. Enfoque tipológico*, etc.
- 85 Entre esos Manuales cabe mencionar los siguientes: Manual de Administración de Personal; Manual de Presupuesto; Manual de Control Fiscal; Manual de Admisiones, Registro y Control Académicos, y Manual Contable.
- 86 "La administración académica de las universidades debe procurar por todos los medios posibles, la definición de objetivos concretos, medibles y evaluables cuantitativamente o apreciables de una manera cualitativa. Sólo así se podrán determinar los programas y acciones tanto de investigación como de docencia y servicio, que debe realizar la universidad dentro de un orden de prioridades". Enrique Tono T.: *Administración Universitaria: Aspectos fundamentales sobre la Administración Académica Universitaria*. Conferencia presentada al Primer Seminario sobre Modernización Universitaria, auspiciado por la OEA y la Universidad Autónoma de Guadalajara, México, febrero 4-11 de 1973.
- 87 Tal es, por ejemplo, la opinión de Jorge Leyva D y Jorge Ortiz A. expuesta en su estudio: *La Universidad: ¿cambiarla o cerrarla?* Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1976, p. 137.
- 88 Especial importancia tienen al respecto las reuniones del Grupo Universitario Latinoamericano para el Estudio de la Reforma y Perfeccionamiento de la Educación (GUIERPE) consagradas al análisis de estos problemas. En su Segunda Reunión de 1966 (Universidad del Valle) GUIERPE enfatizó que "la función administrativa es un medio

para poder cumplir las funciones primarias de la universidad”, agregando que la administración universitaria es una técnica específica, distinta de la administración de empresas y la contabilidad universitaria difiere de la simple contabilidad comercial, desde luego que las universidades invierten sus recursos para producir servicios y no utilidades. Al examinar el papel del rector en la administración universitaria, GULERPE dijo “Reconocido que el rector aparece como un elemento primordial, señero, dentro del proceso de renovación, y cambio que viven nuestras universidades, como líder educativo de su instituto y en cuyas manos está depositada una gran responsabilidad, cabe procurar que los instrumentos legales pertinentes faciliten el desempeño de tan delicadas funciones”

GULERPE recomendó aceptar, sin mengua del poder decisorio y ejecutivo del rector, la *concepción institucional de la rectoría universitaria, referida a un equipo, presidido por el rector e integrado por especialistas en diversos campos*. A este propósito el rector universitario debe: a) Organizar su trabajo de modo de consagrar sus mejores energías a los asuntos de mayor trascendencia; b) Seleccionar cuidadosamente su equipo de trabajo. El rector debe poseer: 1) capacidad de liderazgo educativo (debe sustentar una filosofía educativa, debe ser capaz de expresarla, de traducirla en una política educativa y de realizarla); 2) Conocimiento de su institución y del sistema educativo de su país (debe existir su plan eficiente de comunicación, que sirva al rector para recibir información oportuna y veraz sobre lo que acontece en su universidad, y, a la vez, lleve a todos los componentes de la misma la expresión fiel de su pensamiento, de sus propósitos y de sus ejecutorias, 3) Cualidades administrativas y ejecutivas, ya que le corresponde orientar y dirigir la administración general universitaria. Debe conocer los principios de la ciencia administrativa y las reglas del arte de una buena administración; 4) Debe tener habilidad para delegar, sin perjuicio de su potestad, autoridad y atribuciones en funcionarios de su confianza. Como cabeza de la dirección universitaria le incumbe participar en los procesos de docencia e investigación; planificación, financiamiento, organización, funcionamiento, bienestar universitario y evaluación; 5) Como personificación de la universidad debe cumplir funciones representativas; 6) El rector deviene en líder de su comunidad, 7) Debe promover el espíritu institucional y la mística del desarrollo de la universidad, para lo cual es condición previa que esté poseído de esta mística, sin lo cual le es imposible transmitirla. GULERPE, Segunda Reunión, 13 al 19 de noviembre de 1966, Universidad del Valle, pp 143 a 145. En su Tercera Reunión (Viña del Mar, 1967) GULERPE adoptó las siguientes recomendaciones: “La universidad es un organismo al que se le requiere una máxima eficiencia en la utilización de los recursos que la comunidad le ha suministrado”. “La administración financiera de la universidad deberá ser confiada a personal profesional en ese campo para que esas tareas puedan ejecutarse con eficiencia. Estas personas deberán tener un rango y preparación similar a los ejecutivos académicos” “El concepto de la eficiencia y productividad de la universidad cubre no sólo el campo económico, sino también los campos de enseñanza y la investigación. Se busca eficiencia no como un fin en sí, sino como un medio de fomentar la dignidad humana” Se destacó la necesidad de fomentar programas de entrenamiento para el mejoramiento del personal administrativo y ejecutivo. “La productividad de una institución como resultado de su eficiencia en la utilización de sus recursos, es un factor muy importante para lograr mayores contribuciones de fuentes públicas y privadas”

- 89 Los estatutos de la Universidad Javeriana definen así la Facultad, el Departamento y el Instituto: “La Facultad, interrelaciona las áreas afines del saber; agrupa profesores y alumnos para la formación integral humano-profesional; y organiza los currículos para el otorgamiento de títulos” “Los Departamentos, agrupan profesores y alumnos con la responsabilidad inmediata de docencia, investigación y servicio en una línea de cono-

cimiento" "El Instituto, integra e intensifica las funciones investigativas y de servicio de varias Facultades o Departamentos para perfeccionamiento de la ciencia y para una proyección más eficaz de la universidad a la comunidad. Además el Instituto puede promover programas propios de investigación y de servicio".

- 90 ASCUN-FUN: La Educación Universitaria en Colombia, etc p 27
- 91 Entre ellos cabe mencionar el Seminario sobre asuntos académicos celebrado en la Universidad de Nariño (Pasto) en 1963; los Seminarios sobre Estudios Generales celebrados en las universidades del Valle (1964) y Caldas (1965), etc.
- 92 Sobre la problemática de la departamentalización puede consultarse de Gabriel Anzola Gómez: Sobre la universidad. Aspectos académicos. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1976, pp 49 a 56.
- 93 Antes de 1964, la Universidad Nacional se componía de 27 unidades docentes con rango de Facultad, que desarrollaban sus programas en forma aislada y con criterio exclusivamente profesional. Ellas impartían 32 carreras, es decir, casi una por Facultad. Integrando disciplinas afines se logró un reordenamiento que redujo el número de Facultades, coordinó mejor sus labores y combatió el sobre-énfasis profesionalista. La propuesta de reestructuración contemplaba la creación de tres grandes Facultades básicas (de Ciencias, de Artes y de Ciencias Humanas) concebidas como estructura fundamental de la Universidad, sobre las cuales debían organizarse las Facultades propiamente profesionales. Sobre toda esta estructura descansarían los Programas para Graduados. El pensum comprendía tres ciclos: básico, profesional y graduado. En el nivel básico se incorporaron los Estudios Generales, que no representaban un simple ciclo profesional o prepedagógico sino que se proyectarían en sentido vertical a lo largo de todas las carreras. Si bien la actual estructura de la Universidad Nacional ha regresado al esquema profesionalista, separando otra vez en Facultades distintas varias disciplinas que el esquema del rector Patiño trató de integrar, la reforma de los años 1964-66 cambió de faz la Universidad Nacional y su influencia persiste en varios aspectos. Refiriéndose a la antigua estructura de la Universidad Nacional, el rector Patiño Restrepo afirmaba que ella era "una demostración más de ese criterio profesionalista que ha reinado —desgraciadamente— en las universidades de la América Latina, una demostración más de esa organización feudal que tan frecuentemente presentamos: una verdadera federación de unidades independientes, en vez de la reunión de facultades encargadas de la docencia e investigación en grupos afines del conocimiento" "Cada facultad, naturalmente poseía su Decano, su Consejo Directivo, su administración y su edificio" "Eran verdaderos vecinos o feudos, cada uno con sus fronteras muy bien definidas y cada uno con su ejército defendiendo esas fronteras para impedir el paso entre uno y otro" "Organizada así, no podía pensarse en que la universidad llegara a convertirse en un instrumento de desarrollo económico y social". "Entonces vimos cómo sí era necesaria la integración y ahora, se puede comprender mejor por qué esa palabra fue introducida dentro de la "religión universitaria", por qué se trató de crear mística alrededor de ese vocablo y de lo que éste significa. La integración con el objeto de llegar a unidad de criterio, la integración con el objeto de poder establecer una comunicación interdisciplinaria que acabara con la formación profesionalista, la integración con el objeto de aprovechar mejor los recursos, la integración con el objeto de dar una óptima utilización a las facilidades físicas, la integración con el objeto de compenetrarse con la comunidad y de servir mejor al país" José Félix Patiño Restrepo: La Reforma de la Universidad Nacional de Colombia, 1966. Informe del rector, Volumen II, p. 29. Esta reforma fue tema de un estudio especial poco conocido aún entre los estudiosos y reformadores de la Universidad Nacional. Ver: William Lee Magnusson: The Reform at the National University of Colombia: Administrative Strategy in Institution Building. Unpublished doctoral dissertation, University of California, Berkeley, 1970

- 94 Mensaje del doctor Pedro Gómez Valderrama, Ministro de Educación al Consejo Nacional de Rectores de Bogotá, marzo 4 de 1963 Ver Actas de la Asociación Colombiana de Universidades.
- 95 Rivas Posada, Rafael: Discurso del señor Ministro de Educación Nacional en el acto de Instalación del Primer Foro Nacional "A dónde va la Educación Colombiana", Bogotá, 1977, p. 2 (mimeografiado).
- 96 Por lo tanto todos y cada uno de los programas aquí reseñados, en el peor de los casos, cuenta al menos con licencia para iniciar labores
- 97 No aparecen aquí Valledupar, Sincelejo y Riohacha en donde se están conformando las instituciones
- 98 "El sistema de carreras cursadas en determinado número de años, con un grupo de materias que el estudiante debe aprobar indefectiblemente cada año, refleja claramente la naturaleza del problema. La consecuencia obvia es la limitación de los conocimientos impartidos, que forman un profesional pero difícilmente un hombre integral"... ASCUNFUN: La Educación Universitaria en Colombia, etc., p. 33. Con motivo del mismo Plan Básico se realizó un amplio estudio sobre los planes y programas de estudio vigentes (ver de Augusto Franco y Alicia Fierro Perdomo: "Planes y Programas de Estudio" en Plan Básico de la Educación Superior (Volumen I, pp. 249 a 286) cuyos hallazgos, en síntesis, fueron los siguientes: a) Las instituciones de educación superior funcionan primordialmente sobre la base de carreras largas (de 8 o más semestres), correspondiendo a este nivel el 80% de los programas impartidos (82% para carreras cortas de nivel superior (menos de 8 semestres), 4.4% para programas de postgrado y 7.7% para carreras de nivel medio); b) Concepción del plan de estudios como una simple lista de materias, con ausencia de objetivos o definición muy vaga de los mismos. En algunas universidades comenzaba a usarse el procedimiento del "core curriculum" que agrupa las materias por vastos campos. Así, en Medicina: ciencias básicas generales, ciencias básicas médicas, ciencias médicas); c) Énfasis teorizante, con el consiguiente descuido de la práctica y de la investigación; d) Carencia de medios auxiliares de la docencia, como bibliotecas, laboratorios, talleres, equipos, ayudas audiovisuales, etc.; e) Dispersión de la enseñanza en muchas asignaturas sin la debida integración vertical que muestre el progreso de un nivel a otro ni horizontal que muestre la interrelación entre las varias asignaturas del programa; f) Poca relación de los contenidos programáticos con los problemas del país; g) Extrema rigidez de los currículos, susceptible de contribuir a las altas tasas de deserción observables
- 99 En los mismos Estados Unidos, según estudios realizados, una revisión de los currículos permitiría reducirlos en un 10%. Información de Alfonso Ocampo Londoño a la Tercera Reunión de GULERPE, Viña del Mar, Chile, 1967
- 100 Se considera importante reproducir aquí los siguientes comentarios del P. Alfonso Borrero, S. J., presentados al Consejo Nacional de Rectores, a propósito de la frondosidad de los planes de estudio: "1. Es alto el costo de la formación profesional en la universidad colombiana, debido entre otras cosas a los currículos universitarios —recargados y frondosos— y a la prolongada permanencia de los estudiantes en la universidad. Explicó, entonces, el esfuerzo de su universidad para corregir estos defectos, mediante la adopción de normas prácticas de tipo curricular que, aplicadas paulatinamente, han venido produciendo efectos inmediatos en la reducción de costos, en el más rápido paso de los estudiantes por la universidad, y en una mayor absorción estudiantil, sin que la universidad se incremente en lo numérico. Una comparación propuso al efecto para abastecer de agua un establecimiento puede ampliarse la sección de las tuberías o simplemente acelerar el paso del líquido abastecedor. Lo segundo resulta más académico y económico. 2. Norma 1a. Supresión paulatina de las asignaturas repetitivas del bachillerato, norma que exige la adopción de otra u otras técnicas que per-

mitan al estudiante de preparación académica débil fortalecer los conocimientos por él adquiridos en la secundaria. Con este recorte, que resulta económico, la Universidad se está decidiendo a ser ciertamente de nivel superior, no de nivel secundario. Norma 2a. - Supresión, en los currículos profesionales, de asignaturas innecesarias que a veces tornan enciclopédico el currículo universitario. Muchas de estas asignaturas podrían dejarse para intensificar en las universidades los cursos de educación continuada, que mantengan al egresado en contacto permanente con la universidad. Norma 3a. Integración de dos o más asignaturas que se pueden cubrir en una solamente. Hay que corregir la tendencia a convertir en cursos autónomos contenidos muy pequeños que, integrados a otros afines, vitalizan la enseñanza y reducen costos. Norma 4a. - Reducción de horas semanales de clase. Importa convencer al profesor de que él no está obligado a cubrir totalmente la materia o asignatura; que debe valorarla o exigir al universitario esfuerzos de lectura e investigación personal, para cubrir los tramos de materia no explicada en clase. Una sistemática y prudente selección de tópicos cumbre, —esfuerzo del profesor— puede conducir el curso a un éxito más completo y por tanto más beneficioso para el alumno. Norma 5a. - Que se deduce de la anterior. Hay asignaturas que se pueden dictar mediante la preparación previa de una bibliografía selecta que el alumno debe leer y sintetizar por su propia cuenta. Bastaría que el profesor reuniera el curso unas cuatro veces durante un período semestral, presentara sistemáticamente la bibliografía, observara el sistema de cada alumno para sintetizar, y realizara previas suficientes en número que le permitieran conducir, adecuadamente la evaluación a través del examen final. Norma 6a. Hay algunas asignaturas que se pueden suprimir, aunque los conocimientos correspondientes se exijan simplemente como condición para obtener el título universitario. Por ejemplo, las lenguas modernas en algunas carreras. La universidad no está obligada a enseñar éstas desde sus bases, y debe exigir al universitario el dominio de la lengua extranjera a un nivel por la universidad requerido, para lo cual deberá haberse preparado con un esfuerzo personal estudiando por su cuenta o aún tomando, si a él le parece, cursos fuera de la universidad o en la misma, pero a su propio costo. Norma 7a. - Reubicación de algunas asignaturas que pueden ser exigidas al universitario al final de su carrera, pero que ubicadas al principio de la misma tendrían que ser dictadas a un mayor número de estudiantes, dado el actual índice de mortalidad estudiantil. Pero aún corrigiendo éste en su cifra exorbitante, siempre existirá, lo cual siempre da cabida para una más sistemática y económica ubicación de las asignaturas elegidas. Norma 8a. - Alternación de algunas asignaturas. Estudio hecho sobre catálogos de universidades muy serias del mundo, comprueba que ellas no ofrecen, dentro de un período académico, la totalidad de las asignaturas que están en capacidad de dictar, y que son exigidas por la totalidad de los currículos vigentes en ellas. Hay asignaturas que, por su naturaleza, deberían ofrecerse siempre, en todos los períodos académicos, pero hay otras que no exigirían ser ofrecidas sino cada dos o más períodos académicos. 3 La aplicación de estas normas no se puede hacer sin un estudio previo y científico de los objetivos de cada currículo y de cada asignatura, lo que conduce por fuerza a la esencialización y profundo dominio del currículo por parte del alumno. 4 Quizás sea necesaria la aplicación, —útese o no la técnica de algunos sistemas universitarios— de lo que se ha llamado el sistema de créditos que, no por ser extranjero, debe ser rechazable porque, al fin y al cabo, es universitario y la universidad es universal y científica. Estudie cada universidad en qué forma lo puede aplicar para que, alejándose del antieconómico y antiacadémico sistema de currículos integrales, pueda adoptar otros, llámense como se llamen, más adecuados al sano desarrollo académico y a la reducción de costos. 5 Las normas explicadas reducen y seleccionan el profesorado, en forma que los de tiempo completo y medio tiempo sean auténticos profesores sin que la universidad tenga que

desistir del imprescindible profesor por horas o profesor invitado, que ciertamente es más económico 6. Finalmente, todo indica que los currículos así conformados en su esencialidad y podados de frondosidades inútiles permitirán cumplir con los requisitos académicos previos al título, en menor tiempo. Es un hecho que las carreras universitarias en Colombia, son demasiado largas, aún comparadas con el tiempo que en otros países se requiere para las mismas, países de bachilleratos más endeblés que el nuestro, pero con universidades científicamente más dinámicas y desarrolladas. ¿Por qué exigimos cinco, seis o más años para la formación de muchos de nuestros profesionales? Lo cierto es que acelerando el paso de los estudiantes por la universidad, sin deterioro de su preparación académica, podrían las instituciones de educación superior, sin tantos costos en la ampliación de la planta física, atender en el mismo tiempo y aún en menos, un mayor número de estudiantes. Se respondería así mejor a la afluencia de bachilleres, y se cortaría el fenómeno prolífico de las universidades piratas”

- 101 El Seminario de Asuntos Académicos de Pasto recomendó revisar los programas con miras a lograr la “reducción del número de horas de asistencia al salón de clase y el aumento gradual del estudio independiente, dirigido y supervisado por el profesor”.
- 102 El educador peruano Walter Peñaloza señala que la identificación del currículum con el plan de estudios es el origen de peligrosas consecuencias para el proceso docente. Tal sucede cuando se piensa que el currículum no es más que el conjunto de asignaturas necesarias para otorgar un grado o título “A esto es lo que podemos denominar la tendencia intelectualista del currículum, los conocimientos se convierten en las grandes metas de la labor universitaria” “La institución, los profesores y los alumnos persiguen solamente la transmisión y la adquisición de conocimientos”.. En una concepción tal, agrega Peñaloza, “el predominio de la clase magistral es evidente. Consecuencias: a) Todo el trabajo de la universidad se reduce al desarrollo de las asignaturas; b) El profesor planea su labor en un sentido enseñante; c) Los profesores de tiempo completo piensan que su misión sigue siendo la de transmitir los conocimientos de los cursos a su cargo, con lo cual se distorsiona su labor; d) El alumno se forma la idea de que el trabajo universitario se reduce a adquirir conocimientos en las asignaturas. La verdad es que el currículum universitario es mucho más que el plan de asignaturas. Comprende también las actividades no cognoscitivas; cívicas, artísticas, físicas. Todas deben formar parte del currículum y ser actividades curriculares. El complemento de todo lo antes dicho, como elementos de un currículum integral, es un sistema de consejería y orientación a los estudiantes, que implica la relación humana de profesor a alumno” Walter Peñaloza: “El profesor y el currículum” en Cuadernos del CONUP, No 6, Lima, Perú
- 103 La hegemonía de la cátedra magistral es todavía una característica general de las universidades latinoamericanas, como se vio en la sección 2 de la Segunda Parte de este estudio, y aún de varios países europeos, como España, Portugal, Italia e incluso, en cierta medida Francia. “La clase magistral, señala Risleri Frondizi, fue el método por excelencia en nuestras universidades hasta hace poco tiempo; hoy está un tanto desprestigiada pero se la practica en forma vergonzante aun por quienes reconocen su ineficiencia. Alcanzó en algunos casos aspectos grotescos al convertirse en una hueca expresión retórica. La voz, el ademán, la simulación de una pasión no sentida, la repentina vehemencia y otras triquiñuelas del viejo orador-actor se pusieron en juego en más de una cátedra, ante alumnos indiferentes o aburridos. La interrupción para aclarar un punto, formular un comentario u objeción estaban tan fuera de lugar como si se tratara de una representación teatral, con libreto conocido que podría adquirirse en la librería frente a la Facultad”. Y agrega: “El problema de método no tiene conexión tan solo con el contenido, sino también con la cuestión fundamental de los objetivos y me-

tas de la educación. La mayoría de los errores metodológicos que se cometen en nuestros colegios y universidades no se deben sólo a desaciertos didácticos, sino que son la consecuencia de formas anticuadas de concebir los fines de la educación. Si se cree que el propósito fundamental de la educación es un saber de tipo informativo, la clase consistirá en dar información y exigirla luego en el examen. Si, por el contrario, se la concibe como desarrollo de la personalidad y creación de una capacidad, la información o cualquier otro factor de la enseñanza, estará condicionado a su capacidad para alentar el desarrollo del joven. El método es un medio al servicio de un fin; los fines de la educación son los que dan las grandes directivas metodológicas” Risieri Frondizi: *La universidad en un mundo de tensiones*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971, p. 106. Concentrándose a los estudios jurídicos en Italia observa Piero Calamandrei que “el problema didáctico fundamental de los estudios jurídicos es el del método de enseñanza. La lección catedrática debe ser abolida: tal es el Delenda Carthago necesario para que retorne la vida y el aire puro a las aulas universitarias. Contra el método catedrático —que en la peor hipótesis reduce la lección a una descolorida lectura, con monótona voz, de papeles amarillentos por el tiempo, y en la mejor hipótesis, a una bella charla altisonante y vacía, buena para acariciar el oído a envejecidas señoritas— se han levantado en los últimos decenios críticas autorizadas y agudas. Se mantiene, sin embargo, obstinado y engreído, en nuestras universidades, y ha de ser, para la futura reforma el escollo más difícil de superar” “Las razones de la supervivencia de este método: el homenaje a la tradición y la peteza del profesor, quien sabe que es mucho menos fatigoso repetir con bellas inflexiones de voz una charla de tres cuartos de hora, memorizada desde una década, que afrontar la granizada de preguntas imprevistas e inquietantes que, en una lección en forma de conversación con los estudiantes, puede poner en graves angustias la aparente omnisciencia del profesor” Piero Calamandrei: *La universidad de mañana*. Ediciones Jurídicas Europa-América. Imprenta López, Buenos Aires, 1961, pp. 17 a 31.

- 104 “En las carreras cortas y cursos de extensión se ofrecen los Diplomas de Expertos, Técnicos, Especialistas, Auxiliares; en los programas largos se observa la tendencia a ofrecer el título de Doctor (en Derecho, Medicina, Economía, Filosofía y Letras) al término de los estudios, previa presentación en algunos casos, de exámenes preparatorios y tesis de grado. Sin embargo, se acentúa cierta tendencia a otorgar simplemente el grado de profesional (Ingeniero, Arquitecto, Economista) a quienes cursan carreras de una duración de 10 a 12 semestres, y el de Licenciado a los que hacen carreras de 8 semestres, particularmente las orientadas hacia la docencia y las Ciencias Sociales” ASCUN-FUN: *La Educación Universitaria en Colombia*, etc., p. 45.
- 105 Véase ICFES: *Estadísticas universitarias, programas de postgrado que ofrecen las universidades del país* (mimeografiado), sin fecha. “El año 1968 fue particularmente importante en este sentido. En ese solo año se crearon 30 programas, incluyendo las 18 especialidades médicas ofrecidas por la Universidad Nacional”, Alberto Alvarado: *Op. cit.*, p. 90.
- 106 El Instituto de Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional desde 1948 comenzó a ofrecer cursos de especialización a nivel de postgrado de 4 semestres de duración. La Universidad de Antioquia organizó desde 1953 varias especialidades en el campo de las Ciencias Médicas y la Universidad del Valle a partir de 1955. La Universidad de Los Andes ofreció la maestría en Biología y Microbiología a partir de 1963. Ese mismo año inició también sus labores el Programa de Economía para Graduados (PEG) de esta universidad, basado en una estrecha vinculación entre la docencia y la investigación, por medio de las labores investigativas del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), fundado en 1958.
- 107 El IV Seminario Universitario a Nivel de Rectores abogó porque se facilitara la orga-

nización de estudios para graduados en las universidades que estuviesen en posibilidad para establecerlos. A su vez, el Seminario sobre Asuntos Académicos de Pasto planteó la necesidad de su reglamentación. Ver: Asociación Colombiana de Universidades Fondo Universitario Nacional: Seminario sobre asuntos académicos. Pasto, noviembre 1-4, 1962. Serie: Estudios para el planeamiento de la Educación Superior. Volumen XXXVII Bogotá, mimeografiado, 1964. IV Seminario Universitario a nivel de rectores: Administración - Relaciones Públicas - Profesores y Graduados. Cartagena, septiembre 30; octubre 1-2, 1964 Serie: Estudios para el planeamiento de la educación superior, Bogotá, mimeografiado, 1965, p. 162

- 108 De esta manera, se procuraba sentar las bases para la ordenación de este importante nivel Carlos Medellín, al comentar las atribuciones del Grupo de Trabajo, escribió que este nivel "precisamente, por ser relativamente nuevo en nuestro medio, no ofrece las características de organización y reglamentación que tienen los niveles antecedentes, y tal es casualmente la presente tarea de los organismos facultados para realizarlos, a fin de corresponder a un hecho actual de la educación colombiana, constitutivo de una necesidad cultural del país" Carlos Medellín: "Aspecto Legal de los Estudios de Postgrado en Colombia" en Mundo Universitario No. 2, enero-febrero-marzo 1973, pp 21 a 27
- 109 El Seminario definió como programas de postgrado "los que se realizan de una manera sistemática, con objetivos definidos, que se caracterizan cualitativamente, diferentes en intensidad y en profundidad y se cursan después de haber adquirido un título universitario del primer ciclo. Los estudios y programas de postgrado representan una etapa más hacia la culminación del proceso formativo académico de la persona y deben responder a las circunstancias especiales de la Nación y atender aspectos de especialización, profundidad, investigación, reorganización y complejidad". El Primer Seminario Nacional sobre Estudios de Postgrado tuvo lugar en Paipa en el año de 1973: Los variados documentos de estudio fueron publicados por el ICFES, lo mismo que las recomendaciones de tan importante evento. Ver Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior: Primer Seminario Nacional sobre Estudios de Postgrado, mayo 31-junio 2/73 Informe final preparado por Javier Troncoso N., representante de COLCIENCIAS en el Comité Nacional de Estudios de Postgrado, octubre de 1973 (mimeografiado)
- 110 Fuera del Decreto 1297 que crea los títulos académicos de magister y doctor para ser impartidos únicamente por las universidades y la Ley 14 que faculta a la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina para certificar las especialidades médicas, existe total libertad en este nivel. Más aún, el ICFES no ejerce ninguna supervisión legal, ni ha entrado a aprobar o desaprobar estos ofrecimientos.
- 111 Los datos disponibles para 1975 no cuentan con la discriminación por títulos y personal docente de los de 1972 Un resumen comparativo (71-75) por áreas es el siguiente (Ver Cuadro No 27)
112. ASCUN-FUN: La Educación Universitaria en Colombia, op. cit., p 39.
- 113 No se encontró información más actualizada y publicada, pero la de 1971 sirve para ilustrar el punto.
- 114 Véase el estudio publicado por COLCIENCIAS y la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME): Proyectos de Investigaciones en Progreso de la Ciencia de la Salud. Bogotá, enero 1976.
- 115 Alberto Alvarado: Educación Superior para el Desarrollo, etc., pp 97 y siguientes, (documento elaborado para el Informe Latinoamericano del Estudio que a nivel mundial llevó a cabo el International Council for Educational Development (ICED) de Nueva York, bajo el título "Higher Education and Social Change").
116. ASCUN-FUN: La Educación Universitaria en Colombia, etc , p. 71

117 "La empresa industrial no ha tenido ningún nivel significativo de investigación tecnológica. Las razones son evidentes: como la mayor parte de nuestras empresas son filiales de los países económicamente poderosos, todos los problemas de orden tecnológico son consultados a los organismos investigativos de las mismas y resueltos desde el exterior. Nuestra industria acepta simplemente las soluciones de ellos emanadas. Las empresas nacionales que importan maquinaria también importan la técnica y la ciencia en lo que es de su ámbito. Por otra parte, la pequeña industria no alcanza a financiar los costos de investigación que son muy elevados". Jaime Rodríguez Forero: "Universidad y sistema científico-tecnológico en Colombia", en Universidad e Integración Andina. Segunda Parte. CPU, Santiago, 1974, p. 153

COLCIENCIAS tiene en proceso de elaboración un estudio titulado "La Investigación en la Universidad Colombiana" que es un exhaustivo análisis de la situación desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo. Por este estudio el Dr. Milclades Chaves su director ha detectado 25 obstáculos para el desarrollo de la investigación en las universidades, cuya lista es la siguiente:

- 1 El presupuesto universitario no concede a la investigación científica la importancia que requiere
- 2 Falta de incentivos pecunarios para buenos profesionales que tomen esta actividad como profesión.
- 3 Ausencia de incentivos salariales para la investigación
- 4 Ausencia de incentivos no pecunarios
- 5 Deficiente difusión de los trabajos científicos.
- 6 El investigador carece de oportunidades para asistir a reuniones, seminarios, simposios que discuten temas de su especialidad dentro y fuera del país.
- 7 Deficiente aprecio por el status del investigador.
- 8 Prejuicio de la sociedad frente a la investigación
- 9 Falta de bibliografía actualizada.
- 10 Ausencia de centros de documentación y centros de información, deficientes bibliotecas
- 11 Deficiente dotación de laboratorios
- 12 Deficientes suministros de reactivos e implementos.
- 13 Ausencia de un organismo importador de material de laboratorio y bibliografía necesarios para la investigación
- 14 Carencia de Ambiente Físico para la Investigación.
- 15 Ausencia de investigadores auxiliares y otros colaboradores en la tarea investigativa
- 16 Primacía para la docencia y poca relevancia de la Investigación.
- 17 La política educativa colombiana no cultiva inteligencias investigativas.
- 18 Escaso número de docentes investigadores
- 19 El postgrado no centra su actividad en la investigación
- 20 Politización universitaria
- 21 Deficiente servicio a la comunidad
- 22 En la comunidad universitaria no existe consenso para realizar ciencia pura, aplicada y realización técnica
- 23 La universidad carece de mecanismos internos ágiles para promover y coordinar la investigación
- 24 Escaso número de profesores investigadores en la universidad
- 25 Deficiente gestión para la investigación en la universidad".

118 Este Consejo en la práctica no ha tenido funcionalidad, o sea que su importancia hasta ahora ha sido teórica

- 119 Entre ellos cabe mencionar: **Estudio del Sistema Científico y Tecnológico de Colombia**, 2 tomos: Tomo 1 - Investigación en 110 entidades colombianas; Tomo 2 - Descripción de 110 entidades COLCIENCIAS, Bogotá, 1974. El proyecto Col. 72/040 UNESCO-PNUD propició la realización de un estudio de requerimientos globales en Ciencia y Tecnología UNESCO/UNACAST. Véase Horacio Castro: **Las matrices de pertinencia en la planificación y el financiamiento del desarrollo científico y tecnológico. La experiencia de Colombia** COLCIENCIAS, 1975.
- 120 COLCIENCIAS: **Los Recursos Humanos del Sistema Científico y Tecnológico**, Bogotá, 1974, **Los Recursos Financieros del Sistema Científico y Tecnológico**, COLCIENCIAS, 1974, Bogotá **Visión del desarrollo científico y tecnológico de Colombia**. Documento de Colombia presentado al Seminario de Política Científica y Tecnológica, Madrid, España, Bogotá, D E , 1974.
- 121 Kenneth W Thompson, Bárbara R Fogel y Helen E Danner (editores), **Higher Education and Social Change**. Praeger Publishers, New York, 1977, pp. 372 a 397. El equipo latinoamericano que colaboró con este estudio estuvo integrado por Alfonso Ocampo Londoño, como Director; René Corradine, como Sub-Director; y por Carlos Tünnermann B (Nicaragua), Pablo Willstatter (Perú), Alvaro Aranguibel (Venezuela); Gabriel Velásquez Palau (Colombia) y como consultores: Farzam Arbab, Frances Folland, Carlos Medellín, Henrique Tono Trucco, Ramón de Zubiría, Rafael Rivas, Agustín Lombana, Alberto Alvarado, Beverly B Cordoy y Carlos Vidalón.
- 122 Op cit., pp 378 a 381 Sobre el aspecto de la investigación en la educación superior colombiana pueden también consultarse los siguientes trabajos: Henrique Tono Trucco: **La investigación en la universidad colombiana**; Juan F. Villarreal: **La investigación como función universitaria**, ICFES, Bogotá, 1970; Jaime Rodríguez Forero: "Universidad y Sistema Científico-Tecnológico en Colombia" en **Corporación de Promoción Universitaria; Universidad e Integración Andina**. 2a Parte, Santiago de Chile, ediciones CPU, 1974, pp 114 a 249; Guillermo Restrepo S : "Producción, Tecnología, Ciencia y Neocolonialismo en Colombia", en **Mundo Universitario** No. 3, abril-mayo-junio, pp 53 a 75; COLCIENCIAS: "La investigación y los estudios de postgrado", en **Mundo Universitario** No 3, pp 117 a 121 **Informes finales de los proyectos Col 72/040 - Política Científica y Tecnológica y Col 72/037 - Desarrollo y Mejoramiento de las Ciencias Básicas, del Programa Colombia-UNESCO-PNUD**
- 123 "Existe un cúmulo de acusaciones bajo las más diversas formas sobre la falta de vinculación real entre la universidad y la comunidad, entendida ésta como país, región, municipio, gremios de diversa índole La expresión común dice que la "universidad ha vivido de espaldas a la comunidad" ASCUN-FUN: **La educación universitaria en Colombia, etc.**, p. 76
- 124 Los casos incluidos son: **El Programa de Educación de las Areas Rurales de la Universidad de Antioquia y el Programa de Sistemas de Prestación de Servicios de Salud (PRIMOPS) de la Universidad del Valle** Op cit., pp 331 a 371
- 125 Op. cit , pp 388 a 393
- 126 Op. cft., pp 393 a 394

Coordinación y planeamiento

ORGANISMOS DE COORDINACION, PLANEACION Y VIGILANCIA

Básicamente, en Colombia no ha habido sino un solo organismo de coordinación, planeación y vigilancia de la Educación Superior que fue creado en el año de 1954 con el nombre de Fondo Universitario Nacional. En sus 23 años de existencia ha sufrido tres reorganizaciones legales: una en el año de 1958, cuando se fusionó con ASCUN; una segunda en 1968, cuando se separó de la misma y se denominó Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), en remplazo del Fondo Universitario Nacional; y la tercera en 1976, que se propone básicamente detallar le funciones, pero sin modificar su naturaleza, ni su nombre. La evolución histórica de este fenómeno en Colombia, durante el presente siglo puede resumirse así:

En el año de 1903 por la Ley 39 de dicho año se estableció el Consejo Universitario, formado por el Ministerio de Educación y todos los Rectores de las Facultades nacionales existentes en el país. Su función principal era actuar como organismo consultivo del Gobierno en todo lo relativo a la instrucción profesional y educación universitaria. Este Consejo fue reducido en su representación en el año 1904, hasta incluir únicamente 5 miembros. En el año 1910 el Presidente Carlos E. Restrepo, antiguo rector de la Universidad de Antioquia, por Decreto 949 amplió de nuevo la participación en el Consejo a todas las universidades, participación ésta que fue corroborada en el año 1927 por la Ley 55 y sus funciones fueron ampliadas no sólo para ser un cuerpo consultivo para la educación técnica y profesional sino para el desarrollo de la educación primaria y secundaria, artística y comercial. Cabe observar que la Ley 39 de 1903 confirmó a la Universidad Nacional su función de modelo académico para el otorgamiento de grados por parte de las instituciones fuera de Bogotá.

En 1934 el Ministerio de Educación convocó a una primera Conferencia Nacional de Rectores y Decanos Universitarios, como mecanismo informal de coordinación. La Ley 68 de 1935 constituyó a la Universidad Nacional como Sistema Nacional de Educación Superior del país y como organismo rector del mismo para todas las universidades, tanto de carácter oficial como privado.

En el año 1952 se convocó a una segunda Conferencia Nacional de Rectores y Decanos Universitarios después de la primera que databa de casi 20 años atrás (127). Durante esta Conferencia se propuso como mecanismo de coordinación la creación de una Asociación o Federación de Universidades, íntimamente relacionadas con el Ministerio de Educación y financiada con dinero público, que pudiera dar servicio gratuito a todas las instituciones educativas asociadas y que defendiera los valores culturales del país. En dicha Conferencia fue aprobada la proposición presentada por Germán Medina, rector de la recién fundada Universidad de Medellín, quien propuso la creación de una Asociación Federativa de Universidades que en forma permanente buscara proveer educación gratuita en todos los niveles y para todos los colombianos. Citó como ejemplo de la efectividad de este tipo de instituciones al Banco de la República, a la Asociación Nacional de Industriales, a la Federación Nacional de Comerciantes y a la Sociedad Colombiana de Agricultores. Para esa época existía únicamente un Consejo Superior de Educación, organizado en salas, y en donde las universidades tenían representantes. Monseñor Félix Henao Botero (rector de la Universidad Bolivariana) defendió durante esta Conferencia, la forma democrática de participación y afirmó enfáticamente que era mejor para el Gobierno estar asistido por un Consejo de todas las universidades del país que por las pocas que componían la Sala de Universidades.

Por su lado, en 1954, el rector de la Universidad Nacional, Jorge Vergara Delgado (14 de diciembre), urgió la creación de un organismo de coordinación y de comunicación entre las universidades, siendo Presidente de la República el General Rojas Pinilla. Pocos días más tarde el Gobierno Nacional creó el Fondo Universitario Nacional por Decreto 3686 de 1954, no sólo con una finalidad financiera como su nombre parece indicarlo, sino también para coordinar los esfuerzos de las varias universidades e instituciones de educación superior y para elevar el nivel de educación, promoviendo mejoramientos en la docencia e investigación según las características de cada una de las instituciones. En la Junta Directiva del Fondo Universitario Nacional participó como miembro permanente la Universidad Nacional de Colombia a fin de armonizar su carácter legal de institución rectora con las funciones del Fondo Universitario Nacional.

El 6 de diciembre de 1957 se celebró en Bogotá el Primer Congreso de Universidades, en donde se sentaron las bases para la constitución de la Asociación de Universidades. Más tarde en el Segundo Congreso celebrado en la ciudad de Popayán en 1958 se firmó el Acta de Constitución de la Asociación Colombiana de Universidades. El nombre de Jaime Posada está asociado a este hecho. Durante este Segundo Congreso los Rectores Universitarios prepararon con éxito, un proyecto de reorganización del Fondo Universitario Nacional y de reforma legal de las Universidades Públicas Seccionales, o sea las instituciones oficiales diferentes de la Universidad Nacional. En efecto, la Junta Militar, por Decreto 251 del 58, reorganizó el Fondo Universitario Nacional armonizando sus fun-

ciones y su sistema de Gobierno con el de la Asociación y por Decreto 277 del 58 dictó el estatuto legal, aún vigente, para las Universidades Seccionales. En la historia de las relaciones del Estado con las universidades no ha habido en los últimos años una época en la cual hayan sido aceptadas con mayor facilidad las propuestas de los rectores que lo sucedido en el año 1958, posiblemente por la coyuntura política y social de la época

La reorganización del Fondo Universitario Nacional y su funcionamiento simbiótico con la Asociación, da la impresión de una réplica del Frente Nacional estipulado por los partidos políticos en 1957, a fin de restablecer el régimen democrático en Colombia

La institución entonces denominada Asociación Colombiana de Universidades - Fondo Universitario Nacional empezó a funcionar en 1959 como entidad oficial. Se le confirieron funciones no sólo de coordinación y planeación del sistema universitario colombiano sino también la distribución misma de los dineros para las universidades oficiales seccionales y privadas provenientes del presupuesto nacional y la calidad de órgano consultivo del Ministerio de Educación en cuanto a la vigilancia de las instituciones, la aprobación de las mismas y de sus programas docentes (Decreto 252/58). El Fondo Universitario Nacional tenía como órgano máximo de gobierno al Consejo Nacional de Rectores, constituido por todos los rectores afiliados a la Asociación Colombiana de Universidades, y un Comité Administrativo, delegatario del Consejo, en donde permaneció como miembro permanente la Universidad Nacional de Colombia. El Director del Fondo Universitario Nacional y por consiguiente de la Asociación Colombiana de Universidades, era designado por el Consejo Nacional de Rectores y no por el Gobierno. El Consejo era a su vez presidido por un rector elegido por el mismo Consejo. Durante 10 años funcionó este tipo de organización simbiótica sin que se hubiesen presentado conflictos entre las universidades y el Estado. Sin embargo, hubo frecuentes voces de protesta por parte de instituciones no afiliadas a la Asociación hasta el punto de constituir su propia Federación de Entidades de Educación Universitaria (FEDEU 1964) para congregarlas como fuerza de oposición a la Asociación Colombiana de Universidades. Esta Federación tuvo una vida efímera y desapareció en la práctica dos años más tarde

En 1968, con ocasión de la Reforma Administrativa Nacional y de los Decretos reorgánicos del Sector Educativo, fue reorganizado el Fondo Universitario Nacional y separado legalmente de la Asociación Colombiana de Universidades con el nombre de Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES (Decreto 3156 de 1969):

“El Instituto tendrá como finalidad, decía el Decreto de creación, servir de órgano auxiliar del Ministerio de Educación Nacional en lo relativo a la inspección y vigilancia de la Educación Superior, otorgar asistencia técnica, económica y administrativa a las universidades dentro del respeto a su autonomía legal, y prestar aquellos servicios que sean necesarios para el desarrollo cuantitativo de la misma, en consonancia con los requerimientos del progreso armónico de la Nación” (128).

El mismo Decreto estipulaba que el ICFES podía prestar directamente, o a través de la Asociación Colombiana de Universidades, los servicios que requieran las universidades y además, que podía patrocinar económicamente el funcionamiento de la Asociación Colombiana de Universidades. Más aún, el Consejo de Rectores de esta Asociación seguiría designando los cuatro representantes universitarios en la Junta Directiva del ICFES, dos por las instituciones privadas y dos por las oficiales.

Por su lado la Asociación Colombiana de Universidades reestructuró sus estatutos e inició su vida independiente sobre la base financiera de los contratos celebrados con el ICFES y de las apropiaciones presupuestales reservadas para su funcionamiento

Siete años más tarde, y otra vez en uso de las facultades extraordinarias para la Reforma Administrativa, el Presidente de la República, por Decreto 089 del 22 de enero de 1976, reestructuró el ICFES como un establecimiento público auxiliar del Gobierno Nacional en lo relativo a la inspección y vigilancia de la Educación Superior y con la función de prestar asistencia técnica y administrativa a las universidades. Las relaciones con la Asociación Colombiana de Universidades fueron suprimidas totalmente, hasta el punto de que ni siquiera los rectores miembros de la Junta Directiva son designados por el Consejo Nacional de Rectores, sino que los dos representantes de las universidades oficiales son elegidos ahora por la Asamblea de Rectores de dichas universidades y los dos de las universidades privadas por la Asamblea de las privadas. Volvió a ingresar como miembro permanente de la Junta Directiva la Universidad Nacional de Colombia (129)

De un examen del texto del Decreto 089 se desprenden igualmente otras innovaciones. Al ICFES de hoy, la Ley le define pormenorizada y taxativamente una serie de actividades que debe desarrollar, las cuales fueron consideradas por el Gobierno como de importancia vital en la actual coyuntura de la vida universitaria, pero que pronto pueden perder su actualidad programática. En este sentido las funciones del Decreto 3156/68 eran más generales y daban cabida a todos los proyectos específicos mencionados en el Decreto 089/76. Incluso hay quienes opinan que el Decreto 089 dio al ICFES carácter de entidad de educación superior al confiarle en su artículo 6o la función de "organizar y poner en marcha un programa de educación superior a distancia". Al repasar la exposición de motivos para este Decreto se lee en uno de sus párrafos:

"La creación del ICFES 10 años después (se refiere a la organización del Fondo Universitario Nacional en 1968) restituyó al Ministerio la participación en la Junta Directiva del Instituto, pero mantuvo la situación de dependencia relativa del ICFES con respecto a la Asociación Colombiana de Universidades, mediante la integración de la Junta, cuatro de cuyos miembros son rectores de las universidades afiliadas a la ASCUN, elegidos con sus respectivos suplentes por el Consejo Nacional de la ASCUN, y mediante la remisión del cumplimiento de sus funciones a la consulta previa con la ASCUN; a los contratos preferentes con la ASCUN; al planeamiento de la educación superior en coordinación con la ASCUN; a la prestación de servicios a través de la ASCUN, entidad a la cual tiene necesidad de patrocinar económicamente"

Por el énfasis exagerado de dependencia que resalta el anterior párrafo parecería desprenderse que la justificación más poderosa para la reorganización del ICFES fue el excluir legalmente toda participación directa o indirecta de la Asociación de Universidades en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. En esta forma se rompen definitivamente los lazos simbólicos de unión entre la organización estatal y la organización privada, fruto todo ello, de la decisión del Estado por mantener una total autonomía para el manejo del sistema universitario, y para la planeación y coordinación del sector. Será preciso esperar el desenvolvimiento de la vida universitaria y de la educación postsecundaria en general, a fin de poder evaluar la conveniencia o no de esta última reforma. Es muy probable que, bien al expedirse un estatuto de la educación superior, o como fruto de una nueva reorganización administrativa, el ICFES sea objeto de nuevas reformas.

Más de dos décadas constituyen la experiencia colombiana en la coordinación y planeación de la educación superior, durante las cuales este tipo de organismos ha adquirido su propia justificación y ha contribuido al desarrollo universitario.

Difícil afirmar con demostraciones las épocas de mayor progreso, o de mayor estancamiento y menos relacionarlas con un estatuto legal específico. El éxito obtenido debe atribuirse, ante todo, a la calidad técnica y universitaria del personal que funciona detrás de las áridas estructuras, en la misma forma que su futuro dependerá de la visión, tenacidad y constancia de sus directivos.

PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR

El planeamiento, como proceso organizado que se ocupa de prever y anticipar el futuro desarrollo de las instituciones y de los países, constituye una actividad prioritaria de las organizaciones (130)

En el caso de la educación superior, y muy particularmente de las universidades, es natural que se presenten conflictos cuando un organismo central asume el papel planificador en forma independiente y autárquica; pues ellas gozan de libertad académica y se sienten obligadas a defender su autonomía a toda costa.

A primera vista parecería una utopía insistir en el planeamiento de la educación superior no sólo por las actitudes autónomas de las instituciones, sino también por la integralidad necesaria en el proceso: concebida la educación superior como un subsistema dentro del sector educativo, es imperativa su interdependencia con el mismo. De no existir el proceso planificador en todo el sector, no parecería muy significativo el esfuerzo en el nivel superior, ni tampoco en los otros niveles si a nivel nacional no existiese un plan general.

Colombia no se ha distinguido por la continuidad de sus planes de desarrollo, ni de sus planes educativos y en consecuencia tampoco de sus planes universitarios.

Entre los años 1931 y 1950 se fue conformando la necesidad de la Planeación Nacional sobre todo como desarrollo de las actividades de dos comisiones establecidas en 1931 por la ley 23 y en 1950 por el Decreto 2838 con ocasión del

informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento coordinado por Lauchlin Currie (131).

El país ha contado con Oficinas de Planeación dentro de la Presidencia de la República desde 1950 (Decreto 1928) hasta 1958, y como organizaciones separadas del 58 hasta nuestros días. Misiones independientes del exterior han realizado estudios generales de desarrollo (132) y el Departamento Administrativo de Planeación Nacional ha lanzado sus planes de acuerdo con los diferentes periodos presidenciales (133)

Estos planes si bien buscan encauzar la actividad económica nacional hacia el desarrollo de determinadas políticas, han sido ante todo derroteros para el gasto público y no han contado con la continuidad necesaria para el futuro (134).

Otro tanto podría afirmarse de la planeación educativa. Colombia, si bien empezó con esta actividad mucho antes que el resto de países latinoamericanos (135) no podría presentar un sistema consolidado en el presente, después de más de 20 años de ensayos y actividades. Como en el caso de la Planeación Nacional, la educativa adquiere sus peculiaridades de acuerdo con el respectivo Ministro. De un examen de la planeación educativa en Colombia pueden derivarse las siguientes conclusiones:

- 1) El proceso se ve frecuentemente interrumpido y variado por causa del frecuente cambio de Ministros. Desde 1956 hasta 1977 dieciocho Ministros han pasado por la cartera de educación, lo que da un promedio de duración de 14 meses
- 2) La mayoría de los Ministros han utilizado la Oficina de Planeación para justificar sus programas o proyectos preferidos, restándole importancia al proceso mismo a largo plazo.
- 3) La Oficina de Planeación del sector ha sufrido frecuentes reformas administrativas ideadas siempre con la esperanza de hacerla más eficiente, pero mermando su necesaria estabilidad
- 4) La planeación educativa se ha convertido en una actividad para preparar o examinar proyectos específicos y asignar los escasos recursos disponibles, pero no cuenta con un plan educativo, ni siquiera el formularlo constituye su principal preocupación (136).
- 5) Ha existido la tendencia de solicitar expertos extranjeros para corregir las deficiencias técnicas y personales de la Oficina y para justificar proyectos de inversión, lo cual debilita el proceso interno.
- 6) No ha habido conexión ni coordinación explícita entre la planeación para la educación postsecundaria y el resto de los niveles, incluyendo la capacitación profesional del SENA.

En esta forma la planeación de la educación superior a nivel nacional ha carecido del soporte y del estímulo necesarios desde el nivel sectorial y desde un enfoque global nacional.

Con todo, se han realizado esfuerzos y esta actividad cuenta con una trayectoria interesante en el país, por más que deba afirmarse, sin lugar a duda, que se requiere urgentemente un gran Plan Nacional a fin de corregir ciertas tendencias inconvenientes, proveer a las necesidades presentes y futuras de

millares de jóvenes que terminan su educación media en forma creciente y de lograr por todos los medios, que la educación postsecundaria y muy en especial, las universidades, sean motor consciente de mejoramiento socio-económico de los colombianos

El movimiento planificador de 1958 a nivel nacional tocó igualmente las puertas de las universidades Organizadas en una Asociación desde ese mismo año, aprobaron en 1959 durante su Tercer Congreso de Universidades, una proposición sugiriendo la contratación de una Comisión Especial para evaluar todas las universidades y proponer un gran "plan de acción" con toda la independencia del caso Si bien ese propósito no tuvo eco en la práctica, sí constituyó la primera intención colectiva y general de todas las universidades por prever el futuro

Durante 1959 y 1960 se dio énfasis a la recolección estadística y se sentaron las bases para que por conducto de la Asociación se obtuviera un flujo más o menos permanente de información (137). A partir de 1960 se iniciaron los estudios de oferta para el período de 1920-1960, utilizando para ello un Comité Interinstitucional, estudios que luego fueron culminados por el ICETEX en 1964 (138)

Durante 1961 y 1962 llegó a las universidades la esperanza de recursos externos y la Asociación se dio a la tarea de preparar un plan. Promovió reuniones regionales de universidades e instó sin mucho éxito a las universidades a crear sus propias juntas y oficinas de planeación

Con todo, Jaime Posada, entonces Ministro de Educación, urgió a las universidades para que a través de la Asociación presentaran sus planes concretos de desarrollo académico y administrativo aprovechando la oportunidad brindada por la Alianza para el Progreso (139) Algunas universidades enviaron sus propios planes, pero su integración armónica fue prácticamente imposible a nivel nacional por carecer de una metodología común y de objetivos académicos y administrativos claros En ese entonces la insistencia fue ante todo en el desarrollo físico de las instituciones (140) Este laudable esfuerzo si bien no fue premiado con ayuda externa a nivel del sistema universitario, dejó sin embargo experiencias y doctrinas sobre el proceso de planeación (141)

Característica de este cuatrienio fue la insistencia en la planeación física o construcción de edificios para mejorar y ampliar las instalaciones universitarias La Planeación Nacional no obedeció a objetivos cualitativos ni cuantitativos del sistema nacional universitario sino que buscó estructurarse con la agregación de los "sueños" de cada universidad Los planes institucionales, a su vez, no obedecieron a una política integral de la universidad sino que consistieron en la agrupación de las solicitudes de cada facultad

El período 1963-1968 tal vez ha sido el más activo en cuanto a planeación, no sólo a nivel nacional, sino también regional, local e institucional, dentro de un propósito concertado con las universidades

Se revivió la antigua idea de la Asociación de elaborar un gran plan de acción con asesoría extranjera a fin de lograr la mayor independencia y objetividad posibles Gabriel Betancur inició así su dirección de la Asociación en 1963 habiendo logrado el beneplácito y entusiasmo de los señores rectores para dicho proyecto y para la preparación de un estatuto legal de la educación superior

que permitiese llevar a cabo las metas que se propusieran en el plan (142) Aun cuando Betancur no pudo personalmente llevar a cabo sus propósitos, fue remplazado en la dirección por un rector universitario (Jaime Sanín) quien le otorgó a la planeación todo su apoyo

Se consolidaron las oficinas de planeación en todas las universidades oficiales y en algunas privadas, como entidades creativas y coordinadoras a nivel institucional y participantes a nivel regional y nacional La Asociación se propuso trabajar por intermedio de las universidades y contó así con un equipo de trabajo representativo (143)

Anualmente se presentaron ante los rectores en seminarios especiales, temas específicos de interés nacional con la ingerencia directa de sus respectivas universidades (144) y se continuó con la práctica de seminarios nacionales por profesiones con la participación de decanos y profesores a fin de concertar los mejoramientos cualitativos (145).

En 1964 se elaboró un documento típico de planeación indicativa que tuvo por su simplicidad y estilo repercusiones importantes en la vida de la educación superior colombiana Consistió en un diagnóstico global basado en las recomendaciones existentes de reuniones universitarias, en la proposición de algunas metas globales y en la indicación de unas pocas prioridades casi de sentido común (146) Dicho estudio propuso como prioridades el desarrollo coordinado de los estudios de postgrado, el incremento de los programas en carreras cortas y desarrollo de los ofrecimientos en Administración y en Educación. Los datos, 10 años más tarde, indican los resultados positivos de estas propuestas, principalmente desde un punto de vista cuantitativo

Como resultado del grupo de trabajo nacional y del esfuerzo institucional se logró durante este período formular planes de desarrollo institucional de algunas universidades oficiales y, lo más importante, su ejecución total. Tales fueron los casos de las Universidades del Valle y de Antioquia con la construcción de sus ciudades universitarias, de la Universidad Nacional y la Industrial de Santander con ampliaciones físicas y reformas internas, experiencias éstas de desarrollo universitario aún por evaluar.

A nivel regional los esfuerzos realizados y los estudios hechos no dieron como resultado la integración buscada Se partió de un supuesto de seis polos de desarrollo universitario a saber: Bogotá, Medellín, Cali, la Costa Atlántica, el Oriente Colombiano y el Antiguo Caldas Para las tres últimas regiones se aconsejaba una integración regional y un desarrollo coordinado y por ello se elaboraron sus respectivos estudios de factibilidad (147)

Con todo, no existieron las condiciones ni los mecanismos apropiados para lograr la realización del proyecto y las universidades componentes buscaron sus propios derroteros con relativo éxito para las universidades del Oriente (Industrial de Santander y Francisco de Paula Santander) y para la Tecnológica de Pereira, pero sin igual resultado en el caso de la Costa Atlántica (Universidades de Cartagena, Atlántico y Magdalena) (148)

A nivel local, la planeación universitaria básicamente no ha existido en Colombia. Ciudades como Cali, Medellín y Bogotá observan el desarrollo de las instituciones sin ningún plan ni propósito concertado a nivel local Resulta difícil planear cuando el radio de acción de las universidades no es únicamente lo-

cal sino que se reciben estudiantes de todo el país. Un mal entendido concepto de prestigio, y no poco egoísmo de cada institución, no han permitido ni siquiera que coordinadamente usen instalaciones comunes de gran costo como bibliotecas, laboratorios especializados, etc.

En cuanto a la creación de programas docentes, a veces se ha observado más bien el espíritu competitivo que el cooperativo. Los rectores de la ciudad de Medellín mantuvieron, sin embargo, reuniones periódicas de coordinación y aún las mantienen en la actualidad para la creación y funcionamiento de servicios comunes y la no duplicación innecesaria de facultades. El ICFES ha impulsado el funcionamiento de corporaciones interuniversitarias para bienestar estudiantil, pero los logros obtenidos no justifican un sano optimismo. En Bogotá sólo hubo un intento fallido en 1967 a nivel de las instituciones privadas, pero no existen indicios de interés real por buscar soluciones comunes (149).

En toda la historia de la planeación universitaria colombiana, la época de mayor estudio y diálogo fueron los años 1966, 1967 y 1968 con ocasión del denominado Plan Básico de la Educación Superior.

“Se le ha calificado con el nombre de Plan Básico (se dice en la introducción de su primer volumen de documentos) porque pretende como finalidad primordial proponer a las autoridades competentes y a los gestores de la educación superior una serie de medidas fundamentales para lograr un avance significativo en la prestación de este servicio, avance que debe traducirse en una mejor educación universitaria para un mayor número de colombianos. En este sentido, ni los estudios realizados, ni las recomendaciones formuladas abarcan todos los campos o aspectos de la actividad universitaria colombiana” (150).

También en este caso, como en años anteriores, se tenía la esperanza de promulgar un estatuto legal para la educación superior. Debía estar respaldado por una gran discusión universitaria a todo nivel (rectores, decanos, profesores, estudiantes) y con la ayuda de múltiples estudios elaborados por la Asociación sobre los factores más decisivos de la educación superior colombiana (151).

Como síntesis del examen de estos documentos, la Asociación preparó un documento resumen a manera de diagnóstico (152), otro sobre proyecciones hasta 1975 a manera de pronóstico (153), y una propuesta de normas y políticas para el marco legal de la educación superior (154). Este último documento fue el producto de largas sesiones de trabajo del Comité de Planeación; constituyó la base para los proyectos legales que se elaboraron y la fuente de la más fecunda discusión universitaria durante los años 1967 y 1968 principalmente (155).

El proceso se vio interrumpido políticamente con la expedición del Decreto reorgánico del Fondo Universitario Nacional (3156/66) a fines del año 1968 e institucionalmente se olvidó el nombre de “Plan Básico”, aun cuando su influencia ha permanecido e inspirado cambios en las instituciones y en las políticas adoptadas con posterioridad.

Desde 1969 hasta el presente, el ICFES tampoco ha logrado estructurar el proceso, ni menos mantener siquiera un plan mínimo indicativo para el desarrollo de la educación superior en Colombia (156).

El ICFES como organismo estatal no ha estado ajeno a las necesidades del fomento de la educación superior, a pesar de su divorcio de la Asociación de Universidades, entidad que ha buscado, sin mucho éxito, mantener actividades de planeación.

Los logros del ICFES se han centrado más a niveles de proyectos específicos. Así no sólo perfeccionó (1969) la planeación de una institución de educación superior para el Huila y Caquetá (hoy Universidad Surcolombiana) sino que se encargó de su puesta en funcionamiento. En los últimos años, 1970, 71, se ocupó en la planeación global de la Universidad de los Llanos y desde 1974 viene ocupado en la programación y puesta en funcionamiento de la "Universidad a Distancia" (157) proyecto que en la actualidad hace parte de sus propios fines institucionales (158). Su división actual de Planeación y Financiamiento se ha asemejado bastante, en cuanto a sus actividades, a la oficina del Ministerio por su ingerencia y preocupación por los temas presupuestales y contables, con abandono de la planeación global (159). Con todo, ha logrado desarrollar, entre otros proyectos, una interesante metodología sobre costos universitarios (160) y ha promovido la implantación de normas presupuestales y contables para las universidades dentro de una acción de planeación administrativa y financiera (161). Reconocimiento especial merece el ICFES por la promoción de las carreras tecnológicas, las cuales han comenzado a adquirir categoría e importancia a pesar de la desarticulación todavía existente entre esta modalidad y las carreras largas tradicionales (162).

También durante este período hubo reflexión y diálogo en torno a la universidad colombiana ya no por iniciativa de las instituciones sino como propósito del Gobierno. En 1971 el presidente Pastrana anunció oficialmente la reforma universitaria y creó un grupo de trabajo para su estudio (Decreto 817/71) con la asistencia técnica del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (163).

El objetivo de la reforma era la expedición de una ley cuadro para la universidad colombiana en conjunción con la ley general de educación. Ambos proyectos fueron al Congreso, pero no alcanzaron a ser aprobados (164). El ICFES realizó internamente una síntesis y un análisis de la situación universitaria (165), mientras que la Asociación de Universidades se pronunció críticamente sobre el proyecto de ley (166). Nuevamente este intento legislativo se vio interrumpido a pesar de haber llegado hasta el órgano legislativo en donde alcanzó a ser aprobado por el Senado en diciembre de 1971 (167).

Cierto paralelismo existe entre esta reforma universitaria y el Plan Básico de la Educación Superior en cuanto a la búsqueda de un sistema. Sin embargo, difieren substancialmente no sólo en los enfoques sino principalmente en la metodología empleada. La reforma universitaria se originó de la crisis universitaria del 71, en donde desde el Ejecutivo se cuestionó el gobierno universitario, los estudios y proyectos legales fueron hechos con premura por el Ministerio de Educación y el ICFES, sin participación real y amplia de las universidades. El Plan Básico tomó varios años y la discusión de las políticas y normas fue emprendida por las universidades y los rectores sin que pudiera llegarse a un acuerdo, como sí lo logró la reforma del 71 al menos como proyecto del Gobierno. Ambos proyectos sucumbieron a la postre.

En consecuencia, el país no cuenta con un sistema de planeación de la educación superior continuado, seguro, estructurado a nivel técnico, ni ha logrado la expedición de un estatuto legal general por parte del Congreso a nivel político. Mientras tanto los grandes interrogantes para el futuro permanecen sin respuesta a corto y largo plazo.

NOTAS

127. Ver: Universidad Nacional, Segunda Conferencia Nacional de Rectores y Decanos Universitarios, 1952.
128. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior: Manual para la Educación Superior, Bogotá, Talleres ICFES, 1970, p. 77.
129. Ver Universidad Pedagógica Nacional: Normas Reorgánicas del Sector Educativo, Separata de Documentación Educativa, Volumen 3, No. 9, pp. 57 a 74.
130. Thomas Chirikos se expresa así sobre la planeación educativa: "La planeación es fundamentalmente, una actividad técnica involucrada en el proceso de toma de decisiones. Su propósito dentro del contexto de un programa educativo nacional, es evaluar las implicaciones que se derivan de políticas alternativas ayudando así a decidir el conjunto de políticas más apropiadas para alcanzar los objetivos buscados por el programa"; ver "Concepts and Techniques of Educational Planning" en Review of Educational Research, June 1968, Vol. XXXVIII, N. 3, p. 285.
131. Currie Lauchlin: The Basis of a Development Program for Colombia, 1950.
132. Puede mencionarse el Estudio sobre las condiciones de desarrollo de Colombia. Realizado por la misión "Economía y Humanismo" dirigido por el P. Louis Joseph Lebret O.P. entre 1955 y 1956 y el de CEPAL en 1957: United Nations Economic Commission for Latin America: Analysis and Projections of Economic Development III. The Economic Development of Colombia.
133. Durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo (1960) se preparó el primer plan realizado por colombianos que fue publicado luego como Plan Decenal en conexión con la Alianza para el Progreso: Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Colombia. Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1962. En el período presidencial de Carlos Lleras Restrepo se dotó de poder legal a la Planeación en Colombia (Reforma Constitucional de 1968). En 1972, la Administración Pastrana Borrero formuló el plan de las cuatro estrategias: Departamento Nacional de Planeación. "Plan de las cuatro estrategias", Talleres Editorial Andes, Bogotá, D. E., 1972. Finalmente en 1975 se lanzó el plan "Para Cerrar la Brecha" correspondiente a la presidencia de Alfonso López Michelsen: Departamento Nacional de Planeación. Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, 1975-1978. Bogotá (Edic. del Banco de la República), 1975.
134. Para un análisis de la planeación en Colombia, véase Currie L. Ensayos sobre Planeación. Departamento Nacional de Planeación. La Planeación en Colombia 1939, y Consuegra José: Doctrina de la Planeación Colombiana. Bogotá, Universidad de América, 1960.
135. UNESCO Documento ED/ICEP/3, 1968, p. 24. Gabriel Betancur Mejía, fue el iniciador de este movimiento. Véase: Ministerio de Educación Nacional. Informe del Proyecto para el Primer Plan Quinquenal Educativo, Vol. 5, Bogotá, 1957.

- 136 En la encuesta realizada por la Oficina de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación Nacional publicada con el título "Resultados de la Encuesta sobre la Planeación Educativa en Colombia", Bogotá, junio de 1974, deben destacarse las siguientes conclusiones: (Ver páginas 22 y 23); "tanto a nivel nacional como regional, la planeación es todavía muy débil y son pocas las acciones de fondo que ha logrado desarrollar. Las oficinas de Planeación, ordinariamente se han rutinizado y han pasado a ser una oficina más dentro del engranaje de la Administración Pública". "En la programación del sector educativo, los principales esfuerzos se han centrado en el diagnóstico y programación sin llegar, salvo algunos casos, a la etapa de evaluación".
- 137 Asociación Colombiana de Universidades - Fondo Universitario Nacional. Informes de 1959 y 1960.
- 138 Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior: Recursos y Requerimientos de Personal de Alto Nivel, 1964-1975. Bogotá, Talleres gráficos del Banco de la República, 1965.
139. Asociación Colombiana de Universidades - Fondo Universitario Nacional: Planeamiento de la Educación Superior. Coordinación para el diagnóstico, Vol. I, 1982, p 8 y 10. El Ministro Posada calculó en US\$ 40 millones, la suma de recursos disponibles para las universidades Posada Jaime. Una Política Educativa para Colombia. La Reforma Universitaria, p 66
140. Los pocos jefes de planeación que iniciaron el movimiento a nivel de algunas universidades (Nacional, Valle, Antioquia, Santander, América), eran arquitectos. El plan resultante fue el siguiente: Asociación Colombiana de Universidades. Fondo Universitario Nacional. Plan cuatrienal de desarrollo físico y académico de las universidades colombianas 1963-1968, Bogotá, 1962. Cuatro años más tarde se preparó un proyecto global de ayuda exterior que tampoco obtuvo éxito. Asociación Colombiana de Universidades F. U. Nal Proyecto de Préstamo Global para Desarrollo Universitario. Solicitud de crédito presentada por el BIRF, Bogotá, 1968.
141. Oficialmente solo fue presentado el plan de la Universidad Nacional de Colombia titulado "Plan quinquenal del equipo, modernización y ampliación de la Universidad Nacional 1963-1967 para el cual se obtuvo a través del BID, 11 millones de dólares en 1964.
- 142 Betancur Mejía Gabriel: Informe de los señores rectores, agosto 14 de 1963
- 143 Se institucionalizaron los Seminarios Nacionales de Planeación como medios de participación Ellos han dejado recomendaciones importantes Ver por ejemplo: Asociación Colombiana de Universidades. Fondo Universidad Nacional. Coloquio de Planeación Física Universitaria, Bogotá, mimeografiado 1964; Planeación Universitaria, 1965, ICFES Conclusiones de las cuatro reuniones nacionales de oficinas universitarias, Bogotá, mimeografiado, 1972
144. El Bienestar Estudiantil, la Organización Académica, el profesorado, las carreras cortas fueron ejemplos de temas abordados por los rectores y que fueron conformando un estilo de estudio y de planeación participantes
145. Los grupos profesionales han mantenido un poder significativo en las universidades colombianas y si bien desde 1959 hasta la fecha se ha buscado como objetivo la integración de cada universidad en sí, las facultades en la práctica detentan el poder académico. Dentro de este movimiento, mención especial merece la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME) que ha logrado mejorar la educación médica colombiana a base de trabajo continuo y de servicios. Recientemente las facultades de Ingeniería han formado su propia asociación (ACOFI) como un medio para lograr el mejoramiento y el avance de su área, muestra inequívoca de la necesidad de trabajo a nivel de profesiones.
- 146 Asociación Colombiana de Universidades Fondo Universidad Nacional Estudio sobre el Desarrollo Universitario a corto plazo 1965-1988, Bogotá, mimeografiado, 1984. Un

- análisis de este "Plan" puede encontrarse en Franco Augusto: *Higher Education Participatory Policy Planning in Colombia*. Berkeley University of California, Ditto 1973, pp. 116-124.
147. Asociación Colombiana de Universidades. Fondo Universidad Nacional. Estudio de factibilidad sobre el Desarrollo Coordinado de la Educación Superior en tres Regiones de Colombia, Bogotá mimeografiado 1988, 6 volúmenes: a) la Costa Atlántica, b) los Santanderes, c) Caldas, Quindío y Risaralda
 148. En estas instituciones el esfuerzo planificador fue muy laudable y dinámico bajo la dirección de Silvio Llanos de la Hoz, pero sus resultados prácticos fueron muy pobres por carencia de liderazgo y administración en el sector oficial. Tal característica continúa en el presente.
 149. Los rectores universitarios firmaron la declaración de Villa de Leiva (1967) en la que se comprometieron a fundar una corporación para la puesta en funcionamiento de servicios comunes. Fabio Lozano, fundador y rector de la Universidad de Bogotá fue el promotor de la idea.
 150. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. La Educación Superior en Colombia. Documentos básicos para su planeamiento. Vol. I, Bogotá, 1980. Cuando se remitió el esquema de trabajo para el plan básico en febrero de 1966, su objetivo fue descrito en la siguiente forma: "La finalidad del Plan consiste en elaborar un programa de carácter nacional para la educación superior en el país. Esta programación debe tender al mejoramiento del sistema nacional de la educación post-secundaria, con las recomendaciones adecuadas tanto para la adopción de políticas concretas que canalicen todos los recursos disponibles hacia la ejecución de las metas y objetivos propuestos, como para establecer la coordinación y responsabilidad necesarias. Todo plan exige un estudio de la realidad presente y su respectivo análisis" *Ibidem*, p. 7.
 151. En esta tarea colaboró la Universidad de California en desarrollo del plan aprobado por los rectores desde 1963. Los trabajos parciales del personal técnico colombiano y de los asesores de la Universidad de California pueden consultarse en: ICFES, *La Educación Superior en Colombia*. Documentos básicos para su planeamiento. Vol. II, Bogotá, 1968
 152. Asociación Colombiana de Universidades, Fondo Universitario Nacional: *La Educación Universitaria en Colombia*. Introducción al Análisis de sus conquistas, Problemas y Soluciones, Bogotá, mimeografiado, 1967.
 153. Asociación Colombiana de Universidades Fondo Universitario Nacional: *Plan Básico de la Educación Superior; Antecedentes y Perspectivas de Desarrollo Cuantitativo de la Educación Superior 1968-1975*. Bogotá, mimeografiado, 1967.
 154. Asociación Colombiana de Universidades. Fondo Universitario Nacional. Comité de Planeación *Plan Básico de la Educación Superior: Síntesis de Políticas y Normas*, Bogotá, mimeografiado, 16 de junio de 1967
 155. El diagnóstico, el pronóstico, el Plan de Políticas y normas con las opiniones y posturas de las universidades sobre el mismo, las actas respectivas del Comité de Planeación y de las sesiones especiales del Consejo Nacional de Rectores, deberían haber hecho parte de un tercer volumen del Plan Básico y a nuestro juicio el más esencial e histórico. Con todo, dadas las repercusiones políticas que tal plan tuvo a nivel estudiantil por la mala imagen producida por una misión asesora del exterior y por la separación legal de la Asociación del proceso con la reorganización del Fondo Universitario Nacional como Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), dicho volumen nunca apareció.
 156. Prueba de este hecho es la preocupación de la División de Planeación y Financiación del ICFES que acaba de publicar un documento preliminar sobre este tópico: ICFES. *Proyecto para el mejoramiento y adecuación de la Planeación Universitaria*. Conteni-

- dos Básicos para la Estructuración de un Sistema de Planeación Universitaria. Bogotá, mimeografiado, 1977. En 1969, la cuarta reunión de oficinas de planeación adoptó el esquema metodológico del Plan Quinquenal de desarrollo para la educación superior 1970-1974 para unificar los planes de desarrollo de los Institutos de Educación Superior, plan que no llegó a elaborarse, ni ha tenido continuidad ICFES. Reunión Nacional de Oficinas de Planeación Universitaria. La Ceja, 3-6 diciembre de 1969. Bogotá, mimeografiado, 1970, p. 29
157. Ministerio de Educación Nacional. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. Universidad a Distancia. Una alternativa, Bogotá, 1974.
 158. En 1976 se reestructuró el ICFES mediante Decreto 089/76. El artículo 6o. estipula que: "Como servicio especial el ICFES tendrá, así mismo, la función de organizar y poner en marcha un programa de educación superior a distancia".
 159. Recientemente esta División ha retomado la preocupación por la planeación global, mediante el Programa de Mejoramiento y Adecuación de la Planeación Universitaria y los trabajos conducentes a la definición de un marco general de referencia para la elaboración de estudios sobre demanda de recursos humanos de nivel universitario. En esta tarea el ICFES ha contado con la colaboración técnica del Programa Colombia-UNESCO-PNUD. Ver ICFES:Informe anual 1976, p. 19, el volumen elaborado por la División de Planeación y Financiación del ICFES, con la colaboración de varias universidades, y que se intitula:Contenidos Básicos para la Estructuración de un Sistema de Planeación Universitaria, Bogotá, febrero de 1977
 160. Ministerio de Educación Nacional. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior:Costos Universitarios. Una Metodología, Bogotá, 1974.
 161. La ASCUN al igual ha promovido algunas acciones paralelas. Ver Asociación Colombiana de Universidades. Seminario sobre Administración Financiera y Control de la Universidad. Bogotá, mimeografiado, 1973.
 162. La Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Tecnológica (ACIET) nació en 1972 a fin de llenar el vacío existente en esta modalidad que parecía ser tierra de nadie, ya que ni la Asociación Colombiana de Universidades, ni el Ministerio se ocupaban de sus problemas. Ver ACIET Censo Tecnológico. Medellín, mimeografiado, 1977. La existencia de ACIET probablemente sea breve hasta que a nivel nacional se consolide un subsistema integrado y ASCUN asocie también a este tipo de instituciones. El ICFES creó una unidad para ocuparse de la Educación Tecnológica.
 163. Ministerio de Educación Nacional de Colombia:De la Crisis a la Reforma Universitaria. Proyecto de Ley por el cual se dicta el Estatuto de la Educación. Proyecto de Reforma Constitucional sobre elección de Rectores Universitarios. Bogotá, Imp. Patriótica del Instituto Caro y Cuervo 1971, pp 61 y 74
 164. La exposición de motivos y el proyecto de ley por el cual se dicta el Estatuto de la Educación Superior aparecen en Ministerio de Educación Nacional:De la Crisis a la Reforma, op. cit., pp 83-141
 165. Este documento, que no tuvo divulgación pública, apareció publicado como Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior:Bases para una reforma de la educación superior. Documento de trabajo. Bogotá, 1971.
 166. ASCUN. La Universidad Colombiana y el Proyecto de Ley sobre Reforma Universitaria. Posiciones, conceptos y criterios de la ASCUN y de varias universidades, Bogotá, mimeografiado, 1972
 167. Las discusiones en el Congreso se encuentran en Ministerio de Educación Nacional de Colombia. La educación ante el Congreso. Bogotá, (Imprenta Patriótica) 1972, pp. 95-233

Algunos interrogantes para un análisis de la Educación Superior colombiana.

EDUCACION SUPERIOR Y SOCIEDAD

Para tratar de responder a los múltiples interrogantes que cabe plantearse a propósito del análisis de la educación superior colombiana, es preciso, ante todo, examinar, aunque sea muy brevemente, el papel de la educación, y de manera especial de su nivel superior, en el contexto social.

Este marco general de referencia, que trasciende la consideración de la educación como simple fenómeno escolar o pedagógico para situarla en la perspectiva de su naturaleza sociológica, es indispensable para cualquier intento de planificar su desarrollo. De ahí el especial interés que se observa por la educación, en últimos años, entre los científicos sociales y los encargados de elaborar los planes generales de desarrollo económico y social, de los cuales no puede estar ausente el sector educativo (168).

La educación es un sistema social (169) que forma parte de la estructura social global. Es un reflejo de ésta, pero goza de suficiente autonomía como para, a su vez, influir sobre la sociedad y propiciar su cambio. No es un fenómeno aislado, sino que inserto en la superestructura social, recibe todas las influencias que emanan de la infraestructura productiva y de la sociedad globalmente considerada, cuya reproducción asegura. A su turno, y por lo mismo que no se trata de un determinismo mecanicista sino de una relación dialéctica, posee la capacidad, por las contradicciones de que es portadora, de contribuir al cambio social.

“Las dos afirmaciones que ‘la educación asegura la función de reproducción de la sociedad’ y que ‘toda acción educativa es en sí misma y en cierta

medida un proyecto de sociedad' no se contraponen si aceptamos el hecho de que se da un flujo permanente de retroalimentación entre sociedad y educación'' (170).

Algunos sociólogos de la educación atribuyen a ésta tres funciones básicas en el seno de la sociedad:

- a) La función técnico-económica, que consiste en la formación y reproducción de la fuerza de trabajo, es decir la calificación de los recursos humanos necesarios para el sistema productivo;
- b) La función clasista, en el sentido de que el sistema educativo actúa como un selector social, que ofrece una educación diferenciada según la extracción social y, a la vez, no excluye cierta movilidad social, pues permite reclutar el talento necesario a la clase dominante y dar así cierta elasticidad al sistema de clases, y
- c) La función de consenso ideológico y cultural o de socialización, en virtud de la cual internaliza el esquema de valores y de normas que consolida y legitima, a nivel subjetivo, el sistema social imperante. Tal esquema no es otro que el de la clase dominante, que aparece como representante genuino de la sociedad. Pero, por las contradicciones que refleja y por su relativa autonomía, contribuye también a generar y difundir esquemas que cuestionan el esquema legitimador. De ahí sus posibilidades como agente de cambio. En su aspecto institucional, el sistema educativo forma parte del Estado y cumple algunas de las funciones del Estado moderno en el plano ideológico (171). El efecto general de estas funciones es fundamentalmente consolidar y perpetuar una estructura social determinada. Pero, al mismo tiempo que presta servicios al sistema dominante, puede también contribuir a su superación, siempre que se den otros factores que operen en igual sentido (172).

La educación superior, por su rango dentro del sistema educativo, adquiere singular dimensión dentro de este proceso, principalmente en cuanto a la socialización y preparación de los recursos humanos de alto nivel que la sociedad y la infraestructura productiva requieren. Pero estas funciones las desarrolla de manera especial la universidad, como la parte más calificada del sistema educativo, con cierto grado de independencia, por los factores que Pablo Latapí resume del modo siguiente:

“a) Tratándose de un convencimiento y de procesos de formación de valores, no pueden esperarse resultados mecánicos. Siempre existe la posibilidad de resultados contrarios: valores opuestos a los representados por la institución; b) Los hábitos intelectuales y morales, el espíritu crítico que fomenta la formación universitaria frecuentemente se vuelve contra los supuestos y contenidos de la ideología de dominio; c) Por la complejidad de las sociedades dependientes, la clase dominante no constituye un todo homogéneo sino que está fragmentada en diversos grupos en pugna (burguesía industrial, comercial, financiera, terrateniente, etc.), por lo cual también se manifiestan contradicciones en las ideologías de dominio que trans-

mite la universidad; d) Además, existen frecuentemente diferencias entre la ideología de los grupos económicos y la de los grupos políticos, por lo que la acción socializadora de la universidad no será única'' (173)

Examinada desde una perspectiva histórica, puede constatarse que la universidad colonial fue fiel reflejo de su sociedad y, por lo mismo, señorial y elitista. De corte medieval y carácter confesional, su misión fue preparar los clérigos requeridos para la obra de evangelización y los funcionarios secundarios de la administración. Estuvo abierta a los hijos de los peninsulares y de los criollos y de los indígenas principales. La ilustración reinvenció su enseñanza, introdujo las ciencias experimentales y puso en crisis el predominio del pensamiento aristotélico-tomista. La Expedición Botánica, creada en 1763 por Carlos III, robusteció la línea de renovación ideológica y de la enseñanza e influyó notablemente en la formación del clima intelectual en el cual se forjaron los próceres de la Independencia (174)

Con la Independencia triunfan las ideas liberales, que inspiran las principales disposiciones que la República adopta en materia educativa (175). La reforma es promovida por el propio general Francisco de Paula Santander, quien aboga por una universidad oficial encargada de preparar los funcionarios requeridos por la administración pública y las necesidades primordiales de la sociedad. La ley creadora de la Universidad Central de la Gran Colombia con sede en Bogotá (1826), contemplaba facultades de Literatura y Bellas Artes, Filosofía y Ciencias Naturales, Medicina, Jurisprudencia y Teología. Se crea también la Sociedad de Amigos del País, cenáculo de las ideas ilustradas, encargada de promover la agricultura, el comercio y la industria.

La independencia política no condujo a la modificación de las estructuras socio-económicas de la colonia, pero acentuó su apeglo en función del comercio exterior, basado en la exportación de unos cuantos productos primarios y la importación de manufacturas. De la dependencia ibérica se pasó a una nueva forma de dependencia, esta vez de Inglaterra, principal potencia comercial y manufacturera de la época.

La educación superior conservó en los hechos, pese a las declaraciones legales, su carácter elitista, aunque se orientó conforme al modelo francés de corte eminentemente profesionalista. Su preocupación central fue la preparación de abogados, médicos y hombres de letras, con nula o escasa contribución en el campo de las ciencias y las ingenierías. En realidad, la sociedad de la época no demandaba estas disciplinas con urgencia, desde luego que su estructura productiva y social se satisfacía con la formación de profesionales en las carreras más tradicionales. Pero su necesidad para el adelanto del país era sentida por los principales dirigentes de la sociedad (176).

El siglo XIX fue testigo de un lento progreso en el campo tecnológico, acorde con el incipiente desarrollo industrial. Continuó la producción artesanal de carácter local y se crearon algunas industrias para responder a la demanda interna: textiles, loza, cerveza, fósforos, alfarería, cerámica y vidriería. Se inicia también la industria azucarera en el Valle, la construcción de los primeros ferrocarriles, que se intensifica a partir de 1860. Se introduce la navegación a vapor. El comercio internacional se amplía con la incorporación de nuevos produc-

tos de exportación (añil, quina, caucho). Se establecen el telégrafo (1865), la comunicación por cable con el exterior (1882) y los primeros teléfonos y tranvías en Bogotá (1884) Empieza la mecanización de la agricultura.

“Se entra así al siglo XX con una débil burguesía mercantil que controla los negocios de importación y exportación (exportación de materias primas e importación de bienes de capital) y la maquinaria estatal. Ciudades de abolengo como Santa Fé de Antioquia, Pamplona, Buga, Popayán, Cartagena, Mompós, empiezan a decaer y ser remplazadas en importancia por los centros comerciales como Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga” (177)

La fundación de la Universidad Nacional en 1867 representó un avance en cuanto al espectro de carreras ofrecidas Derecho, Medicina, Ciencias Naturales, Ingeniería, Artes y Oficios, Literatura y Filosofía Su régimen jurídico consagraba una autonomía limitada El panorama de la educación superior de fin del siglo XIX se completa con la fundación de la Facultad Nacional de Minas, de trn decisiva influencia en el desarrollo del antiguo Departamento de Antioquia, de gran riqueza minera (178)

Con todo, la educación superior, en general, experimentó un crecimiento muy lento, tanto en cuanto al número de estudiantes inscritos como al de carreras ofrecidas. La situación no varió mucho durante los primeros treinta años del presente siglo, que casi fueron una continuación del siglo XIX, aunque se continuó el incipiente desarrollo industrial con el impulso a la construcción de obras públicas (ampliación de carreteras y vías férreas) y el inicio de la explotación petrolera El auge del café, que se constituye en el principal producto de exportación y fuente de divisas, permite ampliar la importación de bienes de capital, lo cual dará impulso a la industria manufacturera de bienes de consumo para atender un mercado interno en constante crecimiento Se amplía el potencial de energía eléctrica Surgen los primeros sindicatos

En la década de los años 30 Colombia experimenta una gran transformación De entonces arranca el proceso de modernización de la economía, la sociedad y el Estado que, posteriormente, daría lugar al proceso de modernización de las universidades y de la educación superior en general

La gran crisis mundial de 1929 forzó el desarrollo de la industria nacional, afectada al comienzo de la década de los 30 por la reducción de las exportaciones de café y, por consiguiente, de divisas para importar bienes de capital Por esos años se constituyen las primeras sociedades anónimas para la industria fabril. En 1936 la reforma constitucional da paso al intervencionismo estatal en la economía del país y sienta las bases para la introducción del concepto de planificación del desarrollo económico y social Surge la legislación laboral y el movimiento obrero perfecciona su organización A finales de la década, el desarrollo industrial, basado fundamentalmente en capitales nacionales, resulta afectado por la escasez de insumos importados provocada por el estallido de la Segunda Guerra Mundial Esta dificultad genera una nueva etapa en su desenvolvimiento la creación de industrias básicas productoras de bienes intermedios (Cementos del Valle, 1941; la planta de Soda de Zipaquirá, 1946, etc.) Se entra

así en la fase de sustitución de importaciones esenciales. En 1940 se crea el Instituto de Fomento Industrial (IFI) y en 1945 el sector privado constituye la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). Concluida la Segunda Guerra Mundial, el país experimenta un notable crecimiento económico e industrial, en buena parte sostenido por las divisas acumuladas durante la guerra. Por esta época se inicia también la vinculación del capital extranjero con la industria nacional.

En 1951 se crea ECOPETROL. El desarrollo industrial recibe un nuevo impulso con el alza del café de 1954. Se inaugura la Siderúrgica de Paz del Río y se establecen fábricas de artefactos metálicos livianos y herramientas agrícolas, aparatos domésticos, etc. En general, la industria metalmeccánica se consolida. Pero la excesiva dependencia de la industrialización de las divisas generadas por el sector agrícola, principalmente el precio de exportación del café, genera periodos de expansión y retracción, de acuerdo con la situación del mercado internacional de este producto. En 1957 se crea el SENA para la calificación de la mano de obra. La CEPAL y la llamada Misión Lebrer realizan estudios sobre el desarrollo del país. También se inaugura la Refinería de Cartagena. Al principio de la década del 60 se crean las corporaciones financieras y se intensifica la incorporación del capital extranjero. Colombia se adhiere al Tratado de Montevideo, que organiza la ALALC, e ingresa en el Pacto Andino de integración regional. Se elabora el "Plan Decenal de Desarrollo" dentro del espíritu de la Alianza para el Progreso. Durante esta década se desarrollan notablemente la industria química, incluyendo la agroquímica y la farmacéutica y la metalmeccánica. Pero este desarrollo se apoya, en su casi totalidad, en tecnología importada y en fuerte participación del capital extranjero. Estos procesos generalmente exigen grandes inversiones de capital en equipos y maquinarias y poca mano de obra.

El desenvolvimiento reseñado en los párrafos anteriores necesariamente repercutió en la educación superior del país, que a partir de la postguerra comienza a experimentar un proceso de ampliación y renovación, presionado por la necesidad de adiestrar los recursos humanos de alto nivel exigidos por la industrialización y por las demandas que plantea, simultáneamente, los procesos de crecimiento demográfico y urbanización (ver Capítulo 6). El proceso se encuentra así, en su etapa actual, ligado al esquema de desarrollo adoptado por el país y que, a su vez, dio lugar a un proceso de modernización universitaria (179).

¿EXISTE UNA ADECUADA ARTICULACION ENTRE LA EDUCACION MEDIA Y LA SUPERIOR?

Una adecuada articulación entre la enseñanza media y la superior supone, entre otros, los siguientes prerrequisitos:

- a) Concepción del sistema educativo como un solo proceso, en el cual los diferentes niveles y modalidades se encuentren orgánicamente interrelacionados y coordinados,
- b) Señalamiento a cada nivel de enseñanza de sus propios objetivos y de sus relaciones con los otros niveles;

- c) Planificación del desarrollo del sistema educativo, a partir de su concepción global y en atención a la necesaria unidad y diversidad de sus elementos componentes;
- d) Claro concepto de la naturaleza propia de la enseñanza media y de su papel clave dentro del sistema educativo;
- e) Programas de formación de docentes para el nivel medio que propicien la necesaria articulación con el nivel superior.

El tema de la articulación entre la educación media y la superior ha sido motivo de constante preocupación entre los educadores colombianos, pues dicha articulación presenta dificultades y no pocas deficiencias, tanto por el inadecuado cumplimiento de algunos de los prerrequisitos arriba mencionados, como por la insuficiente claridad en las sucesivas disposiciones legales que determinan la naturaleza de los diferentes niveles educativos

La problemática de la articulación entre ambos niveles fue objeto de una amplia discusión en el Seminario sobre "Investigación de la Educación Media con la Universidad", que auspició la ASCUN en 1974. Ante dicho Seminario, el Comité Preparatorio del mismo presentó un documento de trabajo elaborado por Gabriel Anzola Gómez (180), del cual es pertinente reproducir aquí algunos conceptos, que ayudan a precisar la importancia del tema y su repercusión en cualquier esfuerzo tendiente a promover el desarrollo y mejoramiento de la educación superior, nivel que necesariamente trabaja con la materia prima, por decirlo así, que le proporciona la enseñanza media. De este documento son los conceptos siguientes:

"Integrar es dar unidad funcional y orgánica a las partes de un todo. Por ende, aplicado el concepto de integración a las relaciones entre la Educación Media y la Educación Superior, implica, a mi manera de ver:

1. Considerar al sistema educativo como un conjunto orgánico a modo de unidad funcional
2. La Educación Media es unidad firmemente relacionada con la Educación Superior y viceversa.
3. El problema de la integración debe considerarse de abajo hacia arriba e inversamente, so pena de quebrar la unidad de un sistema educativo que se aplica, a su vez, a la indisoluble unidad continuativa de las diversas etapas de la vida humana
4. La integración debe ser tomada en cuenta estratégicamente, en cada una de las partes o elementos de los dos niveles (medio y superior para que tenga relieve en el conjunto total)
5. La extensión de la Educación Media es hoy muy variable como lo es la Educación Superior. La rigidez de años de estudio de la Educación Media puede ser obstáculo para la integración. Las necesidades del cambio social y de la consiguiente división del trabajo imponen hoy cursos y etapas de extensión de la Educación Media (con predominio de orientación tecnológica) que aparentemente invaden niveles inferiores de la educación superior. Esta, en cambio, diversifica cursos y carreras por

contenidos y niveles, ascendiendo a formación de postgrado en Maestría y Doctorado. Casi todas estas modalidades son fruto más de solicitudes de emergencia de servicios, que el resultado de una planeación previsoras. Esto no siempre significa error. Es una rápida adaptación a las solicitudes del cambio social. Con la circunstancia de que en muchos casos las soluciones educativas resultan muy acertadas, aun dentro de la improvisación.

- 6 Un hecho bien notorio que tiende a sistematizarse es la creación de institutos o escuelas tecnológicas, basados en la educación general básica (equivalente al 4o año de Educación Media) o que parten del bachillerato. Organizados por niveles cortos y de ordinario con cursos semestrales, sustituyen las primeras etapas de la Educación Superior. Algunos de estos institutos tecnológicos coordinan sus cursos con universidades. De esta manera se está formando y capacitando profesionalmente a trabajadores de mandos medios en casi todos los géneros de la actividad humana. Esto es ya un hecho real que entra en juego en la integración de la Educación Media y Superior, surge como un nivel intermedio y desdibuja, por así decirlo, los límites tradicionales de los dos niveles del sistema.

“Cualquiera de los planes que se adopte para las distintas modalidades de la Educación Media, cumple finalidades u objetivos propios de esa etapa o nivel, en primer lugar. Subsidiariamente, preparar al ingreso a estudios superiores, pero, no es éste su fin principal. Su adaptación al nivel del adolescente a la cultura general que transmite, al tipo de conocimientos y a la demanda social, no le permiten satisfacer necesidades propias de edades superiores.

Las Escuelas de Estudios Superiores toman sectores relativamente especializados del saber humano, para adentrarse más específicamente en ellos y lograr su más eficiente aplicación, gracias a tecnologías cada vez más perfectas.

Los planes de una y otra etapa deberían coincidir, a mi juicio, en

- 1 La actualización científica de los contenidos programáticos. Esto es tanto como hablar un mismo idioma.
- 2 La dirección moderna del aprendizaje.
- 3 La educación media “orienta” al personal de alumnos y la superior los recibe con cierta prelación, aunque no con exclusividad, por cuanto que la orientación continúa dentro de la universidad.
- 4 Los dos niveles coinciden en la preocupación por perder el menor número posible de admisiones, mediante los servicios de orientación.
- 5 Uno y otro nivel han estructurado planes terminales que colman necesidades sentidas por la comunidad en distintos grados ocupacionales.

En mi modesta opinión, los programas de estudios que más interesan en la Educación Media para efectos de la integración son los que coinciden con los iniciales de la Educación Superior. Esa coincidencia podría referirse a

1. Actualización de los conocimientos científicos a distinto nivel
2. Actuación científica en la dirección del aprendizaje respectivo.
3. Formación de hábitos y actitudes favorables de estudio para ingresar a la universidad
4. Similitud de organización del trabajo entre el último año de la Educación Media y el primero de la Educación Superior

Es oportuno anotar que es mucho más útil para ingresar a la universidad una mente organizada y disciplinada para el estudio personal y en equipo, provista de bases científicas muy bien seleccionadas y sistematizadas, que una impresionante acumulación de conocimientos sin organización ni unidad''

Los conceptos transcritos proporcionan un buen marco para la problemática de la búsqueda articulación entre ambos niveles

En ese mismo Seminario, la Universidad de Antioquia presentó un documento con bien fundadas consideraciones sobre la integración entre ambos niveles. Tal documento llega a las conclusiones siguientes (181).

“No se da en Colombia adecuada integración del sistema educativo total por ausencia, consciente o no, de una propia filosofía de la Educación. Esta falta de integración se hace más visible entre los niveles Medio y Superior de la Educación. En la misma secuencia y en cuanto al nivel superior se refiere, es urgente poner en práctica cuanto antes una reforma total o cuando menos una reforma de las políticas y proceso de admisiones y un cambio en los programas de los cursos básicos de la universidad para evitar repeticiones y la mala utilización consiguiente de recursos, o no caer en el error de exigir al alumno conocimientos que dentro de su modalidad de la Educación Media no ha tenido oportunidad de adquirir”.

Veamos ahora las posibilidades de dicha articulación a la luz de las disposiciones vigentes, de manera especial después de la aprobación del Decreto No 088 de 1976, que reestructuró el sistema educativo e introdujo nuevas modalidades en el nivel medio

El mencionado Decreto, tal como se vio en el Capítulo 6, establece los siguientes niveles progresivos para la educación formal

- a) Educación preescolar,
- b) Educación básica (primaria, secundaria),
- c) Educación media e intermedia; y
- d) Educación superior

La educación básica (cinco grados de primaria y cuatro de secundaria) se imparte a la población escolar a partir de los seis años de edad y orienta la vocación de los alumnos (Art. 7) El nivel de educación media e intermedia continúa la educación básica, diversificándola con el doble propósito de preparar al alumno para los estudios superiores y para el ejercicio laboral en profesiones técnicas y auxiliares. La educación media e intermedia exige la enseñanza diversificada y comprende dos etapas:

- a) La educación media vocacional, que a partir de la educación básica conduce al grado de bachiller, con una escolaridad de cuatro semestres, diversificada en modalidades, y
- b) La educación intermedia profesional que, a partir del bachillerato y con duración de cuatro semestres, se diversifica en ramas profesionales y conduce al grado de Técnico Profesional Intermedio. La enseñanza en esta etapa será esencialmente práctica y el diploma acreditará para el ejercicio legal de las profesiones técnicas y auxiliares. El diploma de Bachiller y el de Técnico Profesional Intermedio son los únicos que a partir de la vigencia del Decreto pueden ser expedidos por los institutos docentes, públicos o privados, de Educación Media e Intermedia (Art. 10). A su vez, el Decreto 089 de 1976 en su artículo 19 define la educación superior como

“la que se imparte para carreras profesionales con escolaridad formal mínima, posterior al bachillerato, de ocho (8) semestres o su equivalente en periodos académicos, si se establecen a partir del grado de bachiller, cuatro (4) semestres o su equivalente en periodos académicos, si se establecen a partir del grado de Técnico Profesional Intermedio”

De esta suerte, la legislación actual establece dos opciones para ingresar al nivel superior con el título de bachiller o con el Título de Técnico Profesional Intermedio

El Art. 20 dispone que las carreras intermedias serán inspeccionadas y vigiladas por el Ministerio de Educación Nacional. Las carreras profesionales de nivel superior serán inspeccionadas y vigiladas por el ICFES. Los Colegios Mayores de Cultura Femenina estarán sometidos a la inspección y vigilancia del ICFES y están facultados para otorgar títulos profesionales. Para ingresar a las carreras intermedias y profesionales de nivel superior de estos Colegios será indispensable acreditar el título de bachiller.

Finalmente, el Art. 2 del Decreto 2667 de 1976 establece que las carreras tecnológicas constituyen una modalidad terminal de la educación superior. Su estructura curricular puede permitir transferencia a, o continuación en, otros programas profesionales de nivel universitario de la misma rama profesional. Las carreras tecnológicas se caracterizan por su orientación técnica, entendiéndose por tal su enfoque ocupacional de preparar para el ejercicio idóneo de una profesión, mediante el dominio de la tecnología correspondiente (Art. 3). Su estructura curricular, pese a sus propios objetivos, podrá tener el doble enfoque de ser estudios terminales, en el sentido de preparar al estudiante en forma completa para el ejercicio de una profesión técnica y ser la primera fase de los currículos de carreras profesionales universitarias de carácter técnico (Art. 5). Su duración es de seis (6) semestres o su equivalente en periodos académicos. Su plan de estudios debe comprender un 50% mínimo de instrucción práctica. Pueden ser impartidas tanto por las universidades como por las instituciones de educación tecnológica. Están sometidas a la inspección y vigilancia del ICFES (Decreto 882 de 1976).

Cabe observar que mientras las carreras tecnológicas forman parte de la

educación superior, las carreras de educación intermedia profesional pertenecen al nivel medio y su dirección, vigilancia e inspección corresponde a la División Especial de Enseñanza Media Diversificada del Ministerio de Educación Nacional. La programación académica de las carreras intermedias profesionales corresponde también al MEN, por medio de la División de Diseño y Programación curricular de la Educación Formal (182). De esta manera, la formación técnica de cuatro semestres posteriores al bachillerato cae bajo la jurisdicción del MEN y la de seis semestres (carreras tecnológicas) bajo la del ICFES. Como bien observa Gabriel Anzola Gómez, esta duplicidad de dirección puede provocar dificultades de articulación programática. También observa el doctor Anzola que merecería consideración especial el hecho de que a los graduados de las carreras de educación intermedia profesional se les otorgue diploma de Técnico Profesional Intermedio y a los de las carreras tecnológicas el de Tecnólogo en la especialidad respectiva, sin referencia ni a su nivel superior ni a su carácter profesional (183). Es muy posible que cuando las carreras técnicas intermedias entren en pleno funcionamiento, se necesitarán disposiciones complementarias que deslinden con mayor claridad el campo de éstas y las tecnológicas de nivel superior y, a la vez, establezcan las necesarias relaciones y correspondencias entre ambas. Igualmente será preciso establecer las relaciones con el sistema de capacitación laboral del SENA, de manera especial con la formación que se imparte en los Centros de Formación Técnica (Técnicos Medios) que exige como requisito académico la aprobación del 6° año de bachillerato. Si a esto se agrega la intención de convertir los INEM y los ITAS en planteles de carreras intermedias (Art. 51 del Decreto 088 de 1976), se comprende más aún la necesidad de propiciar la coordinación entre los diferentes programas de educación técnica del país, en los cuales intervienen los niveles medio, intermedio y superior. Será preciso también aclarar todo lo referente a títulos y diplomas, denominación de las carreras, sistemas de transferencias, etc. (184).

Un significativo esfuerzo ya se ha hecho en este sentido. A raíz de su creación, el ICFES constituyó dentro de su estructura una sección de carreras cortas para atender la vigilancia y desarrollo de este tipo de programas de educación superior, que luego se transformó en la División de Educación Tecnológica. En 1972 se creó la Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Tecnológica "ACIET" y desde 1973 se instaló un Comité SENA-ICFES-DNP (que no tuvo mayores repercusiones) para estudiar los mecanismos de integración y coordinación de los diversos programas tecnológicos. La adopción del término "Educación Tecnológica" por parte del ICFES tiene como propósito diferenciar con claridad la educación vocacional y técnica impartida en las Escuelas Artesanales, Escuelas Industriales o Institutos Técnicos Superiores, a nivel de Educación Media, y de las carreras intermedias que parten del 4o de bachillerato, de la ofrecida a nivel de Educación Superior por las universidades o por los institutos universitarios con énfasis en el dominio de tecnologías específicas (185).

Al abordar el tema de la articulación entre la enseñanza media y la superior es necesario mencionar que dicha articulación deberá ser sumamente fluida, sobre todo en un país como Colombia, donde la enseñanza media, pese a las innovaciones de los últimos años, sigue siendo fundamentalmente una antesala

de la educación universitaria. Todos los niveles educativos parecieran confluír hacia la universidad, apareciendo el acceso a ésta como casi su única razón de ser (186). Sin embargo, tal articulación deja mucho que desear en relación con los aspectos claves siguientes:

- a) La capacidad del nivel de educación superior para recibir las promociones de egresados de nivel medio, aspecto examinado en el Capítulo 10, pues tiene que ver con el problema de los cupos en la educación superior;
- b) La preparación general que la enseñanza media, de manera particular el bachillerato clásico, proporciona a los candidatos para la educación superior, por las serias deficiencias de que adolece, especialmente en las áreas de matemáticas y ciencias naturales, cuyos contenidos suelen estar desactualizados,
- c) La continuidad de los contenidos programáticos, especialmente en el caso de las carreras técnicas de nivel superior que constituyen una proyección de la formación técnica iniciada a nivel medio,
- d) Los métodos de trabajo empleados en la enseñanza media, que no estimulan en grado suficiente el desarrollo de las aptitudes personales para el autoaprendizaje y las otras formas de docencia activa que se suponen son indispensables para el trabajo del estudiante de nivel superior,
- e) Los procedimientos de evaluación empleados en el nivel medio, que por responder a procesos rutinarios de enseñanza no ofrecen suficiente garantía sobre la aptitud de los egresados de este nivel para seguir estudios superiores. Si no se evalúa convenientemente en el nivel medio, la articulación con el nivel superior es defectuosa
- f) La inadecuada correspondencia entre el pensum de la educación media y el contenido de las pruebas de admisión para el nivel superior

Como consecuencia de lo anterior, el tránsito de la educación media a la superior carece de suficiente fluidez, pudiendo adquirir, a veces, un carácter traumático que se inicia con la angustia por pasar las pruebas de admisión y se intensifica, ya dentro de la educación superior, por la dificultad para adaptarse al nuevo sistema de trabajo que ésta supone.

La última reestructuración del sistema educativo persigue el propósito de lograr una mejor articulación entre todos los niveles y modalidades (Decreto 088 de 1976, (187)). Para lograrlo será preciso revisar todos los programas curriculares de la educación formal y no formal, tarea que la ley atribuye a la nueva Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos del MEN.

Pero mientras no se logren plenamente los propósitos de la última reforma del sistema educativo, será válida la opinión que sostiene que los tres niveles están yuxtapuestos más que debidamente integrados y coordinados, con escasa relación convergente entre sí y con la realidad social (188).

¿EXISTE LA UNIVERSIDAD COLOMBIANA?

Para contestar esta pregunta, quizás convendría formularse previamente esta otra de contenido más profundo: “¿Existe la universidad en Colombia?”

Si lo que más caracteriza a la universidad es su aporte al avance del conocimiento, de suerte que sigue siendo válida la definición de Alfonso el Sabio que la conceptúa como el ayuntamiento de maestros y alumnos que buscan la verdad (189), tendríamos que concluir, ante la menguada investigación científica que llevan a cabo las universidades colombianas, que buen número de ellas no pasan de ser simples conglomerados de escuelas profesionales dedicadas a la transmisión rutinaria de las técnicas de un reducido número de profesionales. El quehacer de estas instituciones está lejos de responder a lo que se supone es el ejercicio auténtico del oficio universitario, en su acepción más alta y noble.

Sin embargo, como se vio en páginas anteriores, la investigación, aunque con la modestia que imponen los obstáculos que es preciso superar, está tomando cada vez más carta de ciudadanía en la educación universitaria colombiana, especialmente en el nivel de postgrado, hasta el punto que ya no es posible afirmar que el oficio propio de los universitarios no tenga en Colombia cultivadores, admirables por cierto por la labor de indagación que realizan en medio de las mayores dificultades. Su trabajo confiere verdadera jerarquía universitaria a las entidades en las cuales laboran.

Lo significativo, en este aspecto, es la vocación de contribuir al adelanto del conocimiento sin contentarse con su simple transmisión.

“Reconociendo que en tanto es Universidad la nuestra en cuanto sea capaz de decantar, de asimilar los valores de toda la humanidad, lo importante es que, frente a ese océano, sepamos nosotros cumplir nuestro deber de aportar algo, de desembocar humildemente con nuestro mínimo caudal creativo en el mar humano de la ciencia, de las artes, de la tecnología” (190)

La pregunta: “¿Existe la universidad colombiana?”, requiere algunas aclaraciones previas. Si la pregunta se refiere a si existe un arquetipo o modelo que pueda ser identificado como “la Universidad Colombiana”, y cuyas características la definan frente a sus congéneres de otros países o regiones, la respuesta es evidentemente negativa. Incluso a nivel latinoamericano, perdura la controversia acerca de si existe o no una “Universidad Latinoamericana”, distinta de la inglesa, la francesa, la norteamericana o la rusa (191).

La pregunta, pues, cabe entenderla en los siguientes términos: por sus objetivos y propósitos, por su estructura y quehacer, ¿tienen las instituciones universitarias colombianas suficientes rasgos o denominadores comunes que permitan identificarlas como “la Universidad Colombiana”? En realidad, las universidades colombianas, como se vio en páginas anteriores, presentan dentro de un fondo común que responde al modelo clásico de la universidad latinoamericana, un mosaico, tanto en cuanto a sus objetivos, como a sus propósitos, estructuras y quehacer, en el cual es posible descubrir, en algunos casos, elementos tomados de otras experiencias, principalmente la norteamericana (192).

Entonces, la conclusión sería que no existe un modelo institucional único al cual podamos referirnos cuando hablamos de la “Universidad Colombiana”, pero sí una serie de coincidencias que ya fueron subrayadas en el Capítulo 8 y que, en su conjunto, nos revelan la fisonomía general o perfil de las instituciones universitarias colombianas.

Ahora bien, si la pregunta se refiere a la existencia de la "Universidad Colombiana" en tanto se trate de una institución plenamente identificada con su país, cuyos propósitos sirva y cuyos problemas procure resolver, nuevamente la respuesta es negativa, pues, precisamente, uno de los más serios cargos que se hacen a la supuesta "Universidad Colombiana" es que vive, en general, de espaldas al país (193) Refiriéndose a las universidades latinoamericanas, Oscar Varsavsky dice que adolecen de un defecto esencial "no son nuestras", en el sentido que su trabajo no está entrañablemente ligado al destino nacional (194) En el caso de Colombia se puede, salvo excepciones, afirmar otro tanto Luego, si lo que debe caracterizar a un ente denominado "Universidad Colombiana" es su compromiso real con el país, es decir con su juventud, sus problemas, su desarrollo y su destino, no existe tal universidad, desde el punto de vista de la vinculación efectiva del conjunto de instituciones universitarias con el país y sus necesidades.

Si nos esforzamos por encontrar los puntos de coincidencia y disminuir las diferencias, el siguiente podría ser el perfil de lo que dentro de las limitaciones señaladas, se considera como la universidad colombiana

- a) Carece de un régimen jurídico de carácter general Las disposiciones varían según se trate de universidades nacionales, oficiales, departamentales o privadas,
- b) Goza, si es oficial, de una autonomía sui géneris, bastante limitada en relación con la que se ostenta en otros países de América Latina, y que no ha sido elevada a rango de principio constitucional Menos amplia en cuanto a los aspectos administrativos y financieros, es considerable en cuanto a la organización de las estructuras académicas Si es privada, su autodeterminación es mayor en relación con el Estado, pero, en todo caso, está sujeta a la inspección y vigilancia de organismos descentralizados dependientes del Ministerio de Educación Nacional;
- c) Sus objetivos fundamentales declarados son la enseñanza profesional, el adelanto del conocimiento y su difusión, aunque éstos no siempre se reflejan en su quehacer, que aparece dominado principalmente por la preocupación docente;
- d) La composición de sus organismos superiores de dirección y gobierno se caracteriza, si es oficial, por la presencia en ellos de representantes de entidades extrauniversitarias y la participación minoritaria de los docentes y alumnos, si es privada, por la presencia decisiva de la entidad fundadora,
- e) Su primera autoridad ejecutiva, el Rector, no deriva su nombramiento de una instancia universitaria sino de una decisión política en el caso de las oficiales La autoridad del Rector, pese a su representatividad, es limitada Esta es mayor en el caso de las universidades privadas;
- f) Su administración es costosa, poco eficiente y carece de personal especializado, por lo que no está en condiciones de brindar apoyo adecuado a los programas académicos Faltan disposiciones que estimulen la carrera administrativa,
- g) Su control presupuestario es deficiente,
- h) Acusa subutilización de sus instalaciones y equipos,

- i) Sus laboratorios, bibliotecas y recursos didácticos son deficientes;
- j) Predominio del esquema académico profesionalista, con desmedro de la formación general y de la concepción unitaria de la institución. Ensayo de nuevas estructuras sin cancelación de las tradicionales;
- k) Planes y programas de estudio rígidos y sobrecargados de asignaturas, con escasas posibilidades de transferencia de un currículum a otro. Predominio de carreras de larga duración. Poca relación con los problemas nacionales;
- l) Métodos docentes basados en el proceso de enseñanza más que en el de aprendizaje, con predominio de la conferencia expositiva y de tendencias verbalistas y memorizantes;
- ll) Confusión de grados académicos y títulos profesionales,
- m) Poco desarrollo de la investigación, a la que se destinan escasos recursos. En la poca que se lleva a cabo predomina la de carácter aplicado y no está coordinada ni responde a un plan nacional ni a las necesidades prioritarias del país;
- n) Desarrollo modesto de las funciones de extensión y falta de canales adecuados de comunicación con la comunidad;
- ñ) Personal docente que no considera su dedicación a la universidad como su ocupación única y principal. Tendencia al gremialismo profesoral y a la burocratización.
- o) Carácter elitista demostrado por la procedencia socioeconómica de su matrícula estudiantil, en la que predominan los hijos de las clases altas y medias altas (195).
- p) Crisis financiera crónica, que la obliga a trabajar, sea su carácter público o privado, en permanente déficit.

Cabe reiterar que este posible arquetipo no es, de ningún modo aplicable a todas las universidades colombianas. Precisamente, una de las características del sistema universitario colombiano es su variedad y riqueza. A él pertenecen, por cierto, algunas de las universidades que gozan de mayor reconocimiento en América Latina.

¿EXISTE UN SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR?

Las instituciones de educación superior de Colombia funcionan más como ruedas sueltas de un engranaje que como un todo sistemático y orgánico.

Para que exista un sistema se requiere que se den varios prerequisites que aseguren su integración y funcionalidad. En primer término se requieren objetivos claros y explícitos, así como una política que oriente el curso de acción que se debe seguir. Esto supone la existencia de organismos suficientemente facultados, a nivel nacional, para formular y ejecutar esa política. En realidad, estos prerequisites no existen en Colombia, por lo que es difícil considerar como un sistema el conjunto tan heterogéneo de instituciones que forman su nivel de educación superior. Falta, pues, un elemento esencial: una política nacional para la educación superior y normas que reglamenten el funcionamiento del sistema como totalidad.

Por otra parte, la existencia de un sub-sistema de educación superior pre-

supone la existencia de un sistema educativo, o sea la definición e integración del todo y sus componentes. En la práctica, existe un mosaico de instituciones de educación superior de diferente tamaño, de diferente calidad, diferente organización, sin una unión y coherencia fuerte entre ellas como para constituir un subsistema (196). No existen vasos comunicantes entre ellas y cada una se considera en cierta forma autárquica y autónoma. Pero aun suponiendo que las ligan lazos comunes entre sí, no están organizadas para asumir una posición como sub-sistema dentro de un sistema educativo. Este presupone la existencia de los demás niveles: pero el superior temáticamente no se ocupa de ellos ni le preocupan, antes bien los critica, sin detenerse seriamente a estudiarlos para encontrar la causa de su subdesarrollo y responsabilizarse de la formación de sus docentes y administradores.

Desde un punto de vista legal, desde 1903 no hay una Ley general de la Educación en Colombia ni una ley específica para el subsistema universitario o para la educación post-secundaria. Sin entrar a juzgar si esto es bueno o malo para el sistema, sin embargo reafirma la aseveración de que no existe tampoco, desde el punto de vista legal, un sub-sistema de educación superior.

Vale la pena preguntarse, ¿cuál es la utilidad de que exista en la realidad un sub-sistema de educación superior? No existen respuestas válidas sino las derivadas de la utilidad de contar con una organización nacional que permita la formulación y ejecución de políticas nacionales de educación superior que aseguren una mejor atención de las necesidades del país; racionalidad en el uso de los recursos y por lo tanto una mayor eficiencia en el gasto y una mejor calidad del producto. Además, la existencia del subsistema de educación superior permitiría organizar una serie de programas comunes de gran beneficio para su mejoramiento, como por ejemplo, un programa nacional de formación de personal docente para este nivel; programas nacionales de estudios de postgrado; un centro nacional para la preparación de textos y materiales para la educación superior, etc.

La fundación de la ASCUN, y previamente del FUN y el ICFES, fueron pasos encaminados, como se ha visto, a la constitución del subsistema de educación superior. Sin embargo, aún no puede decirse que se haya logrado su integración. Lo que existe es más un conglomerado bastante heterogéneo de instituciones, subdividido en dos grandes sectores, el oficial o público y el privado.

“Para que se pueda hablar de un sistema universitario, señala Jaime Rodríguez Forero, es necesario que las instituciones que lo forman, en este caso las universidades, constituyan un todo orgánico, con una serie de relaciones definidas e institucionalizadas y una mutua complementación. Esta interrelación orgánica se puede analizar a nivel de organización estructural o a nivel de integración académica”. En cuanto a la integración académica “hay que admitir que existe un inmenso desnivel cualitativo y curricular entre las diversas universidades, con la consiguiente desarticulación de las mismas entre sí, de modo que existe poca equivalencia de la graduación de estudios y por lo tanto, no existe casi movilidad horizontal entre las diversas universidades. Y esto no solo entre privadas y oficiales, sino también entre las mismas oficiales”.

“Lo que hace de las 40 universidades colombianas un sistema no es el conjunto de interrelaciones orgánicas, que no existen, sino el aparato estructural legal y aparentemente unificado que las define y las aprueba ..”

“De esta suerte, añade Rodríguez Forero, en Colombia el sistema universitario funciona solo por definición. En otras palabras, su organización es externa a él ” “No hay sistema universitario y, en consecuencia no hay organización institucional del mismo” (197)

¿EXISTE UNA POLITICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR?

Igual que para la existencia de un sistema orgánico de educación superior, una política nacional destinada a pautar su desenvolvimiento supone una serie de prerequisites que de no existir hacen difícil su formulación y ejecución. Entre otros cabe mencionar los siguientes:

- a) Un plan nacional o proyecto nacional de desarrollo económico y social, de cuyos objetivos compartidos por los diferentes sectores sociales, sea posible deducir las grandes metas de la educación superior del país
- b) Un plan de desarrollo educativo integral, que comprenda todos sus niveles y modalidades, y del cual haga parte un programa para el desenvolvimiento de la educación superior que tenga en cuenta la situación y desarrollo de los niveles precedentes
- c) Un aparato institucional responsable de su formulación, que contemple la intervención del Estado y de todos los demás sectores interesados en el adelanto de la educación, de manera que las pautas emanen de un proceso participatorio que asegure el consenso mínimo indispensable para su ejecución
- d) Organismos técnicos y operativos capaces de dar apoyo adecuado al proceso de formulación de las políticas, mediante el estudio de las necesidades de la sociedad, la recopilación de información, el establecimiento de normas mínimas en el campo académico, administrativo y financiero, etc

Si examinamos la situación de Colombia, a la luz de estos prerequisites, nos encontramos con lo siguiente

- a) El país ha elaborado varios planes de Desarrollo Económico y Social, que no siempre han logrado la correspondiente aprobación legislativa, pero, en cierto modo, han orientado las labores de los diferentes gobiernos que los han formulado. Todos ellos han incluido programas para el sector educativo y, por lo mismo, para la educación superior, aun cuando en la definición de los mismos no siempre se ha consultado oportuna y adecuadamente a los organismos representativos de dicho nivel educativo. La tarea la han asumido fundamentalmente el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional, y en menor grado, el ICFES. En algunos casos se ha solicitado la opinión de la ASCUN. Estos programas suelen ser una lista de principios u objetivos bastante generales, expuestos en forma escueta y sin indicación de los medios y recursos para realizarlos (198).

- b) También en varias oportunidades se han elaborado planes de desarrollo educativo, a los cuales se ha hecho antes referencia, planes que han tenido un carácter indicativo y que han hecho énfasis sobre el desenvolvimiento de los niveles primario y medio
- c) Desde hace más de dos décadas, la preocupación por el diseño de una política de educación superior, capaz de racionalizar y de guiar el desenvolvimiento de este nivel, ha estado presente en los medios universitarios del país. A esta preocupación respondió, por cierto, la creación de la ASCUN, por iniciativa de las propias universidades. El Estado creó organismos oficiales encargados de asumir la dirección, vigilancia e inspección de la educación superior (primero el FUN y después el ICFES), que en una primera etapa trabajaron en estrecha coordinación con la ASCUN y prácticamente integraron con ella sus labores. Con ésta surgió un sistema muy propio de Colombia, que contemplaba una importante y decisiva participación de las universidades oficiales y privadas en la dirección de los organismos estatales encargados del fomento de la educación superior (199).
- Esta situación se modificó a partir del Decreto 89 de 1976 que reestructura el ICFES. De esta manera se debilitó el carácter participativo del proceso de elaboración de las pautas, no obstante que los rectores que intervienen en la Junta Directiva del ICFES (el de la Universidad Nacional que lo hace ex-officio y dos rectores en representación de las universidades oficiales y otros dos en representación de las privadas) forman mayoría. Sin embargo, estando la designación de los rectores de la Universidad Nacional y de las universidades oficiales en manos del Gobierno, éste tiene el control político de la Junta Directiva del ICFES, que preside el Ministro de Educación y del cual también hace parte un representante del Presidente de la República. El director del ICFES forma parte de la Junta con voz pero sin voto. Conviene subrayar en este lugar, que si bien el ICFES es el organismo del Gobierno encargado del fomento, inspección, vigilancia y asistencia técnica y administrativa a las universidades, en ninguno de los artículos del Decreto de reestructuración se menciona, entre la lista de sus responsabilidades, la de formular la política nacional de educación superior, aunque evidentemente varias de sus atribuciones (determinación de los planes de estudio mínimos, preparación de los proyectos de normas reglamentarias de las carreras a nivel superior, etc.) apuntan a aspectos básicos de una política de tal naturaleza.
- d) Tanto la ASCUN como la ASCUN-FUN y el ICFES han actuado como organismos técnicos encargados de elaborar estudios que faciliten la adopción de políticas de educación superior. Sin embargo, en los medios universitarios es frecuente escuchar críticas a la labor cumplida a este respecto por el ICFES como organismo del Estado responsable de auspiciar tales trabajos, pues se considera que el ICFES, con los recursos puestos a su disposición, no ha realizado los estudios necesarios para el diseño de una clara política de desarrollo de la educación superior. Su carácter de organismo auxiliar adscrito al MEN lo ha transformado en el recurso al cual acuden los Ministros de Educación al momento que se producen las crisis universitarias. El ICFES se ve así acosado de demandas, de parte del MEN, para trabajos que requieren atención urgente, con desmedio de los estudios e investigaciones

que podrían ayudar a diseñar una política nacional. En este papel de "apaga fuegos" consumen sus técnicos valiosas energías, o en la preparación de documentos que solicita, siempre con carácter urgente, el MEN. De ahí la postergación de los estudios relacionados con la política a largo plazo para la educación superior (200)

Visto lo anterior, puede decirse que en Colombia sólo a medias se dan los prerequisites para la existencia de una política nacional de desarrollo de la educación superior. La consecuencia es que no existe una clara política de tal naturaleza, en términos de objetivos precisos y metas a mediano y largo plazo, si bien no puede negarse que existe un cúmulo de disposiciones de las cuales es posible extraer por lo menos algunos elementos para esa política y desentrañar su rumbo. Dirigentes políticos y universitarios coinciden en señalar la ausencia de esa política y sus graves repercusiones en el desarrollo desordenado, y por momentos ilógico y poco racional, del conjunto de la educación superior (201).

¿EXISTE UNA PLANIFICACION NACIONAL DEL SUBSISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR?

La respuesta a esta pregunta se encuentra estrechamente ligada con lo expuesto en la sección anterior.

La planificación educativa en Colombia cuenta ya con más de dos décadas de experiencia, pues se inició a principios de los años 50. Por cierto Colombia, como se vio, fue uno de los primeros países de América Latina que acogieron la idea de planeamiento integral de la educación, concepto que por iniciativa de la delegación colombiana ante la Segunda Conferencia Interamericana de Ministros de Educación, celebrada en Lima en 1956, recibió un amplio apoyo continental al aprobarse la proposición de Colombia para la creación de Oficinas de Planeamiento Educativo en los Ministerios de Educación. Ese mismo año se estableció la Oficina de Planeación en el Ministerio de Educación, cuya primera tarea fue la preparación de un diagnóstico que sirviera de base para la elaboración del Primer Plan Quinquenal de Desarrollo Educativo del cual sólo se llevaron a la realidad algunos proyectos (202).

Posteriormente, a partir de 1968 se fortalecieron las atribuciones del Departamento Nacional de Planeación. El DNP y el MEN elaboraron un Segundo Plan Quinquenal de Desarrollo Educativo 1970-1974, que tampoco se llegó a ejecutar plenamente por falta de los mecanismos operativos y de los recursos suficientes a su realización. Pero este Plan tuvo la ventaja sobre el anterior que se elaboró dentro del contexto de un Plan General de Desarrollo Económico y Social, el conocido como "Las Cuatro Estrategias" (1970-1974), (203)

A nivel universitario este Plan propuso la regionalización del subsistema de educación superior, para lo cual se estimularía que los bachilleres cursaran los primeros semestres en la universidad de su propio departamento y pasaran luego a la universidad de su preferencia para cursar estudios propiamente profesionales.

Simultáneamente, se organizarían institutos politécnicos, uno en cada región, en donde existieran centros de educación media diversificada, para per-

mitir el paso directo a estos bachilleres profesionalmente orientados que prefieren una carrera intermedia de corta duración en vez de una académica

Pero como se hizo ver en la sección anterior, estos planes se limitaron a mencionar unos cuantos objetivos o metas para la educación superior, que no fueron desarrollados en programas debidamente estructurados, con indicación de etapas por cumplir, recursos disponibles, etc. Tanto el DNP como el ICFES elaboraron algunos documentos en relación con los objetivos propuestos, pero que no constituyeron una verdadera programación

Seguramente los estudios e investigaciones de la ASCUN, de la ACIET y el ICFES representan valiosos aportes a la planificación de varios aspectos del subsistema de educación superior, pero este esfuerzo no ha sido encuadrado dentro de un solo proceso sistemático de planificación, que partiendo de un diagnóstico actualizado de la situación, encauce el desarrollo del subsistema tomado en su globalidad y diversidad, y en atención a objetivos nacionales claramente definidos

Por otra parte, no existe la estructura institucional ni los canales de comunicación y mecanismos que permitan montar un proceso de planificación del subsistema de educación superior, a nivel nacional, que asegure su carácter participante en el sentido que se genere al nivel de cada institución y de allí ascienda a través de distintas instancias hasta los organismos nacionales encargados de tomar las decisiones. Las estructuras que actualmente existen se prestan más a una planificación de tipo vertical, susceptible de degenerar en la imposición y el desconocimiento de la autonomía de cada una de las instituciones que integran el subsistema

¿ATIENDE EL SUBSISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR LAS NECESIDADES REALES DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA, EN TERMINOS DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS CALIFICADOS?

En páginas anteriores se han visto las relaciones entre la educación y las necesidades de la sociedad, de manera especial con la economía y la estructura ocupacional (ver Capítulo 1)

El sistema educativo se halla sujeto a múltiples presiones, resultantes del crecimiento demográfico, de las aspiraciones individuales y de las necesidades económicas y sociales. Todas ellas se traducen en demandas por satisfacer, que el planificador de la educación no puede pasar por alto

Dado el papel de primer orden que la educación desempeña en la socialización de los individuos, es decir, en el proceso por medio del cual éste internaliza una gama de valores y pautas de comportamiento socialmente aceptables, el sistema educativo está sujeto a una serie de demandas que podríamos denominar socio-culturales (204). Tales demandas responden al rol de la educación como instrumento de cohesión social y tienen un carácter cualitativo más que cuantitativo. Su satisfacción, por lo mismo, debe atenderse esencialmente por medio de los contenidos curriculares y mediante una mayor vinculación con la comunidad. Pero además de la transmisión cultural, el sistema educativo actúa como selector social y conformador de la sociedad, pues prepara para el desempeño de distintos roles sociales y distribuye éstos tras un largo proceso de

selección y formación específica. En resumen, las necesidades socio-culturales exigen que cada miembro de la sociedad logre un mínimo cultural que lo habilite para la convivencia social y una formación útil para el desempeño de una función en el seno de la sociedad, según sus capacidades.

Además de las demandas socio-culturales, la educación debe atender las provenientes del sistema económico, desde luego que la estructura productiva es el soporte de la supervivencia de la sociedad. La educación es factor importante para el desarrollo de esa estructura y para la generación y mejoramiento de bienes y servicios indispensables a la sociedad. Su contribución al desarrollo económico se lleva a cabo principalmente mediante la formación de los recursos humanos calificados para atender los diferentes niveles del proceso productivo (205). Sin embargo, aun reconocida la trascendencia de la función económica de la educación, es preciso tener presente que ésta no es su única función ni tampoco la más importante (206). El conveniente ajuste entre las metas del desarrollo económico y las del desarrollo educativo no debe implicar la supeditación total del sistema educativo a las demandas del mercado de trabajo en un momento dado.

“La formación y capacitación de los recursos humanos para el desarrollo económico debe formar parte de la política de desarrollo educativo, señala la UNESCO, pero no sólo debe pensarse en la rentabilidad económica de la inversión en educación sino que también debe verse bajo este prisma el significado humano de realización personal que tiene el trabajo y el estímulo que éste genera como elemento fundamental para mejorar las condiciones materiales de la existencia. Ello plantea, por tanto, una conceptualización diferente de lo que se ha venido haciendo en cuanto a “recursos humanos”, consecuentemente los instrumentos metodológicos de análisis y previsión deben ser diferentes” (207).

Esto conduce a subrayar el otro tipo de demandas que presiona al sistema educativo: las que genera el desarrollo social, y que tienen que ver más con la calidad de la vida que con los aspectos productivos. Entre ellos se encuentra la necesidad de ofrecer igualdad de oportunidades educativas a las distintas clases sociales y de atender de manera especial a los grupos tradicionalmente marginados (208).

Como puede verse, la pregunta acerca de si el subsistema de educación superior atiende a las necesidades reales de la sociedad colombiana es sumamente compleja y justificaría una serie de investigaciones empíricas de carácter interdisciplinario que pudiesen estudiar el desempeño del subsistema en su aspecto socio-cultural, económico y social.

Concretada la pregunta a las necesidades “en términos de formación de recursos humanos calificados”, se disminuye su amplitud mas no su complejidad, pues para fundamentar una respuesta, tendríamos que disponer de estudios confiables de demanda de recursos humanos para confrontarlos con los datos de que se dispone sobre la oferta que genera actualmente el subsistema de educación superior (209). Los estudios hasta ahora emprendidos en Colombia sobre demanda de recursos humanos adolecen de muchas limitaciones. Luego,

la información disponible no es suficiente para dar una respuesta debidamente fundamentada en datos empíricos. Sin embargo, se puede intentar una respuesta a partir de las consideraciones siguientes:

- a) Si bien, como se vio antes (Capítulo 1), sólo en los países socialistas, de economía central y estatalmente planificada, es posible aproximarse a una adecuación entre necesidades sociales y oferta de las instituciones de educación superior, en países de economía libre es factible llegar a ciertas estimaciones que permitan por lo menos orientar la tarea de las instituciones de educación superior y la de selección de las carreras de parte de los estudiantes. Tales estimaciones en el caso de Colombia son muy aproximadas, pese al interés que por el análisis del mercado de trabajo han demostrado en los últimos años una serie de instituciones, como el ICETEX, el SENA y COLCIENCIAS. Y aunque el criterio sobre la necesidad de estos estudios tiene plena validez en la opinión pública, oficial y universitaria, aún no se han emprendido estudios de nivel nacional al respecto ni se ha logrado siquiera coordinar las tareas de los grupos que a nivel de distintas instituciones se preocupan por el tema (210). Tampoco ha existido continuidad en los esfuerzos emprendidos,
- b) Como consecuencia de lo anterior, el desarrollo del sistema colombiano de educación superior no ha sido orientado por las conclusiones de estudios de esta naturaleza. Las instituciones de educación superior no han contado a nivel nacional con un documento guía, así sea de carácter indicativo, para la creación, ampliación o supresión de sus unidades docentes o de las carreras profesionales y académicas que ofrecen. Las prácticas más o menos generalizadas se han basado en criterios regionales o en apreciaciones muy elementales de demanda para tomar este tipo de decisiones. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, han sido otros los criterios que han prevalecido al momento de decidir la creación de instituciones o de carreras (razones de tipo político, religioso, de prestigio, deseo de atraer o servir a ciertos sectores sociales, etc.). Si bien varias universidades han nacido ofreciendo carreras justificadas por la vocación económica de su respectiva región (casos de las Universidades de Córdoba, Magdalena, los Llanos, etc.) en otros casos, y tal vez los más frecuentes, los ofrecimientos se han justificado simplemente en el hecho de existir una supuesta demanda estudiantil por determinadas carreras (principalmente en las áreas de Derecho, Economía y Administración) sin preocuparse por indagar acerca de las posibilidades de empleo de los futuros egresados. En otros casos, se justifica la apertura de una unidad docente por el hecho de que no la posee una universidad o institución privada sino una institución pública o viceversa. Algunas carreras tecnológicas se han justificado por la apreciación general, aún no verificada empíricamente, de una existencia cuantiosa de profesionales y obreros y la carencia de personal intermedio entre estos dos niveles (211). Resulta bastante difícil para las instituciones contar con criterios propios para la justificación de los programas, por lo que se ven obligadas a tomar decisiones sobre bases muy deleznable. Inclusive universidades que han contado con estudios de necesidades regionales de recursos humanos, a la postre, no han basado sus nue-

vos ofrecimientos en estos estudios. Por otro lado, los bachilleres, es decir los candidatos a la educación superior, no están suficientemente informados sobre las posibilidades en el mercado de trabajo futuro al hacer la escogencia de sus carreras, ni les preocupa tanto el desempleo o subempleo universitario, como quedarse sin estudiar.

- c) Cabe reconocer que la metodología para el análisis de los recursos humanos, especialmente en países subdesarrollados, no ha sido suficientemente elaborada para dar pautas de desarrollo universitario. Más aún, es posible que aunque existieran dichos estudios y pudiesen considerarse relativamente seguros, las universidades no los seguirían necesariamente, a no ser que esta política vaya acompañada con asignaciones presupuestales específicas. En términos prácticos, y con el fin de salir de este cuello de botella, parecería más aconsejable insistir en la calidad de los ofrecimientos, en un cambio del sistema curricular universitario a fin de que puedan combinarse trabajo y estudio, y, muy especialmente, en la idea de la educación permanente, a fin de que cada persona pueda ir adaptando sus conocimientos a las necesidades de su vida real (212)
- d) Como consecuencia de estas circunstancias, el subsistema de educación superior no está atendiendo las necesidades reales de la sociedad colombiana, como lo evidencian los fenómenos de desocupación, desempleo y subempleo que se están dando en ciertas áreas; la escasez de personal calificado en otro, la falta de suficientes profesores de enseñanza media con formación universitaria y el éxodo de recursos de alto nivel al exterior, fenómeno este último demostrativo, en ciertos casos, de una formación inadecuada para las verdaderas necesidades del país (213).

Con todo, el criterio de los recursos humanos tiene amplia validez dentro de la sociedad colombiana y bastante acogida en la opinión pública y en la opinión universitaria, como derrotero para la creación de oportunidades dentro de las universidades. A nivel legal con la creación del ICETEX en 1950 (Decreto 2586/50) expresó el Estado su preocupación: así le ordenó entre uno de sus objetivos al ICETEX hacer un estudio de necesidades de recursos humanos para el futuro desarrollo del país. Este estudio sólo fue publicado 14 años más tarde, en 1964 (214)

Con anterioridad a la publicación del estudio del ICETEX, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) había publicado un informe sobre necesidades de mano de obra en Colombia en el año 1959 (215). El SENA publicó, en igual forma, un estudio aún más comprensivo (216) a fin de orientar sus actividades de formación profesional a nivel de trabajadores y obreros calificados (1968)

Después del estudio realizado por el ICETEX no ha habido un estudio nacional de oferta y demanda que haya sido publicado y que haya servido de guía para el desarrollo de la Educación Superior Colombiana (217). COLCIENCIAS empezó un proyecto general de Recursos Humanos en coordinación con otras instituciones del Sector Educativo y con el Departamento de Planeación Nacional, del cual no quedó sino un estudio de oferta (218).

COLCIENCIAS sin embargo ha continuado con inventarios de disponibilidades de recursos humanos por grupos de profesionales de alto nivel (219) y

publicó un importante estudio sobre los Recursos Científicos y Tecnológicos en Colombia (220). Se han realizado diversos estudios a nivel parcial en el campo de la salud (221) para la formación de profesorado universitario (222) y otros. A falta de metodologías confiables se han intentado en diversas oportunidades planteamientos indicativos sobre requerimientos adicionales de profesionales en Colombia. Tal es el caso del estudio realizado en 1967 por la Asociación Colombiana de Universidades, el Fondo Universitario Nacional en el desarrollo del Plan Básico (223).

EL PROBLEMA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE CUPOS

Estrechamente relacionado con el tema anterior se encuentra el problema de la oferta y demanda de cupos en la educación superior.

La demanda de cupos:

En la demanda de cupos en la educación superior confluyen diversos elementos. De una parte el volumen total de egresados de la educación media y de otra las aspiraciones acumuladas en la población.

A pesar de las reformas introducidas desde 1970 en la educación media (224) con el propósito de diversificar este ciclo y dotar a los estudiantes de conocimientos, habilidades y destrezas en diferentes modalidades vocacionales, de tal manera que al egresar fueran al mercado de trabajo y no presionaran sobre las instituciones de educación superior, lo cierto es que la demanda por cupos universitarios ha seguido en aumento al mismo ritmo que la producción de bachilleres.

Hoy puede afirmarse que en Colombia, al igual que en otros países de América Latina, los proyectos de educación media terminal no han logrado contener la avalancha hacia las instituciones de educación superior, no sólo porque no han conseguido erradicar de la escala de valoración social el significado de la "Universidad" y el "menosprecio al trabajo manual", sino además por la falta de suficientes oportunidades ocupacionales.

Aquí se plantea uno de los más graves problemas que aún no se han estudiado con suficiente atención pero que tendrá una enorme importancia en un futuro cercano, especialmente debido al rápido decrecimiento en los dos últimos años del poder real de compra de los ingresos, lo que va a modificar sensiblemente la demanda por educación. Se les plantea especialmente a los individuos de estratos más bajos la urgencia del trabajo y quizá por ello tiende a aumentar la demanda por educación de tiempo parcial o nocturna, que les permita combinar el trabajo con el estudio.

Pero, es muy difícil prever a corto plazo un cambio en la creación de empleos, pues recientes estudios (225) indican que el desempleo abierto ha aumentado y que justamente la creación de nuevos empleos para los jóvenes es inferior a la velocidad con que entran a la fuerza de trabajo urbano (226). A esto se agrega el desequilibrio cualitativo por la orientación de los egresados de la

educación, cuya calificación no corresponde a las exigencias cambiantes de la producción (227)

Lo grave de esta situación es que indudablemente existe una relación directa entre el nivel de educación y el grado de desocupación de la fuerza de trabajo urbana y por ello tendrían mejores posibilidades quienes tengan un mayor grado de educación. Al mismo tiempo se ha venido observando que a medida que ha crecido la oferta de mano de obra educada, las exigencias de calificación para los mismos empleos tienden a elevarse (228), con lo cual se acrecientan las expectativas por ingresar a los niveles superiores del sistema educativo.

Quizás esto explica por qué aun en el caso de los trabajadores egresados del SENA, cuya enseñanza es terminal, aspiran a continuar estudios para ir posiblemente a la universidad. Se ha encontrado que el 45% de los graduados del SENA han completado 1 o más años de secundaria y el 31% han hecho 3 o más años. Del mismo modo el 5% de los graduados han hecho posteriormente algún estudio universitario (229).

El rápido aumento en los últimos 7 años de las oportunidades educacionales en donde se ha logrado escolarizar casi 2 millones adicionales de colombianos hasta alcanzar en 1977 un total de 4 261 448 niños en educación primaria y 1 571 708 en educación media, va a cambiar gradualmente pero en forma inevitable la composición de la educación superior.

Lo que no se ha previsto es qué va a pasar con los 846 840 nuevos estudiantes que se han incorporado en los últimos tres años a las instituciones oficiales de educación y con los 404 802 nuevos que han ingresado a instituciones privadas, cuando estén a las puertas de las entidades de educación superior, si éstas no modifican sus cupos en forma proporcional a la demanda.

Hoy, cuando aún no se siente el impacto de esta rápida expansión de la escolaridad, el número de estudiantes que aspiran a la universidad excede ampliamente la capacidad de absorción de éstas. Si bien es cierto que se había logrado una considerable mejoría desde 1965 en la "cola" de aspirantes, cuando en ese año llegó a representar un 25% del total de aspirantes, pasando a un 14% en 1971 y menos del 10% en 1973-74 (230) la brecha tiende nuevamente a ampliarse a causa de la rápida expansión reciente y de la modificación de la "demanda efectiva" por los motivos atrás enunciados, como puede verse en las cifras del Cuadro No. 34.

Resulta evidente que sólo un enorme esfuerzo podrá superar la distancia que separa a los aspirantes de los que realmente encuentran cupo en instituciones de educación superior, pero al mismo tiempo será mucho más difícil para estas entidades encontrar apoyo financiero en los presupuestos oficiales, porque a pesar de haberse duplicado el presupuesto de educación en el periodo 1974-1976 hasta llegar a 12.368 millones de pesos, la competencia por esos recursos tiende a favorecer los niveles primario y medio por razones del rendimiento de la inversión (231) o por la alta tasa de retorno calculado para esos niveles con respecto al nivel de educación superior (232) o por razones pedagógicas o por razones políticas, las cuales tienen no sólo medios de sustentación sino amplia acogida social.

CUADRO No 34

ASPIRANTES Y MATRICULADOS EN LA UNIVERSIDAD
(1970-1977)

	Aspirantes a 1er Curso en la Universidad (1)	Matriculados a 1er Curso en la Universidad (2)	%
1970	53 538	28 051	52.4
1971	72 389	36 035	49.7
1972	85 732	43 878	51.1
1973	101 420	46 388	45.7
1974	134 445	55 256	41.0
1975	185 804	75 094	40.4
1976	212 940	91 541	42.9
1977	248 632	(38 665)* (107 365)**	43.1

1 Incluye bachilleres egresados de todos los años anteriores, validantes ICFES y otros

2 Posiblemente incluye repitentes del orden del 30%

* Información preliminar del 1er semestre de 1977

** Proyectado por ICFES

Fuente: ICFES: División de Planeación y Financiación

Sistemas de admisión

La selección de los estudiantes para ingresar a las instituciones de educación superior se realiza mediante exámenes de admisión, para adecuar la demanda al número de cupos fijados para cada facultad o carrera profesional. Si bien en algunas universidades se realizan entrevistas o pruebas especiales (en Artes, Odontología y Medicina especialmente), lo básico es el examen de ingreso que se basa en pruebas de aptitud (razonamiento abstracto, analogías, comprensión de lectura y razonamiento numérico) y de conocimientos (por áreas).

Sobre estos exámenes se viene diciendo, sin confirmar en forma definitiva, que discriminan a los estudiantes de los estratos socio-económicos más bajos. Dos sociólogos (233) afirman que esto es muy cierto por cuanto se basan en habilidades desarrolladas especialmente por la cultura de clase media y alta, lo cual se puede comprobar verificando los resultados de los exámenes en donde han tenido un mayor éxito precisamente los estudiantes de estos estratos. Pero el reciente estudio de ICFETEX sobre el "Origen Socio-Económico del Estudiante Universitario" concluye que tiene más incidencia la "calidad" de la educación formal recibida previamente que el origen familiar (Op. cit., pág. 93). En esto coincide con los análisis realizados por W. Kaesmann desde 1965, quien concluye que el niño colombiano va perdiendo capacidades intelectuales y creativas a medida que pasa por el sistema educativo (234). Por ello, lo que sí es urgente estudiar es cuál es el efecto de esos requisitos de admisión universitaria sobre el pensum de la educación media y primaria, o si por el contrario los que

deben modificarse son los requisitos de ingreso para darles cabida no sólo a los estudiantes de origen campesino y obrero (235), sino también a los egresados de los ciclos diversificados, ya que parece que las pruebas de admisión favorecen a los estudiantes del bachillerato clásico que hoy desarrollan en mayor proporción los colegios de carácter privado. Los bachilleres en su afán de buscar cabida en las universidades (ver Cuadro No 35), no dudan en presentar varias pruebas de admisión. El Servicio Nacional de Pruebas ha venido examinando en promedio el 77% de los bachilleres, aunque en los últimos años ha aumentado considerablemente su cubrimiento, como se observa en el Cuadro No 36

CUADRO No. 35

ASPIRANTES A PRIMER CURSO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL Y EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS (1970-1977)

Año	Universidad Nacional	Universidad Pública*	Universidad Privada	Total
1970	17 876	34 179	19 369	69 538
1971	14 281	39 411	32 978	72 389
1972	18 268	47 721	38 011	85 732
1973	17 018	53 152	48.268	101.420
1974	28 671	76 923	67 622	134 446
1975	49 213	110 178	65 299	176 477 (1)
1976	40 661	—	—	212 940**
1977	—	—	—	248 632**

- 1 Incluyendo los aspirantes a los Institutos, el total ascendería a 183 706 estudiantes
 * Incluye la Universidad Nacional
 ** Información preliminar del ICFES

Fuente: Boletines de Estadística, Oficina de Planeación Universidad Nacional; Estadísticas de la Educación Superior ICFES, División de Planeación y Financiación; Sección de Estadística

CUADRO No 36

TOTAL DE BACHILLERES Y CUBRIMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE PRUEBAS (1970-1976)

Año	Total Bachilleres	Total de Estudiantes que se presentaron al S N P	%
1970	48 667	39 528	80 9
1971	57 045	43 768	76 7
1972	64 787	47 024	72 5
1973	75 457	53 123	70 4
1974	83 522	62 343	74 6
1975	92 185	73 155	79 3
1976	100 848	87 080	86 3

Fuente: ICFES: "La Educación en cifras: 1970-1974" y datos del S N P

A pesar de este notable cubrimiento, la realidad es que pocas universidades aceptan los resultados del SNP, lo que ha dado lugar a que se establezcan otros servicios de pruebas, que tienen un alto volumen de usuarios, como lo muestra el Cuadro No 37

Sólo el sistema de admisión de la Universidad Nacional examina casi la mitad de los examinados por el SNP, lo cual significa llanamente una costosa duplicación de esfuerzos. De paso se confirma que el bachiller se presenta a varias universidades para buscar una mejor oportunidad de ingreso

Esta situación sugiere la necesidad de crear un examen único nacional, de forzosa aceptación por las entidades oficiales, sin mengua de su autonomía, pues en desarrollo de ella cada universidad puede darles a los factores que lo componen (aptitud y conocimientos) la ponderación que más se ajuste a sus características institucionales y a sus necesidades

CUADRO No 37

NUMERO TOTAL DE ESTUDIANTES EXAMINADOS POR LOS PRINCIPALES SERVICIOS DE PRUEBAS (1970-1976)

Año	SNP 1	UN 2	2 3	GUAU (1) 3	Total de Bachilleres
1970	39 528	17 876	45 2	13 470 (2)	48 867
1971	43 768	14 281	32 6	13 807 (3)	57 045
1972	47 024	18 258	38 8	14 466	64 787
1973	53 123	17 018	32 0	19 993	75 457
1974	62 343	28 671	45 9	22 494	83 522
1975	73 155	49 213	67 2	18 301	92 185
1976	87 080	40 661	46 6	24 073	100 848

- 1 Grupo de Unificación de Admisiones Universitarias: U de Los Andes, U de Antioquia (hasta 1975), U Industrial de Santander, U del Valle, U del Tolima y U Fundación del Norte, y Poli técnico Jaime Isaza Cadavid (hasta 1976). En 1977 se registraron 41 674 estudiantes en razón a que se vincularon como usuarios del servicio la Universidad Francisco de Paula Santander, Universidad Autónoma de Occidente, la U de San Buenaventura, la Universidad de Cartagena y la Universidad del Rosario
- 2 Fuente: Oficina Admisiones U del Valle, tomado de Origen Socio-Económico del Estudiante Universitario, ICETEX, Of de Planeación, abril 30 de 1975, pág. 13 del Apéndice A, Tabla A 4
- 3 Universidad de Los Andes, División de Admisiones, Coordinación General del GUAU

La oferta de cupos por parte de las instituciones no sigue ninguna pauta, modelo o política. Cada institución ha resuelto por sí sola enfrentarse al problema de las demandas de ingreso, con criterios fijados por razones locales o expectativas circunstanciales. Lo único que ha guardado una cierta proporción es la admisión entre universidades públicas y privadas como lo indica el Cuadro No 38

De otra parte, no existe acuerdo sobre la distribución de esa matrícula total por áreas o carreras, pues no se ha logrado definir un criterio ordenador o un marco de referencia que permita establecer prioridades de acuerdo con las ne-

CUADRO No 38

ADMITIDOS A PRIMER CURSO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL Y EN
LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS
(1970 1976)

Año	Universidad Nacional	Universidad Pública (1)	Universidad Privada	Total
1970	4 274	14 399	16 092	30 491
1971	2 827	15 114	20 921	36 035
1972	6 012	22 143	21 735	49 878
1973	4 268	20 907	25 481	46 388
1974	4 764	24 178	31 078	55 266
1975	10 516	40 678	34 416	75 094 (2)
1976	(5 359) (3)	53 526	38 016	91 541

1 Incluye la Universidad Nacional

2 Al incluir los Institutos Tecnológicos el total de admitidos serían 80 123 estudiantes

3 Correspondiente al primer semestre

Fuente: Boletines de Estadística, Oficina de Planeación Universidad Nacional; Estadísticas de la Educación Superior ICFES, División de Planeación y Financiación; Sección de Estadística

cesidades del país. Por ello ya se han detectado problemas de exceso de oferta en ciertas áreas (Derecho, Agronomía), (236) y a corto plazo en las que han tenido en los últimos años un vertiginoso desarrollo (Ingeniería, Administración, Economía, Contaduría), (237). Estos desajustes se tornan más graves por la excesiva concentración de profesionales en las grandes ciudades y escasez o total ausencia en las zonas rurales. La hipertrofia de la matrícula actual da elementos adicionales (238) para pensar que en las áreas antes mencionadas se presentarán dificultades para los egresados. El 30% de la matrícula está concentrada en Administración y Economía, le sigue Ingenierías con el 18%, Educación con el 17% y Derecho con el 13%. Es decir que sólo estas cuatro áreas abarcan casi el 80% del total de la población universitaria.

Lo que parece improbable es que esa concentración se deba a preferencias reales de acuerdo con vocación y aptitud de los bachilleres, porque guarda una estrecha relación con las nuevas oportunidades de acceso al sistema universitario creadas a raíz de la proliferación de centros de educación superior. Parece ser que las nuevas entidades son las de una manifiesta preferencia por ese tipo de disciplinas, ya que no exigen una fuerte inversión en comparación con otras carreras como Medicina, Odontología, Veterinaria, Ciencias Exactas y Naturales.

Desafortunadamente, desde hace varios años el SNP dejó de incluir en sus formularios la pregunta sobre preferencias de carreras por no tener mayor significación, pero el análisis de ellas nos podría indicar la distorsión existente frente a los cupos ofrecidos. De todas maneras, los estudios de años anteriores (239) muestran una marcada preferencia por las Ciencias Médicas y por la Ingeniería, y una muy baja preferencia por Educación y Derecho.

Esta proliferación de instituciones en los últimos años es una de las consecuencias de la insuficiencia de cupos y de la presión ejercida por los contingentes de bachilleres que anualmente buscan cabida, sin encontrarla, en las instituciones universitarias. La evolución en el número de universidades está correlacionada con los ciclos de duplicación de la población universitaria, que cada vez son más cortos. Examinando el Cuadro No. 39 se puede constatar la aceleración en el último quinquenio.

Esta comparación adquiere más significación al examinar en su conjunto el desarrollo que en los últimos tres años han tenido las instituciones de educación superior, que incluyen además de las universidades, sus seccionales, los Institutos Tecnológicos y otros Centros de Educación Superior, que según el ICFES (División de Planeación) registra los siguientes datos (Cuadro No. 39)

CUADRO No 39
EVOLUCION DEL NUMERO DE INSTITUCIONES
DE EDUCACION SUPERIOR

Año	Oficial		Privado		Total
	No	%	No	%	
1965	23	60.5	15	39.5	38
1970	23	48.9	24	51.1	47
1975	43	35.8	62	64.4	105 (1)
1976	47	41.6	66	58.4	113
1977	51	42.9	68	57.1	119

1 Incluye Institutos Tecnológicos y Academias Militares

Fuente: ICFES: Estadísticas sobre la Educación Superior 1975

El reciente estudio del ICETEX sobre la selectividad del sistema universitario colombiano, analiza las tasas anuales de crecimiento de los egresados del bachillerato "clásico", las de expansión de las admisiones en primer año y de las ofertas globales de cupos en todo el sistema nacional de educación superior, en el período 1970-1973. La conclusión del estudio, en cuanto al problema de cupos, es la siguiente:

"No parece existir un déficit global de cupos universitarios muy grande, con respecto a la demanda efectiva por educación superior en el país. Esto es especialmente válido cuando se tienen en cuenta las posibilidades de estudios a nivel post-secundario en instituciones no reconocidas como universidades, o en proceso de legitimación como tales, y cuando se excluye de la demanda que debe satisfacerse a los bachilleres que no presentan exámenes de admisión, considerando que estos bachilleres no ejercen una demanda efectiva. Aunque aparentemente no existe un déficit global de cupos al agregar todas las posibilidades de educación post-secundaria, si

parece existir "un problema de cupos" (exceso de demanda) en cierto tipo de universidades y carreras. En particular, la Universidad Nacional, posiblemente por el efecto combinado de sus bajos costos de matrícula y su alto prestigio académico, enfrenta una demanda aproximadamente tres veces superior a su oferta de cupos. Esta misma presión de demanda parece existir en otras universidades públicas de buen nivel académico y en algunas universidades privadas. Por otro lado, ciertas instituciones, especialmente privadas, de aparentemente bajo prestigio académico parecen estar beneficiándose de la insuficiencia de cupos en las instituciones de mayor prestigio académico. En otras palabras, una expansión de cupos en estas últimas parece implicar una disminución de la demanda en las primeras" (240)

Los estudios sobre el tema ponen de manifiesto que el desajuste entre la oferta y la demanda de cupos se produce en el terreno de las "solicitudes" (la costumbre de los estudiantes colombianos es solicitar admisión a varias universidades, simultáneamente, para ver en cuál de ellas son admitidos) y fundamentalmente en ciertas universidades y carreras, donde la demanda real de ingreso es considerable. Particularmente demostrativo es el caso de la Universidad Nacional, donde el número de aspirantes ha ascendido de 9 404 en 1965 a 40 661 para el primer semestre de 1976, mientras el porcentaje de admitidos ha descendido en forma apreciable: en 1972 ingresó el 32.9% de los inscritos, en 1973 el 25.1%, en 1974 el 16.6%, en 1975 el 21.4%, y en el primer semestre de 1976 sólo el 13.3% de los candidatos. Y téngase presente que la Universidad Nacional ha ampliado sus cupos en los últimos años, de manera particular en 1975, cuando los aumentó en un 126% con relación al año anterior (241)

Respondiendo a una política del Gobierno Nacional, ese año todas las universidades oficiales ampliaron sus cupos de primer ingreso.

Las estadísticas oficiales del ICFES disponibles sobre solicitudes, cupos ofrecidos y déficit de cupos en las universidades muestran el incremento del déficit, que ha pasado de un 17.6% en 1960 a un 34.5% en 1973, como puede verse en el cuadro siguiente tomado de la publicación del ICFES Carreras Tecnológicas. Una necesidad, Bogotá, 1974 (Cuadro No. 40)

Sin duda la matrícula de educación superior ha experimentado un considerable crecimiento (ha pasado de 4 137 en 1935 a 221 897 en 1976). Sin embargo, su expansión, principalmente en el sector oficial, no guarda proporción con el crecimiento demográfico, el índice de urbanización, el déficit acumulado de años anteriores y, sobre todo, con el nivel de expectativas de formación superior de las clases emergentes.

Si bien sería equivocado pretender reducir todo el problema de la educación superior a un simple asunto de ampliación de cupos, desde luego que los problemas son mucho más complejos, amén de que toda ampliación supone incremento del personal docente, mayores presupuestos, más y mejores facilidades de laboratorios, bibliotecas, equipos, etc., dado que el aspecto cuantitativo no puede desligarse del cualitativo, conviene aquí hacer algunas consideraciones sobre el problema de la oferta y demanda de cupos.

CUADRO No 40

SOLICITUDES, CUPOS OFRECIDOS Y DEFICIT DE CUPOS
EN LAS UNIVERSIDADES - 1960 1973

Años	Solicitudes Reales	Solicitudes Efectivas	Cupos	Déficit de cupos con relación a solicitudes efect	
				No	%
1960	14 968	10 691	8 809	1 882	17 6
1961	16 458	11 755	9 702	2 053	17 5
1962	19 361	13 829	11 322	2 507	18 1
1963	23 004	16 431	12 441	3 990	24 2
1964	23 411	16 722	13 061	3 661	21 8
1965	30 729	21 949	16.372	5 677	26 4
1966	36 415	26 010	19 496	6 514	25 0
1967	41 061	29 329	23 758	5 571	18 9
1968	47 605	34 003	24 783	9 220	17 8
1969	53 063	37 902	29 070	8 832	23 3
1970	54 538	38 955	30.491	8 464	21 7
1971	62 226	44 447	32 014	12 433	28 0
1972	70 998	50 713	36 660	14 053	27 7
1973	81 008	57 863	37 885	19 978	34 5

*Se aplicó el factor constante de 1 40 para obtener las solicitudes efectivas así:
Solicitudes Reales = Solicitudes Efectivas
Tal factor fue determinado con base al número de bachilleres examinados por el Servicio Nacional de Pruebas del ICFES, 1970

Fuente: ICFES, División de Planeación, Sección de Estadística

En primer término, es preciso reconocer la existencia del problema. Si bien a nivel nacional la oferta global de cupos del conjunto de instituciones de nivel postsecundario es posible que se aproxime a la demanda real, de suerte que un egresado de enseñanza media, con suficiente flexibilidad en cuanto a la elección de universidad y carrera, tiene la probabilidad, estimada en promedio entre un 80 y un 90% para el periodo 1970-1973, de encontrar un cupo en algún lugar del conjunto de instituciones postsecundarias (242), lo cierto es que mientras no se organice debidamente ese conjunto como un sistema realmente integrado y coordinado de educación postsecundaria, dotado de adecuados mecanismos nacionales de orientación, admisión y distribución de aspirantes, el problema del desajuste entre solicitudes y cupos no sólo persistirá sino que se agravará progresivamente (243). Mientras la demanda esté regulada principalmente por las variables de prestigio académico de las instituciones, costo de sus matrículas, prestigio social y expectativas de tendimiento económico de las carreras, aspiraciones de status, etc (244) y frente a ella no exista una clara política nacional para el desarrollo de la educación postsecundaria, y los instrumentos para ejecutarla, el problema será prácticamente insoluble.

Tampoco será posible resolverlo dentro de los cánones pedagógicos tradicionales, por mucho que se pretenda ampliar los cupos. La incorporación de las modernas tecnologías educativas y de los sistemas de educación a distancia serán imprescindibles.

“En otras palabras, apunta Jaime Rodríguez F, dada la tendencia de crecimiento de la demanda real, que está constituida por los bachilleres recién egresados, por los que ya se habían presentado y no habían logrado entrar, traslados de una universidad a otra o de una facultad a otra, las oportunidades serán cada vez más reducidas. En realidad, el crecimiento de los dos factores es muy desigual dentro de los términos de la década 1970-1980: si se consolidan los datos de los sectores oficial y privado, las solicitudes crecen de 53 538 a 278 800, número apenas 15 veces menos que el de la matrícula total prevista para 1980. Los cupos pasan de 30 491 a 116.961, lo que produce un déficit de 161 839 cupos, mientras en 1970 era de 23.047. O sea que mientras las solicitudes tienden a crecer en la década un 420.8% los cupos crecen apenas 283.6% y el déficit crece 602.2%”

¿ES LA “MASIFICACION” SIGNO DE “DEMOCRATIZACION”?

La respuesta a este interrogante nos lleva a considerar si la expansión cuantitativa que ha experimentado la educación superior colombiana en los últimos años puede interpretarse como signo de su democratización.

Corresponde, en primer término, tener presente lo que sobre masificación y democratización de la educación en general se dijo en el Capítulo 1 de este estudio. La conclusión a que se llegó entonces es que el incremento de las matrículas no es signo inequívoco de democratización ni de aumento de oportunidades para los menos favorecidos. La llamada “igualdad de oportunidades” de acceso a la educación superior es con frecuencia un mito, pues la efectiva democratización de este nivel depende más de medidas que se adopten en los niveles anteriores. De esta suerte, bien puede ocurrir que se produzca un aumento considerable de las matrículas en la educación superior, hasta llegar a su “masificación”, sin que en realidad se haya democratizado su ingreso. El proceso de selección, que se inicia en las primeras etapas del sistema según una serie de variables socioeconómicas, geográficas, etc., limita considerablemente las medidas tendientes a democratizar el ingreso al nivel superior.

Las estadísticas del sistema educativo colombiano en sus niveles primario y medio (ver Capítulo 6) así como la tajante diferencia que existe en cuanto a oportunidades educativas entre las zonas urbanas y rurales del país, son eloquentes por sí mismas en relación con la inequidad y selectividad del sistema, que actúa como un gran aparato de marginalización de grupos sociales, en vez de representar el instrumento ideal para integrar la población colombiana en una auténtica comunidad o sociedad nacional (245). En consecuencia, si la democratización de la educación superior hunde sus raíces en los niveles anteriores, sus posibilidades reales son muy limitadas en las circunstancias actuales. Sin que esto signifique desestimar o descartar las medidas que se adopten para promoverla en el nivel más alto del sistema, debe existir suficiente claridad entre los planificadores de la educación superior colombiana acerca de las situaciones que significa identificar expansión cuantitativa de la escolaridad con democratización.

Los datos disponibles acerca del origen socioeconómico de los estudiantes (ver Capítulo 7) revelan también que aun en la Universidad Nacional y en las

universidades oficiales existen sectores sociales marginados o inadecuadamente representados en la matrícula estudiantil. La ampliación cuantitativa de ésta ha estado más que todo en gran parte determinada por las necesidades de status de la clase media, que es la que más ha presionado por esa ampliación. La introducción de políticas de limitación del ingreso a la Universidad Nacional, y, en menor grado, a todas las universidades oficiales, ha contribuido al crecimiento acelerado de las universidades privadas. En realidad, salvo la expansión de cupos experimentada en 1975 y 1976, la Universidad Nacional, aumentando su incapacidad para atender adecuadamente más estudiantes, ha venido siguiendo una política de limitación del ingreso. De esta suerte la Universidad Nacional de Colombia resulta siendo, en el panorama latinoamericano, la universidad central con población estudiantil comparativamente menor, encontrándose incluso su matrícula por debajo de la de las universidades centrales de Chile, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Venezuela, que también cuentan con varias universidades y tienen una población total menor que Colombia. El cuadro siguiente muestra esta situación en 1973.

CUADRO No 40-A

MATRÍCULA EN LAS UNIVERSIDADES CENTRALES DE VARIOS PAISES DE AMÉRICA LATINA (1973)

Universidad Autónoma de Santo Domingo	24 358
Universidad Central de Venezuela	37 977
Universidad de Chile	66 190
Universidad de La Habana	35 078
Universidad de Panamá	18 041
Universidad de Puerto Rico	50 439
Universidad de San Carlos de Guatemala	17 034
Universidad Nacional de Colombia	15 597
Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima	21 130

Fuente: Censo Universitario Latinoamericano 1973 (UDUAL)

Sin embargo, en lo que se refiere a matrícula universitaria total, la posición comparativa de Colombia en América Latina es aceptable. Ocupaba en 1975, según datos del MEN, el 5° lugar con 8.8 estudiantes de nivel superior por cada 100 jóvenes en edad universitaria (246).

En conclusión, cabe afirmar que pese a su expansión cuantitativa de los últimos años, que incluso ha dado lugar a problemas de masificación en algunas instituciones, la educación superior colombiana no se ha democratizado, en el sentido de ampliar la participación en su matrícula de los distintos sectores sociales. Por el contrario, pareciera existir una tendencia a su elitización, señalada por varios analistas del fenómeno (247). Además, una política de ampliación de cupos, sin la concomitante previsión de los recursos financieros, docentes e investigativos necesarios para hacer frente a esa ampliación, puede afectar los niveles de enseñanza sin que tampoco se sirva realmente al propósito democratizador.

DESEMPLEO INTERNO Y EMIGRACION DE PROFESIONALES COLOMBIANOS

Intimamente relacionada con los puntos anteriores se encuentra la consideración de dos fenómenos preocupantes, que han venido ocurriendo en la utilización de los profesionales colombianos: por un lado, la llamada "fuga de cerebros" hacia países industrializados, factor de mayor importancia en la década de los años 60 y, por otro lado, el desempleo y subempleo interno de los egresados universitarios, que parece agudizarse durante la presente década

Se tratará de descubrir y analizar estos problemas utilizando para ello los estudios disponibles

No parece razonable que Colombia invierta cuantiosas sumas en el nivel universitario, si ello va a beneficiar a otros países, o bien a engrosar el desempleo. Por tanto, se requiere una política que prevenga estos males, convencidos como estamos de que es el hombre preparado y responsable el agente por excelencia del desarrollo integral del país

El desempleo y subempleo universitario

Ninguna institución que conozcamos está estudiando sistemáticamente el fenómeno del desempleo y subempleo de los egresados universitarios colombianos, pero somos testigos de su angustia por encontrar empleos adecuados y suficientemente remunerados en los centros urbanos. Datos parciales tomados de una encuesta del DANE para las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali, las que concentran la mayoría de los ofrecimientos universitarios y la mayoría de los profesionales, indican que existe un preocupante desempleo y subempleo universitario (248). El desempleo universitario urbano es alto; entre un 6% y un 9% de la población activa con estudios universitarios no se ubica en el mercado laboral. Pero a pesar de alcanzar la desocupación profesional los niveles anotados, son inferiores al promedio observado para el total de la población, entre 9% y 13%

El cuadro N° 41, extractado del estudio de ANIF, nos ilustra mejor los resultados de la encuesta. Puede observarse cómo el desempleo para la rama técnica que comprende los egresados del bachillerato especializado y de las así denominadas carreras intermedias es el más elevado (16.52%) dentro del grupo. Este fenómeno de alto desempleo podría estar asociado con una subutilización preocupante de las capacidades de los profesionales universitarios. Si bien, para el componente de personas con educación universitaria completa, el porcentaje de desempleo abierto no llega al 3%, con toda la encuesta no registra los problemas de empleo disfrazado dentro del grupo de profesionales liberales (médicos, ingenieros y arquitectos principalmente)

Vemos con frecuencia a ingenieros a quienes se les engancha con salarios para nivel profesional intermedio de \$4 500 a \$6 500, y no propiamente para realizar labores profesionales, sino para suplir necesidades de la organización. En un país de vocación agrícola como Colombia, los ingenieros agrónomos y otros profesionales del área agropecuaria son los más azotados por la plaga del desempleo. Algunos programas de crédito diseñados especialmente para con-

CUADRO No 41

PERSONAS QUE BUSCAN TRABAJO SEGUN MAXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO EN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES DEL PAIS DICIEMBRE DE 1976

Nivel Educativo	Bogotá		Medellín		Cali		B/quilla		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ninguna educación										
Alguna primaria	20 016	14 4	10 068	21 4	5 076	18 8	6 348	27 6	39 672	16 61
Primaria completa	11 398	8 2	2 258	4 8	9 909	38 7	3 082	13 4	27 352	11 59
Alguna secundaria	42 117	30 3	17 060	38 0	9 828	38 4	1 991	21 7	78 888	31 30
Secundaria completa	20 433	14 7	10 068	21 4	1 458	5 4	2 389	10 3	33 636	14 81
Universitaria incompleta	10 703	7 7	2 256	4 8	729	2 7	2 760	12 0	17 110	7 25
Universitaria completa	4 031	2 9	1 128	2 4	-	-	921	2 7	6 476	2 32
Técnica	30 302	21 8	3 384	7 2	-	-	2 829	12 3	38 987	16 52
TOTAL	139 000	100 0	47 000	100 0	27 000	100 0	23 000	100 0	238 000	100 00

Fuente: ANIF COLDATOS, Encuesta noviembre-diciembre de 1976
Citado en el estudio de ANIF, página 77

vertirlos en empresarios del campo, no han tenido la suficiente aceptación o el éxito esperado. Los ingenieros civiles y otros han vivido al vaivén de las obras públicas del gobierno, los arquitectos y constructores con las zozobras de costos y demanda variante de la industria de la construcción. En los economistas, abogados y administradores, si bien en porcentajes elevados se encuentran trabajando gracias a la flexibilidad ocupacional que les permiten sus estudios, sin embargo se observa un creciente subempleo y bajos salarios principalmente en los recién egresados. En el campo de la salud, se observan grandes disparidades entre los ingresos obtenidos por los especialistas ya afamados y la carencia bastante notoria de clientela para los especialistas jóvenes, en ciudades populosas, en donde la competencia repercute tremendamente sobre las aspiraciones de este último grupo (249). Y mientras se encarecen los servicios de salud, a pesar de una mayor oferta privada, observamos la ausencia lamentable de personal para-médico y las bajas remuneraciones dadas a ellos. Si se acepta que por cada profesional universitario deberían existir de cuatro a cinco tecnólogos, dentro de una sana utilización de las potencialidades de cada persona, en el caso de Colombia el proceso es a la inversa, por cada tecnólogo existen seis u ocho profesionales. La posición social, las bajas remuneraciones y los celos profesionales parecen ser las causas más determinantes de este fenómeno en nuestra sociedad de doctores.

El desempleo y subempleo tienen además otras raíces. Una de ellas la comúnmente denominada "desección" universitaria. ¿Qué hacen los componentes de ese ejército de casi el 60% de abandono universitario por desección? ¿Cuál es su grado de frustración? Este fenómeno, mencionado aquí sólo en torno a la universidad, es igualmente aplicable en mayor grado para la desección en los otros niveles educativos, e inclusive para los bachilleres que no aprendieron a hacer nada y no encontraron cupos en las universidades. Las estadísticas del Cuadro No 41 nos ilustran la verdad de esta apreciación.

Peter Williams, de la Universidad de Londres, denomina la "inflación educativa" al hecho del desempleo o subempleo (250) y ella es igualmente peligrosa o más que la monetaria.

En la satisfactoria utilización del talento colombiano, especialmente del egresado universitario, se presentan los cambios en el ejercicio profesional. Ello en principio no es atribuible a factores fácilmente controlables, sino que pueden ser fruto de los avatares de la vida, por un lado, o de la desorientación imperante. Lo grave no es el abogado que se dedica a la administración agrícola o el médico que se dedica al cultivo de las bellas artes, sino el caso de aquellos que involuntariamente deben encontrar otro lugar en la sociedad por cuanto en su profesión no hubo oportuno empleo. Ciñéndose únicamente al mundo universitario, se observa que entre la universidad y la actividad económica nacional, pública y privada, hay un gran distanciamiento. No se está aprovechando la comunidad de los académicos para las investigaciones que requiere el Estado en sus diferentes planes, ni la empresa privada mantiene nexos continuos con la universidad, con sus profesores ni menos con sus estudiantes. Más aún, dentro de una sociedad en un proceso de desarrollo y con una gran necesidad de la mejor utilización de sus recursos en todos los órdenes, la desconfianza y el recelo mutuos entre la academia universitaria y la comunidad nacional parecen acrecentarse cual molinos de viento grupos de estudiantes en las universidades que ven en el Sistema un enemigo, y grupos organizados de la actividad productiva, que temen a los cuerpos universitarios como destructores del orden institucional y de los valores de una cultura ancestral. Este es un gran desperdicio nacional y ante él vale la pena reflexionar y reaccionar. Deben cambiarse muchos enfoques y perspectivas, tanto desde el punto de vista de la comunidad como desde el punto de vista de la universidad (251).

Los rectores y autoridades universitarios son los más preocupados por el problema del desempleo y subempleo. Ellos quisieran buscar elementos de programación basados en necesidades futuras de recursos humanos. Sin mengua de que se siga perfeccionando la metodología sobre estos estudios y de la orientación que ellos pueden dar a la universidad, nos atreveríamos a opinar que el problema podría tener otros elementos dignos de análisis. No creemos tanto en la así llamada plétora profesional, pues si hay individuos con gran capacidad de estudiar y aprender y una gran dosis de responsabilidad, disciplina e inteligencia, ellos difícilmente van a vivir sin empleo. Tal vez lo que haya faltado es precisamente el desarrollo de estas facultades en el ambiente universitario.

Pero esta desorientación se sigue dando en la universidad: si en principio ya no se trata de escoger la carrera, sí de mirar al futuro. La universidad tampoco ha logrado dar un ambiente para tomar las decisiones requeridas al egresar de ella en la vida de trabajo. Prima la actitud pasiva de buscar empleo, pero no de generarlo. No existe en el ambiente universitario la oportunidad y casi obligación de desarrollar iniciativas, de emprender proyectos, inclusive de arriesgar algunos dineros o de trabajar al lado de alguien a quien se le aprenda no la ciencia, ni la academia sino la práctica. Es decir, muchos elementos que influyen en la creación del empleo, o en localizarse en un sitio determinado de la actividad profesional.

Si el estudiante que termina su bachillerato sufre un trauma al entrar a la universidad, el novel profesional también recibe lesiones morales y monetarias cuando sale de la academia y se enfrenta al mundo real del trabajo. El sistema educativo en cada ciclo es cerrado y terminal en sí mismo, o no de proyección hacia la vida.

La universidad no puede ni debe ser un recetario o vademécum que equiepe al egresado para resolver todos los problemas y situaciones profesionales que se le presenten en la vida real. Una formación universitaria a base de fórmulas y no de principios es una deformación lastimosa y el peor negocio que podría hacer un individuo y por lo tanto la sociedad. El universitario nunca termina estudios. El debe gozar de una gran capacidad de aprender, de asimilar, de continuar estudiando, formándose y actualizándose a lo largo de la vida. En este sentido el concepto de educación continuada se yergue como un elemento importante dentro de la problemática que aquí comentamos. Esto significa ser universitario.

La emigración de profesionales colombianos

Ha existido una emigración neta de profesionales colombianos principalmente hacia los Estados Unidos, Venezuela y Ecuador durante los últimos 15 años. Una cuantificación exacta del fenómeno no ha sido tarea fácil y a ello se han dedicado numerosos esfuerzos, tanto de colombianos como de extranjeros (252).

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia citando cifras del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) calcula que de los 38 400 colombianos que emigraron como profesionales y técnicos entre 1955 y 1963, 20 506 se establecieron permanentemente en el exterior (35%) (253). Creemos que no puede afirmarse que este número corresponde totalmente a profesionales universitarios, pues no se compagina con las cifras internas; pero habría que admitir que un porcentaje significativo sí lo son.

Si tomamos las cifras oficiales de los Estados Unidos, que parece ser el país hacia donde más profesionales colombianos emigran (más del 40% se cree) para el mismo periodo (55-63) se registraron 6 022 emigrantes colombianos como profesionales, técnicos y estudiantes (ver cuadro N° 42). Se observa que el grupo de profesionales de la salud tuvo la mayor participación (24.5%) o sea 2 157 profesionales para el periodo 1954-1975 y los ingenieros emigrantes superaron el millar.

Peter C. Jones en un trabajo que ha realizado en la Universidad Javeriana y que está próximo a publicarse sobre la migración internacional colombiana, examina las estadísticas disponibles y los análisis realizados por diversos autores. En cuanto a la emigración neta de personal colombiano de alto nivel dicho autor concluye:

"Se pueden considerar tres fases o periodos para el caso colombiano la primera fase entre 1950 y 1960 puede caracterizarse como un periodo de insignificante emigración colombiana y con alguna ganancia de emigración extranjera. Una segunda fase entre 1960 y 1970 que se caracteriza por una notoria y significativa emigración de colombianos y una pérdida neta en la inmigración de extranjeros. Y la fase tercera del año 70 hasta el presente que es un periodo de emigración moderada de colombianos con un flujo de retorno de colombianos a su país y una ganancia neta en la inmigración de profesionales extranjeros."

CUADRO No 42

INMIGRANTES COLOMBIANOS ADMITIDOS EN LOS ESTADOS UNIDOS COMO PROFESIONALES, TÉCNICOS Y AFINES (1954 1975)

Año	Ciencias de la Salud (1)	Maestros y Profesores (2)	Ingenieros	Técnicos	Audidores y Contadores	Religiosos (3)	Otros	Total
	No	No	No	No	No	No	No	
1954	12	2	21	12	—	—	11	68
1955	23	2	22	16	—	—	9	72
1956	30	4	30	6	—	—	14	84
1957	38	8	46	17	—	—	16	126
1958	75	9	64	33	—	—	38	219
1959	73	8	52	16	—	—	28	174
1960	81*	6	36	22	—	—	198	340
1961	77*	67	30	46	43	36	57	365
1962	107*	95	38	79	74	26	36	466
1963	132*	124	48	118	100	62	67	631
1964	210*	170	62	176	128	36	162	924
1965	140*	180	70	180	89	29	111	799
1966	113	160	84	164	77	17	118	723
1967	137	53	74	46	16	20	58	392
1968	170*	81	110	171	82	23	92	729
1969	117*	11	103	153	93	20	160	647
1970	91	37	53	72	43	16	78	390
1971	121*	12	71	43	34	33	120	484
1972	133**	39	60	59	15	21	39	366
1973	120*	45	38	37	14	80	16	300
1974	66*	40	28	53	17	27	47	278
1975	91*	17	24	49	16	21	63	311
TOTAL	2 167 (24 5%)	1 199 (13 6%)	1 164 (13 2%)	1 559 (17 7%)	839 (9 6%)	388 (4 4%)	1 502 (17 1%)	6 806 (100%)

1 Incluye médicos con diversas especialidades, 28 veterinarios, odontólogos, optómetras, farmacéuticos y enfermeras profesionales; del grupo de Ciencias de la Salud 1 411 eran médicos

2 Incluye docentes de primaria, secundaria y superior en diversos campos

* Incluye estudiantes de enfermería

** Incluye terapeutas y dietistas

3 Incluye sacerdotes y miembros de otras comunidades religiosas

Fuente: U S Department of Justice 1954 1975 Immigrants admitted into the United States as professionals, technicians, and other occupations by country or region of latest permanent residence and occupation Immigration and Naturalization Service Washington, D C Citado por Berry y Méndez, op cit, pp 58 y 67

“Durante los años 60, 6 177 profesionales colombianos emigraron a los Estados Unidos y se estima que regresaron unos 2 000 hasta la mitad de 1970”

Jones al suponer que la emigración legal de colombianos a los Estados Unidos representa un 37% del total y que la proporción de emigrantes profesionales y técnicos sobre el total es igual para el resto del mundo, calcula en 16 700 la cifra de emigrantes colombianos entre 1960 y 1970

“Sin embargo, continúa, en esta cifra es muy probable que haya un buen grupo que no poseen sus grados universitarios (alrededor de un 20%) como ha sido el caso concreto de los emigrantes a Estados Unidos, lo que reduce la emigración bruta a 13.360 personas Si se descuenta la cifra calculada de profesionales que ya hubieran regresado para 1970 o sea un 33% (4 500) nos daría una emigración neta de 8 800 en 1970. Al mejorar las condiciones de los años 70 el retorno acumulado podría elevarse a 8.000 con lo cual la pérdida neta en 1977 sería de 5.360”

Jones calcula, siguiendo el mismo método, la pérdida neta de profesionales universitarios para el período 1970-75 en 1 700. Todo ello nos llevaría a concluir que para 1977 el número de profesionales colombianos en el exterior se elevaría a 7 500 aproximadamente, de los cuales un porcentaje apreciable irá regresando.

Diferentes son las causas aducidas para la emigración de profesionales. Entre otras (254)

- a) La búsqueda de mejores condiciones salariales
- b) La oportunidad de desarrollo profesional bien con estudios ulteriores, o al lado de industrias, hospitales y en general organizaciones más tecnificadas
- c) Las condiciones de desempleo o subempleo profesional dentro del país y las dificultades insalvables para conseguir puesto
- d) La carencia de programas de investigación en la industria privada y en la mayoría de las organizaciones del Estado colombiano
- e) Una formación profesional en desacuerdo con la realidad nacional
- f) La preferencia de las filiales de empresas multinacionales por personal experimentado y capacitado en sus industrias matrices
- g) La necesidad de especializarse y por ende saber más y ganar posición social
- h) La necesidad de salir, adquirir nuevas experiencias y ganar status

En consecuencia cualquier política de atracción debería tener en cuenta estos y otros factores que inciden en la emigración. Pero el problema no radica tanto en quienes emigran en forma más o menos definitiva, sino en mantener condiciones educativas, salariales, económicas y de patriotismo que haga innecesaria esta "sangría intelectual del capital humano", o "trata de cerebros", como dice Claude Julien. Creemos que vale más la pena ensayar programas para conservar nuestro talento y valorarlo, que ofrecer condiciones de excepción para que retornen los idos pues ello sería contraproducente. Casi que sería necesario irse para poder regresar con condiciones profesionales (255).

Con frecuencia miramos sólo el problema de emigración al exterior y no ahondamos en el fenómeno de la migración interna y la exagerada concentración de ciertos profesionales en las grandes ciudades.

Existe por lo tanto, una pérdida neta de profesionales colombianos de proporciones preocupantes que harían reflexionar en modificaciones necesarias en las estructuras universitarias y en las estructuras económicas, sociales y profesionales del país. Con todo, este fenómeno es un mal menor (si los colombianos como grupo social progresan económica y socialmente en el exterior) al compararlo con el desempleo y subempleo interno de profesionales (256).

NOTAS

- 168 "Si las sociedades industriales más maduras, nos dice José Medina Echavarría, ofrecen hoy manifestaciones patentes —cada vez más reiteradas— de esa toma de conciencia de la relación fundamental que existe entre la educación, la economía y la estructu-

ra social, se comprende de suyo, y como evidente por sí misma, que esa preocupación alcanza mayor intensidad y agudeza en los países en trance de desarrollo, aunque ello se ofrezca, como es natural, con características más peculiares”, *Filosofía, Educación y Desarrollo*, etc , p 107.

169. “La educación entendida como ‘sistema’ es mucho más amplia que la red inconexa de escuelas primarias, medias y universidades que tradicionalmente ha monopolizado la educación. Nuevas formas, como la educación extra-escolar y la educación refleja (comunidad, familia, vida social, artes, deportes, información, etc.) contribuyen a promover educacionalmente al hombre tanto más que los muros convencionales de una escuela”. UNESCO: *Enfoques y metodologías para el desarrollo de la educación. Resultados de la experiencia del Proyecto UNESCO-CHI-29*, Ministerio de Educación, Santiago, 1975, p 25
170. UNESCO: *Obra citada en la nota anterior*, p 15.
171. Para Louis Althusser, como se sabe, el sistema educativo, o “Aparato Ideológico Escolar”, es uno de los “Aparatos Ideológicos del Estado”. Véase de Tomás A. Vasconi: *Ideología, lucha de clases y aparatos educativos en el desarrollo de América Latina*, Editorial Latina, Bogotá, 1975.
172. “La educación, sostiene Ricardo Nassif, es universalmente reconocida como una función social, esto es, como una función de la comunidad humana que, como tal, juega simultáneamente el papel de fuerza configuradora de sus miembros, antes y después de la acción de la escuela”. “Además de ser una necesidad social, es una función social que al sistematizarse se constituye en una técnica social, en un recurso de la comunidad encaminado a lograr a través de los individuos, el mantenimiento de una determinada forma de vida educativa o la promoción de una nueva”. Ricardo Nassif: *Pedagogía de nuestro tiempo*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1965, pp. 55 y 56
173. Pablo Latapí: *Universidad y Sociedad: Un enfoque basado en las experiencias latinoamericanas*. Ponencia presentada a la Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre Nuevas Formas de Educación Post-secundaria, Caracas, 20 al 27 de septiembre de 1978 (mimeografiado).
174. “Los hombres formados en la escuela de la Expedición Botánica tuvieron muy clara la idea de la importancia de la ciencia experimental para el desarrollo económico. El concepto de “utilidad social de las ciencias” adquiere gran importancia para los granadinos de la época, en contraposición de la cultura colonial de contenido religioso, jurídico y teológico, orientada por conceptos ultramundanos como la salvación y preparación para la “otra vida”. La Expedición Botánica fue concebida por Caballero y Góngora, el Virrey Ilustrado, como un vasto plan de explotación de las riquezas naturales y como una manera de cambiar la orientación cultural de sus establecimientos de enseñanza. El movimiento de la Ilustración empezaba su marcha ascendente. Siguiendo los pasos que este proceso había tenido en Europa, también aquí se inicia esta tendencia con una crítica destructora de la filosofía escolástica que había dominado la enseñanza superior de las instituciones educativas coloniales. Este proceso fue llevado a cabo por Mutis y sus discípulos y la universidad se convierte así en una entidad subversora. Hacia la última década del siglo XVIII la reacción contra la “jerigonza” y la filosofía peripatética era incontenible. El fiscal Don Francisco Moreno y Escandón propone un plan de reforma de la Educación en los colegios del Rosario y San Bartolomé en el que se preconiza la libertad intelectual y un vivo deseo de ver el pensamiento liberado del método dogmático, autoritario y verbalista. La universidad se convierte así en foco de irradiación de las ideas y valores de su tiempo y en centro de discusión y crítica. En esta universidad se formaron hombres como Nariño, Torres y Caldas, figuras cimeras en la lista de subversores colombianos”. Guillermo Restrepo S.: “Producción, Tecnología y Ciencia y Neocolonialismo en Colombia”, en *Mundo Universitario* No 3, 1973, pp 53 a 75

- 175 El art 1 de la Ley educativa de 1826 establece: "En toda Colombia debe darse una instrucción y enseñanza pública proporcionada a la necesidad que tienen los diferentes ciudadanos de adquirir mayores o menores conocimientos útiles conforme a su talento, su inclinación y destino" "Con un capitalismo comercial incipiente y una ideología moderna que bien sustentaba formas sociales y económicas (capitalismo industrial) más avanzadas en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, caímos fatalmente en la utopía. La ideología solo tiene eficacia práctica cuando corresponde a una realidad. Del verbalismo de la Colonia pasamos al mundo irreal de las ideas de vanguardia en los países capitalistas más avanzados" Guillermo Restrepo S.: *Ibidem*.
- 176 En 1839, en mensaje al Congreso, el presidente José Ignacio Márquez se quejaba de las deficiencias de la educación universitaria en los siguientes términos: "Tenemos abundancia de letrados, y de médicos que aumentan de día en día, pero carecemos de suficiente número de hombres instruidos en las ciencias exactas y artes mecánicas, en la química, mineralogía, botánica y agricultura, sin los cuales no podrán desenvolverse del todo los gérmenes de prosperidad que encierran las diversas provincias del Estado. Sería muy conveniente se hiciese venir de Europa profesores hábiles en estas ciencias con los aparatos, máquinas e instrumentos necesarios para que los difundiesen en la República" Citado por Guillermo Restrepo S.: *Mundo Universitario*. A su vez, en 1842, el Dr. Mariano Ospina Rodríguez, en Memorial al Congreso exponía lo que consideraba como los "vicios cardinales" del sistema educativo: "El segundo de los vicios cardinales del sistema educativo de enseñanza consiste en dar preferencia decidida a los estudios profesionales de jurisprudencia, medicina y teología, sobre el estudio de los conocimientos industriales. Existen hoy centenares de graduados en medicina y jurisprudencia, descontentos consigo mismos y con la sociedad que les proporciona trabajo y medios cómodos para subsistir, y por lo tanto en la mejor disposición para afligir a sus familias, atormentarse a sí mismos y turbar el país mientras que es preciso hacer venir de tres mil leguas de distancia y a peso de oro un operario que dirija el fuego en un horno de reverbero o que constituya una rueda hidráulica. La población y la ciencia andan en todas partes al compás de la riqueza, porque la primera no crece si no se aumentan los medios de subsistencia, ni las segundas pueden florecer en un país miserable" Citado también en el mismo ensayo por Guillermo Restrepo S.
- 177 "Las facultades de Ingeniería durante el siglo XIX y bien avanzado el siglo XX daban solamente el título de Ingeniero Civil, aunque en la Facultad Nacional de Minas se daba gran importancia a los estudios en la minería técnica y concedía el título de Ingeniero de Minas. El General Presidente de la República Pedro Nel Ospina era un Ingeniero de Minas de Berkeley y fue uno de los grandes impulsores de esta carrera. Desde sus comienzos, la Facultad Nacional de Minas estuvo íntimamente ligada al desarrollo económico de Antioquia, tan basado en las actividades mineras. La Universidad de Antioquia ha sido siempre el meridiano de la región. Sus egresados fueron y siguen siendo los líderes de la sociedad. La Universidad Nacional en un ámbito más amplio, ha tenido una misión y un destino similar. En ellas se formaron auténticos científicos como Julio Garavito, Luis de Greiff Bravo, Alejandro López. Aunque ancladas en un medio en el que no se daba un desarrollo industrial y tecnológico, no por ello y por no ser instituciones tecnológicas, dejaron de cumplir su misión histórica ligada a los intereses nacionales en los campos de la cultura, la técnica y la ciencia" Guillermo Restrepo S.: *Op. cit.*
- 178 Guillermo Restrepo S.: *Op. cit.*
- 179 "La República liberal, escribe el rector de la Universidad del Valle, Alvaro Escobar Navia, había entendido que era su deber impulsar un modelo universitario que interpretara las tendencias que se habían configurado desde los años veinte en la vida nacional. Hizo, pues, un gran esfuerzo por dotar al país de un centro de educación supe-

rior que armonizara con la nueva realidad que se entreveía en el panorama económico y social de Colombia. Eran ellas, entre otras, el proceso de urbanización creciente; el desarrollo comercial interno ligado a ciertos fenómenos económicos y políticos externos que hicieron posible la construcción de una infraestructura física totalmente nueva, especialmente en relación con vías férreas y carretables; la importación de bienes de capital para empresas destinadas a la producción de bienes de consumo final dentro de un régimen de sustitución de importaciones; la transferencia de tecnología de países desarrollados en condiciones económicas de expansión que, a su vez, promovieron inversiones en países —como Colombia— que ofrecieran condiciones adecuadas, como oferta de materias primas y mano de obra con bajos costos. Esta etapa estuvo imbuída de una ideología empresarial y urbana notoriamente dinámica y progresista que tuvo alguna vigencia en los medios universitarios. La disposición crítica de la Universidad no se atrevía aún a cuestionar los postulados básicos de ese desarrollo. Los gestores y representantes de ese modelo estaban vinculados a la marcha universitaria, como que era la época de los docentes de hora-cátedra, modalidad que permitía la presencia de profesionales dedicados a actividades diferentes a las académicas. Era, en verdad, un marco ideológico progresista llamado a resistir los embates de tendencias opuestas que se ligaban a una economía asentada sobre la renta del suelo, la herencia, la comercialización de productos agrícolas obtenidos por sistemas de explotación basados en el régimen de arrendatarios y aparceros, rescoldos de una nación semifeudal reacia a acomodarse a las urgencias de la transformación que llamaba a sus puertas. Se adelanta una verdadera renovación de la sociedad colombiana y la lucha contra el feudalismo constituía un propósito político y social de importancia, lo que contribuyó a ganar la adhesión de ideologías diferentes que consideraban conveniente o simplemente estratégico ese proceso. La validez de este marco ideológico era generalmente reconocida. Las protestas estudiantiles se orientaban más que todo a la obtención de reformas académicas y administrativas y a la satisfacción de aspiraciones gremiales por medio de cafeterías y residencias estudiantiles. Las posturas ideológicas estaban perfiladas por el llamado socialismo humanista, con hondos raíces europeas, en especial francesas, notablemente aproximadas a cierto pensamiento liberal que insurgía en el medio académico y social del país". "Para nadie es un misterio que el reformismo desapareció, o comenzó a desaparecer, en los movimientos estudiantiles y profesoriales de las universidades del Estado a mediados de los años sesenta. El marco ideológico que impulsaba y asistía sus tesis se distanció cada vez más de la filosofía demoliberal, con crecientes aproximaciones a otros postulados, en especial al marxismo. Esta ruptura tiene algo que deber a la revolución cubana que había ocurrido poco antes. Con todo, el distanciamiento parece ligado a la presencia de tendencias económicas que hacían perder vigencia al desarrollo industrial que se venía dando, y, en cambio, se inclinaba por orientar su atención hacia sectores más diversos al buscar la formación de un aparato productivo nacional, como lo denota el incremento de la producción de bienes intermedios, o al recomendar un aumento del valor agregado en las exportaciones, robustecer el capital nacional, mejorar la tasa interna de ahorro, etc. Ante esto, parecía como si los sectores comprometidos en el manejo universitario no sólo habían perdido el liderazgo en el desarrollo nacional sino que se los consideraba obstáculos a la expansión de sus tendencias, en los casos más moderados, o se los señalaba como simples mecanismos de represión y de entrega nacional, en los más radicales. Claro que la universidad de los años sesenta, cuando ocurre la crisis que analizamos, ya presentaba modificaciones con relación a la que mencionamos atrás a propósito de la República Liberal. Esta Universidad es un poco más ajustada a la norteamericana; introduce la organización de los departamentos en el intento de romper con la autarquía de las facultades; establece los estudios generales; pone en

- vigencia los planes de ciencias básicas; promueve estudios de numerosos estudiantes colombianos en países desarrollados. Es bueno observar cómo el componente americano obra como ingrediente en la reacción que genera luego la sobrepolitización estudiantil que sucede a este proceso” Alvaro Escobar Navia: *Posibilidades reales de un gobierno interno en la universidad del Estado y sus relaciones con la autonomía universitaria*, etc .
- 180 Gabriel Anzola Gómez: “Notas sobre integración de la Educación Media y la Educación Superior” en *Mundo Universitario*, revista de la ASCUN, No 6, enero, febrero, marzo, 1974, Bogotá, pp 55 a 62 Véanse también los siguientes trabajos presentados al mismo seminario: P Oscar Mejía, S J : “Integración de la Educación Media con la Universidad” y de José María Velasco M y otros: “La Educación Media y sus Relaciones con la Universidad” Ambos en *Mundo Universitario* No 7, abril, mayo, junio 1974, pp 17 a 48 y 67 a 87, respectivamente
- 181 Universidad de Antioquia (Facultades de Educación y de Ciencias y Humanidades): “Anotaciones Generales para una Integración de la Educación Media y Superior en Colombia” *Mundo Universitario* No 8, julio, agosto, septiembre 1974, pp. 45 a 62.
- 182 “Esta nueva disposición parece limitar la autonomía universitaria en el terreno académico, cuando se trata de carreras de orientación técnica, con cuatro (4) semestres, que cursen en la Universidad y con posterioridad a los estudios de bachillerato”. Gabriel Anzola Gómez: *Notas sobre educación intermedia profesional y educación tecnológica*, ASCUN, Bogotá 1977 (mimeografiado)
- 183 *Ibidem* “La Educación Tecnológica se encuentra en el espacio o rango comprendido entre la técnica operativa y el ejercicio de profesiones como la Ingeniería, las Ciencias Agropecuarias, las Ciencias de la Salud, las Ciencias Biológicas, etc., ubicándose así el Tecnólogo, desde el punto de vista ocupacional, más cerca del profesional clásico que del obrero calificado, y educacionalmente, en el ámbito de la Educación Superior” ACIET: *Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Tecnológica*, Medellín, 1977
- 184 Sobre el particular véase de Alberto Alvarado: *Problemática sobre la formación y utilización del técnico intermedio profesional. Proyecto: Requerimiento de técnicos de nivel intermedio profesional*, Bogotá, mayo de 1977 (mimeografiado).
- 185 Véanse de ACIET: *Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Tecnológica*, mayo 1972 - Cinco años, mayo 1977 y *Conclusiones del Seminario sobre el Desarrollo de la Educación Tecnológica en el Sistema Educativo Colombiano* Pereira, Villa Tabor, junio 16, 17, 18 de 1976
- 186 “Hay que constatar que, de hecho, el sistema educativo de nuestros países se justifica y tiene sentido por la universidad. Lo que significa, en la mentalidad de las gentes y en las políticas educacionales de los gobiernos, una polarización muy grande y significativa (podría preguntarse si demasiado) del sistema educativo hacia la universidad” Jaime Rodríguez F SDB: *Las transformaciones del Sistema Educativo y su repercusión sobre la universidad de la década del 80 en Colombia*, MEN-ICFES, Serie Documentos de Divulgación No 24 (mimeografiado), p. 1
- 187 La Exposición de Motivos del Decreto 088 de 1976 señala que el propósito central de la reordenación de los niveles del sistema es superar la ruptura que actualmente existe entre ellos, tanto en términos del paso de los egresados de un nivel a otro, como en términos de correlación programática
- 188 “Por eso los niveles funcionan cada uno por su lado, lo que se manifiesta igualmente en las reformas de los niveles tomados aisladamente, como se puede constatar al seguir la historia de nuestro proceso educativo. La universidad, como entidad, por ser el más alto símbolo de clase y por las expectativas de movilidad social que se fincan en ella, es la que condiciona los niveles del sistema educativo, de modo que no es que éstos

converjan hacia ella, sino que la universidad los sateliza y los coloca en condición de dependencia. En sentido de énfasis y sin pretender negar interrelaciones e influencias obvias, se puede afirmar que, tanto en los aspectos positivos de la promoción escolar, aunque sea para muy pocos, como en los aspectos negativos de la mortalidad escolar con todas sus consecuencias, es la universidad la que relaciona a los otros dos niveles hacia ella y no viceversa. El prestigio de que está rodeada la universidad, como culminación de todo el proceso educativo y la connotación que tiene de "extra ecclesiam nulla salus" la convierten realmente en el factor conglutinante de las piezas dispersas de los niveles educativos para constituir alrededor suyo, el sistema educativo, como una unidad aparente. Para el caso colombiano, en algunos niveles de carreras cortas (que son muchas veces de existencia muy fugaz), el nivel de educación superior es apenas una prolongación, del nivel de educación media. Pero sus mismas características marcan muy claramente los límites entre los niveles en la generalidad de los casos. Pero esto no constituye óbice para que el hecho universitario establezca sus relaciones de poder y de dominio sobre el nivel medio, con el que mantiene relaciones inmediatas" Jaime Rodríguez F: *Las transformaciones del Sistema Educativo y su repercusión sobre la universidad de la década del 80 en Colombia*, etc. pp 47 y 48

- 189 "Las universidades que no investigan son subuniversidades" afirmaba categóricamente don Bernardo Houssay, uno de los dos únicos premios Nóbel en el campo científico que ostenta América Latina, y don Alejandro Lipschutz sostenía en Chile que "sin investigación una institución que se llamara cien veces universidad no sería tal"
- 190 Jaime Sanín Echeverri: *La universidad nunca lograda*, Editorial Voluntad, Bogotá, 1971, p 13
- 191 Para Luis Alberto Sánchez (peruano), Gonzalo Aguirre Beltrán (mexicano) y Aníbal Bascuñán Valdés (chileno), entre otros, existe una universidad latinoamericana como modelo o tipo diferente; que surge de la conjugación de analogías y desemejanzas, como dice Sánchez, o de su particular desarrollo histórico, como asegura Aguirre Beltrán, por lo que es susceptible de definición, según Bascuñán V. Véanse al respecto: Luis Alberto Sánchez: *La Universidad Latinoamericana*, Editorial Universitaria, Guatemala, 1949, p 10; Gonzalo Aguirre Beltrán; *La Universidad Latinoamericana*, Universidad Veracruzana, Xalapa, México, 1962; Aníbal Bascuñán Valdés: *Universidad: Cinco ensayos para una teoría de la Universidad Latinoamericana*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1963, pp. 89 a 100.
- 192 "Las universidades por su situación económica, calidad de profesorado, número de alumnos y otras características, son muy diferentes entre sí. Luego no se puede decir que exista la universidad colombiana". Jaime Rodríguez Forero: "Universidad y estructura socio-económica: el caso de Colombia", etc., p. 219.
- 193 "Con mucha razón se ha dicho de la universidad colombiana que está de espaldas al país y habría que agregar que éste está de espaldas a la universidad. En realidad, nuestra universidad se presenta como un enclave extraño que la estructura social sostiene, o quizás soporta sin que se puedan integrar" Jaime Rodríguez Forero: "Universidad y Sistema Científico Tecnológico en Colombia", etc., p 146 En 1958, el Padre Louis J Le Bret escribió lo siguiente a propósito de la universidad colombiana: "Viviendo al margen de las actividades nacionales, mal equipada para la investigación, sin nexos con los organismos dirigentes del país, la universidad fatalmente debe encontrarse desconectada de las necesidades reales del país. De hecho ni el contenido de su enseñanza, ni el espíritu que la anima, ni la estructura de sus facultades corresponden a la fase de desarrollo de Colombia" Misión "Economía y Humanismo": *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*. Presidencia de la República. Comité Nacional de Planeación Bogotá, septiembre de 1958, p 320

- 194 Oscar Varsavsky: *Hacia una política científica nacional*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1972, p. 87
- 195 El reciente estudio auspiciado por el ICETEX: "Selectividad del sistema universitario colombiano. Papel del crédito educativo", llega a la conclusión de que el acceso a la enseñanza superior y la permanencia en el mismo, dependen fundamentalmente del origen socio-económico del estudiante y de sus aptitudes; estas últimas se hallan, a su vez, condicionadas directa o indirectamente por el primero. Otras conclusiones interesantes de este estudio, que llevó a cabo un análisis teórico y empírico del sistema universitario colombiano en cuanto a su papel de selector social, son las siguientes: "La selectividad del sistema educativo está determinada en gran medida por características estructurales del sistema social vigente. La necesidad social de reproducir los estratos socio-económicos determina el establecimiento de mecanismos que orienten o limiten el acceso a la educación. En Colombia, las características particulares adquiridas a través de los condicionamientos externos, las distorsiones propias del capitalismo dependiente y la ideología dominante impiden al Sistema Educativo cumplir a cabalidad las funciones desempeñadas por éste en los países desarrollados. Tanto la oferta educativa actual como la dirección y cantidad de demanda por educación en Colombia no guardan correspondencia con las necesidades del país. Se hace necesario por tanto, establecer y consolidar mecanismos que adecúen la oferta y demanda educativas tanto a la tendencia general del desarrollo como a las demandas actuales del sistema productivo. Las limitaciones de la demanda educativa condicionadas por el bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población pueden neutralizarse, en parte, con instrumentos de financiación como el crédito educativo. El acceso y permanencia en el Sistema Universitario dependen en lo fundamental del origen socio-económico del estudiante y de sus aptitudes. Estas últimas se hallan a su vez directa o indirectamente condicionadas por el primero. El crédito para educación superior se ha constituido en un mecanismo de implementación en los logros educativos de los estudiantes universitarios pertenecientes a estratos medios y bajos. Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior: *Selectividad del Sistema Universitario Colombiano. Papel del Crédito Educativo*, Bogotá, 1976, pp. 286 a 288.
- 196 Para la existencia del subsistema no se requiere la uniformidad o estandarización de las instituciones. Esto sería contraproducente y empobrecería el panorama de la educación superior, en vez de enriquecerlo. Se coincide así con la siguiente opinión de Jorge Leyva y Jorge Ortiz: "No pretendemos que en las universidades nuestras exista una uniformidad tal que no haya lugar para las características y las variedades propias de cada universidad, que redundan en beneficio del sistema universitario general. Pero sí consideramos indispensables unos parámetros comunes mínimos, que definan los fines y objetivos generales, que establezcan políticas básicas para la existencia de una universidad y que fijen condiciones, por ejemplo, acerca de cómo debe ser lo específico de la enseñanza-investigación-aprendizaje del nivel universitario. Además, es indispensable una definida política financiera". Jorge Leyva y Jorge Ortiz: *La Universidad ¿cambiarla o cerrarla?*, etc., op. cit., p. 119.
- 197 Jaime Rodríguez Forero: "Universidad y Sistema Científico-Tecnológico en Colombia", etc. op. cit., pp. 125 y 211
- 198 El plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978 "Para cerrar la brecha", publicado por el Departamento Nacional de Planeación en 1975 incluye, entre los programas para el sector educativo, los siguientes puntos que integran la "política de educación superior": En materia financiera, la política para este nivel propone independizar los presupuestos de las universidades oficiales del Presupuesto Nacional. Se recomiendan los siguientes mecanismos para lograrlo:
—Crear rentas propias mediante la donación de tierras baldías para que las exploten

—Actualizar progresivamente el valor de las matrículas en las universidades oficiales de acuerdo con los costos reales por especialidades. El Gobierno podría transferir gradualmente parte de los fondos que actualmente destina al financiamiento de las universidades a un fondo administrativo por el ICETEX, el cual se encargará de prestar el dinero a los estudiantes para cubrir el costo de la matrícula.

—El Gobierno Nacional tratará de consolidar las universidades existentes y apoyará la creación de otras en aquellas regiones en las cuales se creen recursos propios para contribuir a su financiamiento

—Apoyar y fortalecer los programas de universidad a distancia y a la organización de la universidad nocturna

En relación con los aspectos académicos y organizativos de las universidades se recomienda:

—Creación de un Sistema Unificado de Universidad Estatal, el cual persigue la integración inter-universitaria en los campos académico, administrativo y financiero y la integración con el sistema educativo en su totalidad a través de la investigación socio-educativa y la extensión a la comunidad.

—Reorganización de los estudios de pre-grado para incluir la posibilidad de un título intermedio al término de los tres primeros años en aquellas carreras que permitan la provisión de mandos medios requeridos por la economía y favorecer a los estudiantes que por diversas causas no pueden terminar sus estudios universitarios completos

—Distribución más racional del tiempo de los profesores, exigiendo que aquellos profesores cuya única función en la universidad sea la docencia, tengan un mínimo de quince horas de clase a la semana y que aquellos dedicados, además de la docencia a tareas de investigación deban presentar sus resultados al término del período académico, como justificación para su inferior carga docente.

199 “Tal es el caso colombiano desde cuando, en 1958, el Estado Colombiano asignó a las universidades, por conducto de su entidad asociada, el papel de organismos rectores de la educación superior, confiándoles al mismo tiempo la posibilidad de ciertos medios legales y la administración de los recursos económicos necesarios para desempeñar tan importante función. El mecanismo simbiótico Estado-Universidad tuvo operancia durante cerca de doce años, con resultados positivos en cuanto a metodologías concertantes y elevación de niveles, determinación de objetivos en los planes y establecimiento de contenidos mínimos en los programas. La gran estrategia del sistema para la operancia de sus decisiones consistía, a no dudarlo, en que éstas aparecieran con el sello mayor de la universidad, asociada precisamente para llegar a esos fines y, aunque en determinados momentos se requiera la refrendación gubernamental, ésta operaba fundamentalmente como una consecuencia del pensamiento y la voluntad de la entidad universitaria, manifiestos de manera autónoma y espontáneamente acatados por las distintas unidades académicas. Tal fue la época en que la universidad colombiana, estimulada por la acción estatal, empezó a encontrarse mejor así misma, y mediante ese encuentro, inició su proyección directa sobre los destinos de la educación superior, con plena responsabilidad de su misión institucional. Por varias razones y circunstancias, aquel sistema de coordinación programada experimentó en 1969 una reforma radical. Desapareció el ente burocrático mixto y el Estado sustituyó al Fondo Universitario Nacional, que era parte del binomio, con otra estructura oficial, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, cuyos objetivos asumían buena parte de los propósitos anteriores. No quiso, sin embargo, su determinante legal, distanciar del nuevo mecanismo el apoyo universitario, cuyas ejecutorias le habían ganado ya su posición irrefutable en la orientación de la educación superior, y por eso colocó en el colegio directivo del Instituto ocho universidades, oficiales y no oficia-

les, representadas por sus rectores. Además, consagró de todos modos la participación de la unidad universitaria en el estudio de los asuntos esenciales de la educación superior, que naturalmente son los académicos, mediante la necesidad legal de pronunciamientos específicos, para cada caso, de la universidad en su expresión unitaria, y a través de la formulación de las grandes directrices para un planeamiento armónico de todo ese nivel educativo" Carlos Medellín: *La Universidad Conflictiva entre otras cosas*, etc, op. cit., pp 71 y 72

200 Sin compartirla en su totalidad y más bien como un ejemplo de las críticas que se hacen al ICFES, se reproduce la siguiente: "¿Ha logrado el ICFES, por su alta calidad académica y por su eficacia administrativa, que la totalidad de las universidades lo tengan en cuenta para sus propias determinaciones? ¿Ha dado a conocer el ICFES criterios de mejoramiento permanente de calidad académica y de eficacia administrativa? ¿Ha conseguido el ICFES establecer normas para el reconocimiento de programas, facultades y universidades, fundamentadas en los requerimientos de calidad impuestos por el momento histórico y por las necesidades de desarrollo regional y nacional? ¿Ha logrado el ICFES crear en cada una de las universidades la conciencia de que sus currículos con sus contenidos y métodos, su profesorado, su organización académica y administrativa y en general su planeamiento sean continuamente evaluados y modificados para que respondan a la exigencia de que la universidad es de la comunidad y es para la comunidad? ¿Ha logrado el ICFES amparar a la universidad de los cambios de políticas gubernamentales, de manera que la universidad responda por sí, gracias a su autonomía, a las necesidades del país, independientemente de los criterios políticos de uno u otro ministro? ¿Tiene el ICFES un plan de desarrollo universitario en el país, tan suficientemente fundamentado y divulgado, que la creación de universidades, facultades o programas no esté a merced de presiones distintas a las de las reales necesidades y posibilidades de las regiones y del país? ¿Ha propuesto el ICFES alternativas al país, para tratar de resolver a fondo el alarmante problema de la financiación de la universidad colombiana? Estos interrogantes no pretenden poner en tela de juicio ni la conveniencia de la existencia del ICFES, ni la bondad de la intención por la que fue creado, ni los esfuerzos que se han realizado en él por satisfacer sus objetivos. Sin embargo, si las respuestas a los interrogantes mencionados fueran afirmativas, lo dicho en este estudio no tendría razón de ser. Lo que hemos escrito se debe a que estamos persuadidos de que las respuestas son lamentablemente negativas y a que consideramos indispensable una revitalización a fondo de un Instituto que debe tener una altura y una eficiencia proporcionadas a sus fines, que se confunden en buena parte, con los del desarrollo y nivel cultural del país" *La Universidad: ¿cambiarla o cerrarla?*, etc, op. cit., pp 120 y 121

201 Véanse así declaraciones del ex-presidente Carlos Lleras Restrepo a "Nueva Generación" publicadas en el diario "El Tiempo" correspondiente al 4 de noviembre de 1975. Jaime Rodríguez Forero llega a igual conclusión en su ensayo "Universidad y sistema científico-tecnológico en Colombia" ya citado. Igual Jaime López Collazos y Francisco Gensini en su trabajo "La eficacia del Sistema Universitario Colombiano: análisis y sugerencias" publicado en *Mundo Universitario* No 5, octubre, noviembre, diciembre 1973, pp 37 a 68. Los estudios que se llevaron a cabo con motivo de la elaboración del llamado "Plan Básico de la Educación Superior" llegaron a igual conclusión. De ahí las recomendaciones que se hicieron entonces para la creación del ICFES, la adopción de criterios para el establecimiento de nuevas universidades, normas de acreditación, etc (Véanse los trabajos incluidos en el Volumen II del Plan: *La Educación Superior en Colombia. Documentos básicos para su planeamiento*, publicado por el ICFES en 1970. Germán Rama, en su estudio sobre el sistema universitario colombiano (1970) llega a esta conclusión: "No es posible encontrar una norma lógica de funciona-

lidad del conjunto universitario colombiano, a no ser relacionada con las presiones de los distintos grupos por acceder a una educación universitaria elitista y la voluntad de los grupos superiores de controlar la movilidad social a través de la educación". El sistema universitario en Colombia, etc p 50 Los sectores intelectuales de la izquierda aseguran, en cambio, que detrás del aparente desorden en el crecimiento de la educación superior, a su crisis permanente, etc existe una política encaminada a ponerla al servicio del proyecto histórico y el modelo de desarrollo adoptado por el país, de la cual forman parte, según dicen, la despolitización de la universidad y su elitización y tecnificación (Véanse declaraciones de Antonio Caballero a "Nueva Generación" publicadas en "El Tiempo" del 14 de junio de 1977)

- 202 "No obstante, por razones que sería prolijo exponer aquí, no ha sido precisamente Colombia el país más beneficiado de una ciencia y una metodología que tan audazmente esbozó, si bien no pocas de sus acciones afortunadas en el campo educativo que posteriormente ha realizado, tienen su fuente y origen en aquel memorable documento". Fabio Bustos O : "Los estudios de recursos humanos en el marco de la planeación del desarrollo educativo" en la Educación, año XIII, Nos. 51-52, Secretaría General de la OEA, Departamento de Asuntos Educativos, Washington, julio-diciembre, 1968, pp 23 a 30
- 203 Para el sector educativo el Departamento Nacional de Planeación preparó varios documentos: Plan de Desarrollo Económico y Social. Sector Educación (Documento DNP-URH-654-DE) Bogotá, 1970 (mimeografiado); Marco conceptual para un Plan de Desarrollo del Sector Educativo - Documento DNP-656-URH Bogotá, 1970 (mimeografiado); Estrategia y Mecanismo para la ejecución de la Política Educativa. (Documento DNP-728-URH-DE) 1971 y el Plan de Desarrollo - Tercera Parte. Políticas Sectoriales - Evaluación de Programas - Recomendaciones - Educación. Tomo I, Bogotá, 1972
- 204 Véase de la UNESCO: Enfoques y metodologías para el desarrollo de la educación, etc , pp 42 y ss
- 205 Se comparte la crítica a la expresión "recursos humanos calificados" o de "alto nivel", pues como bien dice Gabriel Anzola Gómez, "parangonar al hombre como valor, con la tierra, el capital, el crédito, es indiscutiblemente lesivo de su dignidad de sujeto y no objeto de la economía" Sin embargo, se trata de una expresión de uso bastante general en los medios educativos, pese a su deplorable connotación economicista. Véase de G Anzola Gómez: "La Universidad y los Recursos Humanos de Alto Nivel", documento elaborado para la ASCUN
- 206 "La explicable importancia o significación económica de la educación indujo en algún momento a que los economistas que incursionaron en la educación, hicieran de ésta una simple función económica y concibieron su desarrollo con una finalidad netamente productiva Hacia la mitad de la década del 60, tanto la economía del trabajo como la economía de la educación parecían reposar sobre un sólo afán: la planificación de los recursos humanos Es decir, la adecuación de los objetivos al crecimiento económico. Esta filosofía tal vez fuera saludable para los países que entraban en la era del consumo masivo, se transfirió casi totalmente a los países en desarrollo, donde evidentemente las características del crecimiento económico eran bien diferentes y donde había acumulados otros problemas educativos que requerían atención prioritaria y tratamiento diferente De todas maneras, y a pesar de los excesos y limitaciones de ese enfoque, hoy casi aceptado unánimemente, es evidente que la educación quéralo o no, está condicionada por el ritmo de crecimiento económico de un país. No sólo en cuanto deriva de él los recursos para cubrir los gastos directos e indirectos que requiere, sino en cuanto que el producto de la educación cumple una función económica en la sociedad; en el proceso productivo se desarrolla gran parte de la potencialidad y creatividad humana que se revierten a la sociedad en forma de bienes y servicios" UNESCO: Enfoques y metodologías, etc op cit , p. 46

- 207 UNESCO: Enfoques y Metodologías, etc Op. cit., p. 47.
- 208 "Los resultados relativos a la demanda por niveles educativos hechos sobre la base de las metas económicas esperadas, constituyen solo una parte de la demanda efectiva de educación: la parte correspondiente a la demanda económica del sistema que le permita suministrar el número de personas con los niveles de educación necesarios al mercado de trabajo. La otra parte está constituida no sólo por la demanda derivada del mismo sistema, sino también por el número de personas que son necesarias para proseguir en los niveles educativos inmediatamente superiores. Por razón más de orden metodológico que de naturaleza, se puede considerar que la producción de graduados universitarios corresponde a la producción demandada por el mercado de trabajo, en tanto que la producción que ha de salir de los niveles medio y primario, ha de ser suficiente para satisfacer los dos tipos de demanda antes mencionados. Aparte de ser necesario mantener un volumen dado de personas en cada uno de los niveles educativos para mantener las dos clases de demanda a que se ha hecho referencia puede ser necesario pensar en una demanda social, que supere el volumen de personas en el sistema escolar que fueron consideradas indispensables. Un caso concreto podría ser el de tener en una fecha dada una proporción de 80% o más de la población en edad escolar de nivel primario en la escuela, cuando la necesidad para suplir las otras demandas fuera únicamente del 60%" Mariano Ramírez A : "La planificación de los recursos humanos y sus relaciones con la planificación educativa" en Educación Nos. 51-52, Secretaría General de la OEA, Departamento de Asuntos Educativos, Washington, D C., julio-diciembre, 1968, pp 117 a 124
- 209 ASCUN publicó en agosto de 1975 un trabajo intitulado Elemento de demanda y oferta de la Educación Superior en Colombia 1974-1975. Información y análisis estadístico que enfatiza sobre los cupos ofrecidos por el sistema, alumnos inscritos, admitidos y matrícula total de las instituciones
- 210 ICFES recientemente ha retomado la preocupación por estos estudios. Un grupo de trabajo instituido en el ICFES está elaborando un marco general de referencia para este tipo de estudios
- 211 Sobre este nivel, aún no bien definido en las estadísticas, existe creciente interés. Colciencias realiza un estudio de oferta y demanda con el Ministerio de Educación Nacional. Esta entidad publicó igualmente su importante estudio: Los recursos humanos del sistema científico y tecnológico, Bogotá, 1974
- 212 Cutter, en su interesante análisis de mercado sobre los Recursos Humanos de Alto Nivel en Colombia, Op. cit., p. 31, afirma: "Creemos que las actuales técnicas de proyección sobre planeamiento de recursos humanos son tan dudosas y que el presente 'estado del arte' (y de las estadísticas) es tan deficiente, que las conclusiones cualitativas son con frecuencia más valiosas y más realistas que las numéricas. Las respuestas cuantitativas con frecuencia atribuyen una engañosa certeza y precisión a un mundo excepcionalmente complicado"
- 213 "Es muy posible que aquí se encuentre el punto de partida de problemas mayores en el campo social y político y del malestar visible en ciertas profesiones, incluidos los médicos. Tal como fue previsto desde hace por lo menos una década, la proliferación de universidades, la expansión de la enseñanza media, y la subsiguiente multiplicación de los cupos en los centros de educación superior, sin tener en cuenta ninguna proyección de las demandas sociales en las diversas profesiones, han empezado a producir cada año miles de nuevos profesionales que no hallan ocupación o a lo sumo no les queda más remedio que infiltrarse en el gigantesco aparato burocrático del Estado para poder sobrevivir. En el curso de esta década, cada año, se van a presentar en promedio 80 000 bachilleres para escasos 45 000 cupos disponibles. Antes de dos años, los sobrevivientes de cada promoción no llegarán a 20 000 y al terminar la carrera, escasamente queda-

rán 12 000, de los cuales menos de 7 000 obtendrán ocupación al salir de la universidad. Entre éstos, por lo menos la mitad tendrá que aceptar modestas remuneraciones y al acaso la quinta parte obtendrá un empleo en el que pueda aprovechar su preparación profesional. Con estas proyecciones, al terminar la década tendremos 30.000 o 35.000 personas desempleadas que han realizado estudios universitarios completos para no hablar de los 150 000 que habrán quedado a la vera del camino, con dos o tres años de educación superior sin ninguna consecuencia específica en sus posibilidades de empleo” Luis Carlos Galán: “El Desempleo Intelectual” en Nueva Frontera No. 99, septiembre 23-29 de 1976, pp 7 y 8

- 214 ICETEX: Recursos y Requerimientos de Personal de Alto Nivel. Implicaciones en la Política Educativa y Económica Colombiana 1964/1975. Dicho Decreto ordenó: “Redactar una información estadística de los profesionales y obreros que necesita la República en todas sus actividades principalmente en administración pública, universidades, industrias, arquitectura, cooperativas, etc. Establecer una lista de prioridades basada en la investigación anterior, de aquellos técnicos que más necesita el país, de acuerdo con su actual desarrollo”.
- 215 Servicio Nacional de Aprendizaje SENA: Informe sobre Necesidades de Mano de Obra en Colombia, Bogotá, 1959.
- 216 Servicio Nacional de Aprendizaje SENA: Investigación de recursos humanos para una política nacional de empleo y formación profesional, Bogotá, 1968.
- 217 Expertos extranjeros publicaron en el 67 y 68 estudios sobre Recursos Humanos en Colombia: Ver por ejemplo: ZSCHOCK, Dieter K.: Manpower Perspective of Colombia, Princeton, New Jersey, Princeton University, 1967 y además Cutter, W. Bowman y otros: High-level manpower in Colombia. A Market Analysis, Bogotá, D.E. The Ford Foundation 1968: Recursos Humanos de Alto Nivel en Colombia. Un Análisis de Mercado. Publicación hecha bajo los auspicios de la Fundación Ford.
- 218 COLCIENCIAS: Oferta de egresados de la educación media, superior y postgrado, Bogotá, 1972, (mimeografiado)
- 219 Se han estado realizando los de ingenieros en combinación con la Sociedad Colombiana de Ingenieros y los Arquitectos con la Sociedad Colombiana de Arquitectos.
- 220 COLCIENCIAS: Los Recursos Humanos del sistema Científico y Tecnológico, Bogotá, 1974
- 221 Asociación Colombiana de Facultades de Medicina: “Estudio de Recursos Humanos para la Salud y la Educación Médica en Colombia, Bogotá, 1969.
- 222 Néstor Hernando Parra: Educación de Graduados - Formación de Profesorado Universitario en Colombia, 1965-1968. Bogotá, D.E. Tres volúmenes, 1965 (mimeografiado).
- 223 Ver Asociación Colombiana de Universidades - Fondo Universitario Nacional: Antecedentes y Perspectivas del Desarrollo Cuantitativo de la Educación Superior en Colombia, 1968-1975, pp 68 a 85
- 224 Los INEM se iniciaron en 1968 y se pusieron en marcha en 1970.
- 225 Rodríguez Cecilia L de Ballera Gina, Anotaciones Generales sobre el Mercado de Trabajo Universitario en Colombia, Bogotá, 1977
- 226 Abad Arango Darío, “Consideraciones sobre el Desempleo Tecnológico en Colombia”, en Tecnología y Empleo en Colombia, Universidad de Los Andes, 1976, p 53.
227. BIRF, “Educación y Adiestramiento”, en Economic Growth of Colombia: Problems and Prospects, John Hopkins, University Press Baltimore 1972, Cap 22, pp 659-698.
228. Ver Manual General de Funciones y Requisitos Mínimos, Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1975, (mimeografiado)
- 229 Puryear Jeffrey, Comparative systems of occupational training in Colombia - The National Apprenticeship Service, The University of Chicago, Illinois, August 1974, pp. 38 y 39, (mimeografiado)

- 230 ICETEX - Oficina de Planeación: Origen Socio-Económico del Estudiante Universitario (Estudio de las Admisiones al Sistema Universitario Nacional), trabajo realizado por Alvaro Reyes Posada bajo la dirección de Rosa Cuervo de Correal, y con la colaboración de María Eugenia Querubín y Carlos Alberto García, Bogotá, abril 30 de 1975, p 62 (mimeografiado)
- 231 Franco Camacho Guillermo, en Rendimiento de la Inversión en Educación en Colombia, CEDE, Universidad de Los Andes, calculó las siguientes tasas de rendimiento privado de la inversión en educación:

Nivel	Hombres	Mujeres
Primaria	20	80
Bachillerato	30	15
Universidad	19	13

- 232 Selowsky Marcelo, en El Efecto del Desarrollo y el Crecimiento sobre la Rentabilidad de la Inversión Educativa: Una aplicación a Colombia, coincide con Franco Camacho pues calculó:

Nivel	Tasa
Primario	28
Secundario	20
Universitario	6

- 233 Niño J y Alvarez L, Las clases sociales y la admisión a la universidad: El caso de la U. del Valle, Monografía de Grado, Universidad Nacional, 1969, (mimeografiado)
- 234 Citado por G Mojica en Problemas y Perspectivas de la Educación Colombiana, julio de 1974, Documento elaborado por la Unidad de Desarrollo Social del DNP
- 235 Sobre este punto puede consultarse también Análisis de un Mito: la Educación como factor de la movilidad social en Colombia, por Rodrigo Parra Sandoval, Universidad de Los Andes, Departamento de Educación, Bogotá, 1973
- 236 COLCIENCIAS: Estudio analítico cualitativo sobre la formación y utilización de los Ingenieros Agrónomos en Colombia, Bogotá, marzo 1974 ICA e ACIA: Informes sobre empleo de Ingenieros Agrónomos Ponencias presentadas al VI Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos en Medellín, 1971
- 237 Censo de Ingenieros, Sociedad Colombiana de Ingenieros, 1974.
- 238 "El número de egresados del sistema de educación superior no puede tomarse como indicador absoluto de que existe una "superproducción" Sin embargo, parece absurdo seguir abriendo indiscriminadamente universidades y cupos en las carreras tradicionales, con el argumento de que contribuyen al desarrollo del país. Los problemas de salud del pueblo colombiano no van a mejorar si se gradúan más médicos, ni los económicos, legales o jurídicos si se forman más economistas y abogados". Alex Cobo A : Comentario al Tema IV La Educación Superior. Criterios y Rumbos de la Universidad Colombiana, presentado al primer Foro Nacional "A dónde va la educación colombiana", Bogotá, julio de 1977
- 239 ICFES-SNP: Algunos aspectos del bachiller colombiano, Bogotá, octubre 1970, p 61
- 240 ICETEX: Selectividad del Sistema Universitario Colombiano, Papel del Crédito Educativo, etc, op cit., pp 268 y 269
- 241 En 1975 el total de inscritos en la Universidad Nacional, en ambos semestres, fue de 49 213 y el de admitidos de 10 516 (21 4%) Luego, con todo y la considerable ampliación de cupos experimentada este año, 78 6% de los inscritos no fueron admitidos. El problema se agudiza en la sede de Bogotá donde se inscribieron 41 482 en ambos semes-

tes y sólo fueron aceptados 7 270 (17.5%). En cambio, los porcentajes de admisión en las otras sedes fueron de 40.3% en Medellín; 46.3% en Manizales y 41.5% en Palmira. Datos tomados del Boletín de Estadística 1975 de la Oficina de Planeación de la Universidad Nacional.

- 242 ICETEX: Selectividad del Sistema Universitario Colombiano, p. 102.
- 243 Jaime Rodríguez Forero: Las transformaciones del Sistema Educativo y su repercusión sobre la universidad de la década del 80 en Colombia, ICFES, Serie documentos de divulgación No. 24, Bogotá, 1975 (mimeografiado), pp. 46 y 47.
- 244 "Otro hecho que complica la situación precaria de la Educación Superior en Colombia es la distorsión, creada y mantenida por viejos patrones de prestigio, en la demanda de carreras universitarias. El aprecio real que el país observa hacia las diferentes profesiones y ocupaciones determina en gran parte la escogencia que hacen los candidatos de su carrera. La inmensa mayoría de los bachilleres colombianos presenta solicitudes de admisión en las universidades para estudios de Medicina y diversas ramas de la Ingeniería: son las carreras con mayor prestigio social y que aparecen con mejores posibilidades de lucro económico en el desempeño profesional. Esto hace que, sobre todo en las universidades estatales, una inmensa cantidad de candidatos sea rechazada a pesar de tener puntajes y aptitudes que los capacitan para estudiar otras carreras que sin embargo aparecen con menor brillo. Algo similar sucede con el prestigio de las universidades, aunque en este caso se trata de distinciones con mayor fundamento, debido precisamente a la desigualdad de recursos entre las regiones del país: algunas universidades se ven asediadas por un número de candidatos ocho o diez veces mayor que el de sus posibilidades de admisión, mientras ciertas universidades de provincia apenas reciben solicitudes en número igual o inferior a sus capacidades. El fenómeno no puede ser considerado a la ligera porque la realidad histórica ha hecho que bajo el mismo nombre de 'universidad' funcionen en Colombia instituciones con muchos grados de diferencia de unas a otras. Además los cupos disponibles para los estudiantes rechazados en las principales universidades estatales pueden estar en regiones distantes, en horarios imposibles para quienes deban trabajar o en universidades privadas con alto costo para los alumnos". Oscar Jaramillo: "Los privilegios en la Universidad Colombiana", en Nueva Frontera, febrero 5-11 de 1975, pp. 12 y 13.
- 245 "De hecho, la oferta de educación rural, cuyo ciclo terminal ha sido tradicionalmente de dos años; la característica exclusivamente urbana de la educación media; la concentración tan irracional de la oferta de educación media; la concentración tan irracional de la oferta de educación superior en Bogotá y en las otras tres ciudades más importantes del país y muchos otros hechos por el estilo que se podrían traer a colación, son una negación práctica de la igualdad de oportunidades". Jaime Rodríguez F. Las transformaciones del Sistema Educativo y su repercusión sobre la universidad de la década del 80 en Colombia, etc., p. 53.
- 246 "Sin embargo, y pese a las dificultades de muy variada índole que engendra el crecimiento espectacular de los rubros educativos en el país, el Gobierno cree que está ahí, en la educación, en la capacitación de recursos humanos para su mejor rendimiento, en la vigorosa formación intelectual de un pueblo naturalmente talentoso, la mejor salida y tal vez, en nuestro caso colombiano, la única posible para dejar definitivamente atrás el subdesarrollo. Por eso la administración actual le ha dado el mayor impulso. Estas cifras lo revelan: Aumento de cupos en los primeros 19 meses de gobierno, así: En primaria 432 299, en secundaria 359 410, en superior 69.292, para un gran total de 861 002 nuevos estudiantes matriculados. Es ello lo que nos ha permitido rescatar para Colombia una posición en el concierto de América que sienta bases que la pueden aproximar a la fama de un país culto de que estuvo rodeada en épocas pretéritas. En 1960, Colombia con 23 013 estudiantes en educación superior tenía 1 estudiante punto 74 (1.74)

por cada 100 en edad universitaria, y estaba colocada en el 9º lugar de Latinoamérica, detrás de Argentina que tenía 10 87, Panamá 4 60, Venezuela 4 30, Perú 4 00, Chile 3 88, Cuba 3 30, México 2 62 y Ecuador 2 55. En el censo universitario de 1965, con 3 04% estudiantes, Colombia se mantiene en el 9º lugar porque los otros países también aumentan su escolaridad superior y lo propio ocurre en el censo de 1970 con 5 estudiantes. Solamente a partir de 1975 la posición de Colombia mejora sustancialmente y asciende del 9º lugar al 5º, con 8 88 estudiantes de nivel superior por cada 100 en edad universitaria; la superan apenas la Argentina, el Perú, Venezuela y Chile. Con los datos finales de 1976 creemos sobrepasar a Chile y colocarnos en un índice similar al de Venezuela y Perú, que presentan 10 08 y 12 84 en 1975. En estos dos años de gobierno hemos estado cerrando la brecha, que nos separaba de países hermanos" Hernando Durán Dussán: "La Política Universitaria Oficial" Discurso del Ministro de Educación en la instalación del Congreso de Rectores Colombo-Venezolanos donde se especifica la Política del Gobierno sobre la Universidad Oficial. Publicado en Revista Javeriana No 427, agosto 1976, pp 105 a 109

- 247 "La universidad es necesariamente una institución elitista. Pero con una salvedad fundamental. Ese elitismo tiene que ser de capacidades, de idoneidad intrínseca y no debida a las condiciones socio-económicas. El elitismo básicamente económico es antidemocrático, anticristiano, antihumano, aún cuando sea el que impere" Jorge Ortiz Amaya: "La Filosofía de la Universidad" en Revista Javeriana No 427, agosto 1976, Bogotá, pp 19 a 26
248. Ver Cecilia López de Rodríguez y Gina Bayera: "Anotaciones Generales sobre el Mercado Universitario en Colombia", en ANIF, Indicadores Socio-Económicos. Volumen II, No 2, pp 73 a 81. Los autores de la encuesta definen la población con los estudios universitarios, aquella que ha tenido más de once años de escolaridad, p 75
- 249 "A pesar de que existen en el país más o menos 12 000 médicos (1 por cada 2 000 habitantes), el problema fundamental radica en su mala distribución geográfica, con una concentración del 74.2% en las capitales departamentales, cuya población es aproximadamente un 35% del total del país. En cuanto se refiere al recurso odontológico y de enfermeras la distribución geográfica es similar a la descrita para el recurso médico pero su disponibilidad es aún más baja" Para cerrar la brecha, etc., Op. cit., p 133
- 250 Peter Williams editor, *The School Leaver in Developing Countries* - University of London, Institute of Education, 1976
- 251 La Fundación para la Educación Superior (FES) adelanta un estudio de este fenómeno, cuyos resultados serán divulgados en los próximos seis meses. Por su lado el ICE-TEX ha estado promoviendo un programa denominado "Becas-Trabajo" que busca atacar parcialmente este problema
- 252 Pueden consultarse los siguientes escritos:
 Arbeláez, Alfonso *La Migración Internacional de Colombia*, DANE, Bogotá, 1977
 Publicación preliminar (mimeografiado) Arias Osorio, Eduardo y Chaparro Fernando: *La Emigración de Profesionales y Técnicos Colombianos y Latinoamericanos 1960-1970*, Bogotá, COLCIENCIAS 1970 (mimeografiado)
 Berry, Albert y Méndez, María: "Emigration of Highly Educated Manpower: A problem for Colombian Educational Policy?" en Bhagwati (ed) *The brain drain and taxation II - Theory and Empirical Analysis*, Amsterdam, North Holland, 1976, pp 247-273
 Cardona, Ramiro y Cruz, Carmen Inés; et al *Elements for a Comprehensive Model of International Migration; the case of Colombian Migration to the United States*. Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, septiembre de 1976, documento de circulación restringida
 Eusse Hoyos, Gerardo "The outflow of Professional Manpower from Colombia", Bogotá, ICE-TEX, 1969 (mimeografiado)

Jones, Peter: *Colombian International Migration*, Bogotá, 1977, Universidad Javeriana Trabajo aún no publicado

Ordóñez, Myriam: *Estadísticas sobre viajeros internacionales*. Bogotá, DANE, 1975 (mimeografiado)

Cruz, Carmen Inés y Castaño, Juanita: *Colombian Migration to the United States (Part 1)* en Shelesnyak, M.C. (Director) *The Dynamics of Migration: International Migration*. Occasional monograph series No 5, Volume 2. Interdisciplinary Communication Program Smithsonian Institution. Washington, 1976, pp. 41-86

253 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Política de Migraciones Laborales de Colombia*. Documento presentado a la IV Conferencia de Ministros de Trabajo de los Países del Grupo Andino, Cartagena, 1976, p 15

254 En Colombia la persecución política no ha sido causa de emigración tal como ha sucedido en otros países

255 El Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) ha obtenido satisfactorios resultados en el retorno, pero no existen propiamente programas continuados para retener la fuga y aprovechar los mejores profesionales en Colombia En 1972 el Gobierno Nacional creó un programa temporal de retorno que encomendó al ICE-TEC y COLCIENCIAS (Decreto 1397 de 1972) con resultados parcialmente positivos: 249 colombianos regresaron con ocasión de este programa en su mayoría médicos e ingenieros El 80% poseía una experiencia profesional superior a tres años y títulos académicos de magister y doctor.

256 Algunos analistas y comentaristas opinan que la emigración profesional tomada como fenómeno global no es tan grave pues viene compensada por la adquisición de conocimientos y de ingresos en los países avanzados Con todo consideramos que el fenómeno en Colombia sí es preocupante en relación con los que nunca regresan y son verdaderos "cerebros": Ellos podrían ser invitados a establecerse en Colombia y crear empresas o incrementar otras ofreciéndoles oportunidades reales. Las mismas universidades podrían recuperar gran parte de sus profesores que han ido sobre todo a Venezuela y Ecuador

SELOWSKY, Marcelo ("El efecto del desempleo y el crecimiento sobre la rentabilidad de la inversión educacional: Una aplicación a Colombia" en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Volumen III, No. 1, marzo de 1971) encuentra, usando una metodología que puede ser discutible para formulación de políticas, que la inversión en educación superior es la menos rentable en Colombia, por tanto el nivel de sueldos de empleados con educación universitaria no tiene relación justificable con el costo del dinero. Ello puede indicar un alto índice de rentabilidad social (sobre todo en el servicio público), una subutilización y subvaloración de la formación universitaria por el uso de tecnologías desarrolladas y adoptadas bajo patentes provenientes de otros países, una oferta superior a la demanda real, la inveteración de una costumbre de bajos salarios para profesionales y muy probablemente haya problemas de calidad en algunos profesionales que perjudican el mercado y obligan a un porcentaje de los mejores a emigrar.

Rendimiento y crisis de la Educación Superior

¿ES EFICAZ EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA?

La eficacia de un sistema de educación superior puede apreciarse en función de numerosos indicadores. Algunos tienen que ver con su rendimiento interno y otros con el externo. También puede apreciarse su eficacia desde un punto de vista cuantitativo o cualitativo. Se trata, en todo caso, de una pregunta sumamente compleja, a cuya respuesta no es posible aproximarse sino disponiendo de una base empírica que responda, por lo menos, a los indicadores siguientes:

- a) ¿Cuál es el porcentaje de egresados de la enseñanza media cuyas solicitudes de ingreso al nivel superior son resueltas favorablemente?
- b) ¿Cuál es la tasa de retención del sistema de educación superior?
- c) ¿Cuál es el porcentaje de los egresados de la educación superior en relación con los matriculados en el primer año de este nivel?
- d) ¿Cuál es el porcentaje de jóvenes en edad de estudios superiores que atiende el sistema (tasa de escolaridad)?
- e) ¿Cuál es la "rentabilidad económica" del sistema medido por la relación costo/beneficio?
- f) ¿Cuál es el destino ocupacional de los egresados de la educación superior, en términos de porcentajes de empleados, subempleados y desempleados, según las distintas especialidades?
- g) ¿Atiende el sistema de educación superior las demandas de la sociedad en términos de la cantidad y calidad de los recursos que forma?
- h) ¿Cuál es la amplitud y profundidad de las respuestas del sistema a las nece-

sidades culturales, sociales y económicas que le plantea una sociedad en proceso de desarrollo?

- i) ¿Cumple el sistema de educación superior con las metas consignadas en los planes de desarrollo educativo a corto, mediano y largo plazo?
- j) ¿Satisface el sistema los objetivos que para su acción han predeterminado las diferentes instituciones que lo integran?
- k) ¿Contribuye realmente el sistema al estudio y solución de los problemas nacionales, al avance del conocimiento y su difusión?
- l) ¿Cuál es el grado de proyección del quehacer del sistema de educación superior a la comunidad en que está inserto y que lo sostiene?

Como puede verse, la respuesta a la pregunta formulada en este capítulo exigiría una amplia investigación de carácter inter o multidisciplinario, que tratara de acopiar información por lo menos en relación con los indicadores mencionados, varios de los cuales demandarían un arduo trabajo por la ausencia o deficiencia de la información estadística disponible. Pero valdría la pena que en el país se llevara a cabo un esfuerzo en tal sentido, que seguramente tendría que ser hecho sobre una base interinstitucional e intersectorial, dada su magnitud y complejidad.

En diversas secciones de este trabajo se han adelantado datos que corresponden a varios de los indicadores antes aludidos. Sobre la base de esos datos, necesariamente incompletos, y de la opinión calificada de personas muy vinculadas al estudio de la problemática de la educación superior colombiana, se intentará una respuesta a pregunta tan fundamental, respuesta que, en todo caso, es provisional y limitada. Debe, además, tenerse presente que el problema se complica aún más si la eficacia del sistema se examina en función de sus servicios a la sociedad nacional o de su utilidad para determinados sectores o segmentos de dicha sociedad, desde luego que el sistema puede ser eficaz para un reducido grupo o clase social e ineficaz en el contexto de la sociedad global. De ahí los otros interrogantes que acompañan a la pregunta de fondo y la complementan: ¿eficaz para qué y eficaz para quién?

En el Capítulo 6 se proporcionan datos acerca del rendimiento interno global del sistema educativo y por niveles, y en el Capítulo 8 se examinó la relación entre solicitudes de admisión a las universidades y el número de aceptados a este nivel. Según las estadísticas del Ministerio de Educación Nacional, 330 de cada 1 000 bachilleres se quedan, en cada promoción, sin cupo en la universidad (33%). De los que ingresan en ésta, 40% deserta durante los primeros cuatro semestres (257), siendo la tasa de retención del nivel de 45%. En cuanto al porcentaje de graduados, los estudios realizados muestran que éste varía entre 34.3% y 28% para las carreras con duración promedio de cuatro años y entre el 39.1% y el 28.2% en el caso de carreras con duración promedio de cinco años (258). La tasa de escolaridad del nivel superior es de 5.8% (1974). El resultado final es que de cada 1 000 niños sólo 11 obtienen un grado universitario. Entonces, toda la información estadística relacionada con el rendimiento interno del sistema educativo por niveles, unida a su orientación todavía predominante hacia la formación universitaria, se resume en este dato brutal subrayado por Eduardo Aldana.

el sistema educativo opera en forma adecuada únicamente para el 1% de cada cohorte generacional'' (259)

Si la eficacia global es tan baja, la situación se torna aún más grave tan pronto como examinamos los aspectos cualitativos e indagamos sobre la distribución de los graduados por especialidades (ver Capítulo 7). La preponderancia de graduados en Administración, Contaduría, Economía, Derecho, Ciencias de la Salud, Educación e Ingeniería frente a lo reducido de las promociones en Ciencias Agropecuarias, Ciencias Exactas y Naturales y en carreras tecnológicas, en general, revela lo inadecuado de la oferta profesional que produce el sistema, con la consecuencia de la reciente aparición del fenómeno del "desempleo de los diplomados", que está alcanzando un índice preocupante, sin contar el auge del subempleo (ver Capítulo 10)

Un dato importante que se desprende de los estudios realizados es el del desempleo de los técnicos, pese a su pregonada carencia, y cuya tasa de desempleo es superior a la de los profesionales universitarios (16.5%). El estudio de la ANIF mencionado en el Capítulo 10 señala que el desempleo de estos técnicos es posible que se deba al subempleo del personal universitario, que por falta de empleos adecuados a su preparación aceptan posiciones que corresponden al nivel técnico. Los universitarios con estudios incompletos triplican el índice de desocupación que se observa entre los que han concluido sus estudios. A esto cabe agregar el déficit de profesionales intermedios y técnicos en muchas áreas, hasta el extremo que en tales áreas existen más profesionales de nivel superior que técnicos medios, por lo que resulta frecuente que profesionales de nivel universitario se desempeñen como personal intermedio.

"En Colombia, señala Eduardo Aldana, la relación entre egresados de carreras intermedias y de las ingenierías es aproximadamente de 1 a 6, mientras en los países industrializados esta relación es prácticamente inversa" (260)

Téngase presente que en los últimos cinco años la matrícula de los Institutos Tecnológicos ha representado aproximadamente un 4% de la matrícula total de las universidades, por lo que puede afirmarse que la oferta de profesionales en Colombia es casi toda ella de nivel universitario, siendo muy reducida la oferta de profesionales de nivel superior no universitario (carreras tecnológicas) y de nivel medio e intermedio. Se trata, por consiguiente, de una oferta distorsionada en cuanto a niveles y en cuanto a especialidades, que se concentra en unas cuantas disciplinas universitarias que el mercado profesional no está en condiciones de absorber. De esta suerte el resultado de la labor de las universidades, en términos de recursos humanos calificados, no es eficaz y no guarda relación ni con las necesidades reales de la sociedad ni con las demandas que impone el desarrollo de su sector productivo (261). Al ser rechazados por el sector productivo, no les queda otra alternativa que encontrar acomodo en el sector terciario, lo que explica el alto porcentaje de los egresados universitarios que se incorporan al aparato burocrático del Estado (262)

La ineficacia global del sistema es la resultante de varios factores. Mucho tiene que ver con ella la filosofía general profesionalista que lo inspira y que determina el para qué de su quehacer. El predominio en la sociedad y en la educación superior colombiana de los esquemas profesionalistas vinculados con unas cuantas carreras liberales de tipo tradicional, que acaparan el prestigio social y las expectativas de mejoramiento económico individual, influye poderosamente en la configuración de la demanda y también en la composición de la oferta de educación superior (263). Tal esquema guarda también estrecha relación con la estructura misma de las universidades, que es todavía, salvo excepciones, eminentemente profesionalista, aun en aquellas que han adoptado el régimen departamental. Además, termina por definir la naturaleza misma de sus labores y el énfasis que en éstas adquieren las actividades docentes destinadas a preparar a los aspirantes a unos cuantos títulos profesionales. Por otra parte, la falta de una clara política nacional para el desarrollo equilibrado del sistema de educación postsecundaria, que señale pautas para su planificación como un todo orgánico e integrado, conduce al crecimiento desordenado del sistema, de lo cual sólo puede resultar un funcionamiento dispendioso e ineficaz.

Paradójicamente, y siempre por la ausencia de una política que presida su desarrollo, en algunos casos que se han hecho esfuerzos extraordinarios para elevar los niveles académicos e introducir importantes innovaciones docentes, el resultado ha sido la formación de profesionales de muy elevado nivel que terminan por emigrar a los países desarrollados, al no encontrar en su patria las condiciones de trabajo que correspondan a su esmerada formación científica. Esto ha ocurrido principalmente con los graduados en el área de Ciencias de la Salud, Ingeniería y otras ramas científicas, de universidades que emprendieron procesos muy avanzados de modernización universitaria, que en su momento quizás no correspondían al nivel de desarrollo general del país (264).

Finalmente, cabe observar que el problema del desempleo de los profesionales universitarios tiende a encontrar salida por una doble vía: la emigración al exterior o los estudios de postgrado. De esta manera, la actual gran demanda por estudios de postgrado puede estar determinada por la frustración de los profesionales o su temor de no encontrar trabajo al nivel subgraduado, más que por las necesidades reales del país, de suerte que los símbolos de "status" se están transfiriendo cada vez más a este nivel.

CONSIDERACIONES SOBRE LOS CONFLICTOS ESTUDIANTILES

Los conflictos estudiantiles no son un fenómeno reciente en Colombia sino que se remontan casi a los orígenes mismos de la vida universitaria. Tampoco lo es el activismo político. Corrían los primeros años del presente siglo cuando los estudiantes del Colegio Mayor del Rosario y de la Universidad Nacional se enfrentaron al poder público para exigir la renuncia del general Rafael Reyes, quien había asumido la dictadura (13 de marzo de 1909). Casi diez años después, durante la presidencia del doctor Abadía Méndez, tuvieron lugar los sucesos que culminaron con la muerte de un estudiante (8 de junio de 1928) (265).

Lo nuevo, entonces, del conflicto estudiantil sería la multiplicidad de sus causas y su creciente virulencia (266), unidas a una persistencia que casi lo

transforma en un fenómeno permanente, con periodos de notable agudización (267). De ahí que el análisis de estos conflictos, para desentrañar sus causas y proponer soluciones, ha sido preocupación constante de los universitarios colombianos. Las entidades representativas del sistema universitario, como la ASCUN, ante la recurrencia de las crisis provocadas por los conflictos estudiantiles auspició en 1970 un Seminario especialmente consagrado a estudiar su etiología (268). Los conflictos estudiantiles, los problemas económicos, que también tienen un carácter "crónico, endémico e incurable" según el dicho de un rector universitario (269), más todas las demás dificultades que forman el pan cotidiano de la vida universitaria, dan plena validez a la afirmación de Alfonso Ocampo Londoño de que

"no hay crisis en la universidad, sino que la universidad es una crisis"

A raíz de las crisis más agudas, las autoridades universitarias han dedicado esfuerzos para averiguar sus causas. Así, después de los sucesos de 1964, el Fondo Universitario Nacional designó una Comisión de Decanos y Profesores para analizar los conflictos estudiantiles. En su informe esta Comisión mencionó como causas de la inquietud estudiantil, entre otras, las siguientes: el estado general del país, que necesariamente se refleja en la universidad; poca preocupación de la universidad por los problemas nacionales, la falta de comunicación entre los distintos estamentos universitarios, la inestabilidad de las directivas universitarias y las interferencias de intereses extraños a la universidad; la falta de respeto a las autoridades y la desconfianza en sus procedimientos, deficientes programas de bienestar estudiantil, deficiencias administrativas en las instituciones; improvisación de métodos y sistemas docentes; profesores que dedican escasa parte de su tiempo a la docencia, etc., (270) Importante es señalar que la Comisión recomendaba que la solución de los conflictos universitarios debía buscarse en el seno mismo de la comunidad universitaria, sin desconocer el deber del gobierno de preservar el orden público cuando éste es alterado por la violencia

También la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina se ocupó del problema. Al examinar sus causas las agrupó en dos grandes sectores: las intrauniversitarias (es decir las provenientes de la misma comunidad universitaria, de la estructura y funcionamiento de la universidad, de sus programas y métodos, etc.) y extrauniversitarias (esto es, las provenientes de circunstancias o intereses ajenos a lo que representa el quehacer normal de la universidad, de interferencias políticas nacionales o extranjerizantes, etc.) El estudio proponía una serie de recomendaciones que pretendían ir al fondo del problema (271).

Posteriormente, y al inicio de la nueva ola de crisis estudiantiles que coincidió con el principio de la década de los años 70, la ASCUN auspició, con la participación de representantes de todos los estamentos universitarios y de otros sectores, el "Seminario Nacional sobre Etiología de los Conflictos Universitarios", que hasta ahora representa el esfuerzo más importante que se ha hecho para el análisis de la problemática de estos conflictos. De los valiosos conceptos contenidos en su informe final conviene tener presente, entre otros, los siguientes:

“La sociedad colombiana acusa fallas estructurales que contradicen la filosofía democrática en que dice inspirarse, lo que repercute hondamente en los conflictos universitarios” “Vivimos en una sociedad de tipo clasista con acentuación progresiva de las distancias existentes. La educación resulta así condicionante y limitativa del desarrollo de la personalidad. Como consecuencia, la organización universitaria de Colombia está afectada de clasismo que se exterioriza en: a) Programas dirigidos a clases medias y altas urbanas b) No obra como agente de movilidad social. c) La posibilidad de que obre con movilidad ascendente se extiende sólo a sectores ya movilizados” “Siendo el estudiante universitario quien tiene la oportunidad de tomar conciencia, estimulada por su etapa de la vida predominantemente emocional e idealista, de la problemática de una sociedad en vía de desarrollo en donde existen fuertes intereses para impedir el cambio necesario, es él quien tiene facilidad receptiva de los problemas; y la conciencia rápida que de ellos toma, lo radicaliza y le da mayor capacidad que a cualquier otro sujeto social. Este es uno de los factores subjetivos y primordiales de la creación del conflicto” “Ante la fuerza pública, el conflicto reviste las siguientes características: a) Desconocimiento recíproco que genera incompreensión y tendencia al uso de la fuerza en cualquier enfrentamiento. b) La fuerza pública es exigida por la sociedad para contener los disturbios estudiantiles. Si no lo hace, es censurada como inoperante. Si lo hace, agudiza el conflicto sin perjuicio de ser criticada como violenta por la misma sociedad que reclamó su empleo. c) La imagen distorsionada prevalente sobre la fuerza pública no recibe atenuaciones ni es objeto de aproximación suavizante d) La extensión de funciones al aparato militar para asegurar la continuidad de sistemas inoperantes agiliza el enfrentamiento” (272)

En 1971, Juan F. Villarreal, entonces Director del ICFES, publicó un estudio titulado “Causas y consecuencias de los paros universitarios”, en el cual sostenía que: “La universidad colombiana está en crisis desde hace años. Pero nunca había atravesado una crisis más difícil y que mayores deterioros haya traído que la actual. La crisis universitaria colombiana que hoy atravesamos no es un hecho de los últimos meses. Se trata de un proceso de por lo menos una década y que corresponde a un fenómeno universal. Es iluso aislarlo del contexto de la lucha estudiantil mundial y de la más antigua crisis universitaria latinoamericana”

“La historia de algunas de las universidades colombianas en los últimos años es la historia del reformismo estéril. Si fuera necesario tendríamos a la mano la documentación más completa sobre este hecho: las noticias aparecidas en la prensa durante los dos últimos lustros. Por lo menos una vez al año se plantea una reforma. Las universidades se cierran, la comunidad universitaria se atomiza, se crean comisiones que trabajan con entusiasmo los tres primeros días. Un mes más tarde, cuatro o cinco comisionados producen un documento que probablemente será archivado sin que alcance la consideración necesaria ni su aplicación se realice por las directivas de tur-

no. Y en los casos en que se han llegado a producir reformas estatutarias, no han constituido soluciones eficaces a la frecuencia y a la gravedad de los enfrentamientos. Los continuos paros, huelgas y protestas han ido, lentamente, minando la universidad en sus propios cimientos, sin que hasta la fecha estas manifestaciones —muchas de ellas justas y justificadas— hayan conducido a la superación de los obstáculos, que impiden el establecimiento de estructuras universitarias acordes con los procesos políticos y sociales del continente y de nuestra sociedad nacional. Después de un estudio y análisis de las causas y circunstancias en que se han desarrollado los conflictos universitarios, se puede establecer que en los últimos años se ha operado un deterioro notable en el nivel académico, en el nivel de las directivas, en la autoridad universitaria y, lógicamente, un deterioro económico que alcanza una alta cifra” (273)

De mucha importancia y actualidad es lo expresado por Juan Francisco Villarreal a propósito de la crisis de autoridad que se observa en las universidades colombianas y que se agudiza cada vez más:

“Paralelamente al deterioro del nivel académico y la crisis de directivas a lo largo de los últimos años la autoridad universitaria ha sufrido serio menoscabo. Las directivas han ido perdiendo progresivamente la capacidad de solucionar los conflictos, han entregado al gobierno la capacidad decisoria y han puesto en trance de burla por parte de estudiantes, las disposiciones legales y reglamentos vigentes. No hace falta mucha sagacidad para darse cuenta de este hecho. Es ya costumbre en las universidades que después de tomarse una medida, anunciando la rigidez con que se llevará hasta las últimas consecuencias, sea revocada al poco tiempo. En el momento actual el problema no se encuentra en la carencia o exceso de legislación o reglamentación. Simplemente se trata de debilidad de las directivas en su proceso de aplicación o de temor ante presiones que las llevan a ignorar la existencia de tales normas. Esta actitud ha llevado a la universidad colombiana al desgobierno, a la falta de confianza en las directivas, cuando no a su desconocimiento”

Finalmente, Villarreal se refiere al análisis de las pérdidas económicas que representaron los paros ocurridos en el periodo estudiado por el ICFES, tanto desde el punto de vista de los días de suspensión de labores en las universidades nacionales, seccionales oficiales y privadas (2 268 días en total, de los cuales 55.4% correspondió a las universidades seccionales, 26.5% a las nacionales y 18.1% a las privadas. La institución con un mayor número de días de suspensión de actividades fue la Universidad Nacional con 218 días, seguida por la de Cartagena —205 días— y la de Antioquia con 193), como desde el ángulo de las pérdidas institucionales y de los perjuicios económicos que sufren los propios estudiantes, tanto en cuanto a los costos de sostenimiento, como el llamado costo de oportunidad, causado por el retardo en obtener el título profesional e integrarse a su actividad profesional. La estimación de la pérdida global llegó así, para el periodo considerado, a la alarmante suma de 1 504 millones de pesos

(774 millones de pérdida institucional y 738 millones de pérdida estudiantil). Posiblemente las pérdidas globales, por igual causa, desde el 1° de junio de 1971 hasta la fecha totalizan una suma igual (quizás mayor por efecto del aumento de costos causado por la inflación), aunque el número de días de suspensión de actividades en total sea quizás menor. Esto significaría que en la última década las pérdidas globales por causas de los paros serían posiblemente superior a los 3.000 millones de pesos, es decir casi igual a la cifra de los aportes oficiales totales para funcionamiento e inversión de las instituciones de educación superior en el año de 1977 (2.974 387 según datos del ICFES) (274). Adviértase que en todo caso las pérdidas para el país, desde el punto de vista social, son mucho mayores por lo que significa la suspensión de sus estudios o la pérdida del semestre para miles de estudiantes y la posibilidad de que centenares de ellos decidan, ante la persistencia de la crisis, abandonar sus estudios. A esto debe agregarse la interrupción de las investigaciones en marcha, la cancelación de muchos programas de extensión universitaria y difusión cultural, de los planes para la edición de obras, etc. y, finalmente, la emigración al exterior de muchos excelentes profesores e investigadores universitarios o su traslado a otro tipo de actividades, ante la frustración que les produce la ausencia del clima de sosiego que requieren sus tareas.

Para cerrar esta sección se estima conveniente reproducir, en forma muy sucinta, algunas opiniones de distinguidos universitarios colombianos, de diferentes tendencias, acerca del problema de los conflictos estudiantiles, que sin duda pueden ayudar a su mejor comprensión.

Uno de los trabajos más valiosos para el análisis de este fenómeno es el publicado recientemente por Carlos Medellín como parte de su libro *La Universidad Conflictiva entre otras cosas* (275). En él se examina la naturaleza conflictiva de la universidad y los factores psicológicos, sociológicos, políticos y ambientales que influyen en la generación de los conflictos estudiantiles, así como los provenientes de la propia universidad (su estructura, funciones, compromisos, etc.). Con mucha lucidez Medellín sostiene que:

“Probablemente entre todos los sectores que revelan y configuran el funcionamiento social resulta el medio universitario el de mayor disposición para la generación de conflictos. Podría aventurarse la afirmación de que el conflicto ha llegado a ser un fenómeno típicamente universitario, hasta el punto de que su reiterada ocurrencia da lugar a una asociación espontánea entre universidad y conflicto. Es más: los dos términos se aproximan tanto que llega a convertirse el segundo en atributo específico del primero. De ahí la explicable concordancia interna de la universidad conflictiva. Es posible que todo se deba a una coincidencia de factores diversos que se suman en el ambiente de la universidad: psicológicos, económicos, sociológicos, políticos, educativos... Existe, pues, un complejo de circunstancias problemáticas de índole individual y colectiva, cuya mejor investigación hallaría el medio más adecuado en la metodología interdisciplinaria” (276).

Definido el conflicto como un fenómeno característico de la universidad, Medellín deduce la necesidad de realizar un hondo esfuerzo introspectivo para su conocimiento y análisis, a fin de encontrar y adoptar formas propias adecuadas a su tratamiento:

“Y así como consideramos, agrega, la aptitud del medio universitario para la gestación de conflictos, hemos de suponer que la universidad misma, como ninguna otra institución social, se encuentre en las mejores condiciones científicas para adelantar su investigación más completa. Entonces la primera recomendación se referirá a impedir que el tratamiento del conflicto universitario se desplace hacia otros sectores de la estructura social, o que otros sectores vengán a interferir en él, sin duda menos capacitados ideológicamente, y menos experimentados en este campo, que la universidad. El conflicto universitario debe ser comprendido y tratado por medios exclusivamente universitarios” (277)

Refiriéndose a los conflictos entre directivas universitarias y estudiantes, Medellín acoge la recomendación del Seminario sobre Etiología de los Conflictos Universitarios acerca de la necesidad de canalizarlo en bien de la dinámica de la universidad y agrega:

“La ocurrencia del conflicto universitario ha de ser presupuesta con la misma naturalidad que distingue el fenómeno, como oportuno acto de previsión y prevención. Esta implica la necesidad de procurar un variado número de medios de expresión libre a los estamentos universitarios, que si no disponen de aquellos se los procurarán con aspectos más o menos clandestinos y siempre sorpresivos. La actitud inconformista y las manifestaciones rebeldes requieren adecuados escapes disminuyentes de la tensión interna que inevitablemente se produce y se incrementa a falta de ellos, y que conduce con seguridad a estados explosivos. Es imprescindible, además, un cabal conocimiento de tales situaciones, desde sus orígenes, porque no de otra manera se podría lograr el descubrimiento de sus causas. De otra parte, la institución universitaria vista como un todo nacional, aunque de componentes disímiles, debe disponer de equipos investigativos capaces de adelantar estudios suficientes sobre la génesis y el curso del fenómeno conflictivo en su propio ser, las motivaciones generales y las específicas en cada caso clasificado, sus desarrollos y sus procesos, sus factores constantes y la ocurrencia de sus imponderables, las generaciones y degeneraciones de los conflictos universitarios en lo que ya puede considerarse su tradición. La naturaleza y las causas supuestas en el análisis del conflicto universitario, determinan una metodología investigativa de orden interdisciplinario, a base de elementos jurídicos, ideológicos, educativos, sociológicos, económicos, psicológicos, de comunicación social y concordantes. Resultado de tan complejos esfuerzos analíticos nunca podrá ser la eliminación del conflicto, por que ello sería contrario a la dinámica social; ni siquiera la capacidad de evitarlo, sino la posibilidad de preverlo con cierta claridad, de prevenir conscientemente su desarrollo y tratarlo por medios ade-

cuados para aprovechar lo positivo de su fuerza. Quizás fuera posible, como resultado adicional, la determinación de orientaciones para el comportamiento en los casos de conflicto degenerado en violencia. Resulta muy difícil entender la motivación social del conflicto universitario para valorar las fuerzas internas que lo impulsan, sin una sensibilidad análoga. Además, sin nítidos criterios sobre las condiciones del fenómeno social, en términos de conflicto inducido, tampoco es viable distinguirlo con claridad del fenómeno estrictamente político con el que se confunde sencillamente por razones de naturaleza y origen. El asunto se presenta lleno de sutilezas. La vocación social del universitario es cada vez más acentuada y merece la mayor consideración de la universidad y el Estado. Desconocerla, negarla o tratar de contenerla es una forma de represión académica. A tal vocación no sólo deben corresponder los currículos en mínimos niveles generales, sino que es preciso extenderlos y diversificarlos con objetivos sociológicos específicos en cada carrera" (278).

El tema de la llamada "politización" de los claustros universitarios es abordado, con singular acierto, por Medellín en los términos siguientes:

"Digámoslo directamente y sin escrúpulo: nuestra universidad está politizada la nuestra, la de América, la del mundo. Dejemos corrida esa cortina de hierro o de humo, según se prefiera, y sin materia para el despliegue publicitario a quienes vienen anunciando el hecho, siempre "por primera vez", con ocasión de los conflictos, en los que aciertan a indicar factores y móviles políticos, para repugnancia y escándalo de aquellos que tienen aún de la universidad un concepto exclusivamente academicista, una concepción única como institución neutra dedicada enteramente al culto de la ciencia pura a través de una docencia de estereotipos. Pero, de ser posible, avancemos algo más allá de los aspectos formales del claustro tradicional. Consideremos cómo la universidad del mundo contemporáneo, muy especialmente la de nuestro Tercer Mundo, por circunstancias sociológicas mucho más abundantes que las ya relatadas, demuestra una evidente vocación política. En sí misma, la universidad es una institución política, como parte de la organización social. La posición irreal de que la universidad debe estar ausente de toda motivación política, conduce a que los factores políticos de los conflictos universitarios se presenten generalmente con apariencias falsas ante la necesidad ficticia de disimular su verdadera imagen. Aun en aquellos casos en los que se atreven a aparecer símbolos políticos, también asumen aspectos inauténticos. Se invoca la democracia para sacrificarla en su nombre. La pretendida "universidad apolítica" produce situaciones peligrosamente equivocadas: considera sus propios fenómenos conflictivos como de naturaleza diferente a la que realmente revisiten, limita o simplemente elimina toda posibilidad de franca ubicación política; inhibe la acción de los partidos en sus estamentos, creando de tal manera múltiples oportunidades para la explotación exclusiva de ese campo abandonado, de parte de adiestrados protagonistas de todos los extremismos; contradice la realidad de los principios ideológicos seguramente de-

mocráticos que inspiraron la fundación de nuestros claustros universitarios, los mismos que se identifican con sus objetivos institucionales y que continúan en vigencia como un primer compromiso" (279)

Sobre la politización el Rector de la Universidad del Valle, Alvaro Escobar Navia, a su vez, expresa lo siguiente:

"Las deficiencias ya anotadas a propósito de los estudios de ciencias sociales; el excesivo poder de los cuerpos de dirección universitaria en los que tiene presencia el gobierno, el desconocimiento que de las fuerzas y contradicciones internas de la universidad suele tener éste; el proceso de ruptura entre la universidad y el desarrollo social que amparaba el ordenamiento ideológico vigente, la reacción universitaria contra cierta "apoliticidad" anterior, contribuyeron a conformar una polarización ciega entre las posiciones de gobierno y estudiantes. Los estudiantes piensan que la directiva universitaria es agente directo de un gobierno cuyos postulados rechazan y, a su turno, el gobierno conceptúa que los grupos rebeldes son simplemente "comunistas" y, como tales, responsables de los desfases. Hemos llegado, pues, a una visión radicalmente equivocada de la realidad política interna en virtud de la cual se afirma que los movimientos estudiantiles son "comunistas", es decir, una agrupación relativamente homogénea. Se desconocen así las múltiples divisiones o "líneas" de la izquierda marxista y la presencia de sectores de derecha tan activos y descontentos como éstos. Hasta se ha prolijado la mentira piadosa de que son "extraños a la universidad" cuando la verdad es que pertenecen a ella pero están agrupados en organizaciones que poco o nada reconocen el papel de la universidad en el desarrollo social que consideran deseable. Este elemento podría explicarnos de qué manera un Consejo Superior con funciones vigorosas controlado por el gobierno puede ser una alternativa equivocada para el manejo universitario" (280)

Mientras ciertos sectores ven en la crisis de la universidad colombiana más que nada la expresión de una crisis profunda de autoridad, otros sectores la juzgan como parte de la crisis general que afecta a la sociedad, que por cierto no es un fenómeno exclusivo de la sociedad colombiana. Advirtiendo que es preciso no confundir los síntomas del problema con sus causas, estos sectores rechazan la posibilidad de reducir la cuestión a simple problema de orden público y de disciplina.

"La crisis de la universidad, escribe por ejemplo, Sergio Pulgarín Mejía, tiende a ser por lo común, expresión lacerante de una crisis profunda y dramática de todo el complejo cultural de la sociedad". Puesto que hunde sus raíces en la misma estructura social, Pulgarín Mejía sostiene que "no podrá superarse positivamente si se persiste en un tratamiento puramente policial y disciplinario, aunque los códigos y estatutos se requieran" (281). "El país se acostumbró, ha dicho el ex-Ministro Luis Carlos Galán, en declaraciones a la prensa, a confundir la crisis universitaria con los problemas de orden público de origen universitario" (282)

Si bien no es posible ni conveniente reducir el problema de la universidad a un simple problema de crisis de autoridad, o de indisciplina, tampoco es posible negar la acción de grupos extremistas cuyo único propósito pareciera ser mantener un clima constante de agitación. Se trataría de lo que el ex-Rector de la Universidad Distrital doctor Darío Samper calificó como una especie de “lumpen-anarquismo”, integrado por gentes

“dedicadas a crear conflictos permanentes sin verdadero contenido programático” (283),

y frente a los cuales las autoridades universitarias y las mismas mayorías estudiantiles, han demostrado su impotencia

Otro fenómeno preocupante en relación con los conflictos estudiantiles, es la crisis de organización que desde hace varios años afecta al movimiento estudiantil universitario, que fraccionado en numerosas tendencias no ha sido capaz de constituir organismos suficientemente representativos con los cuales sea posible entablar un diálogo serio y constructivo al momento que se producen las crisis (284).

Como bien expuso ante el Consejo Nacional de Rectores Alvaro Escobar Navia, Rector de la Universidad del Valle

“es importante impulsar a los estudiantes a organizarse en consejos estudiantiles, pues constituyen piezas fundamentales de una actitud más madura, consciente y universitaria” (285)

Octavio Arizmendi Posada en su estudio sobre la violencia estudiantil (286) sostiene que las huelgas universitarias en Colombia se pueden estudiar como una variable dependiente de:

- “1) El tamaño de cada institución;
- 2) El número de instituciones en una ciudad,
- 3) La expansión de los medios de comunicación social — prensa, cine, TV—, que traen y llevan influencias y amplifican hechos con impactos instantáneos en los grupos estudiantiles y los demás “grupos” actores o espectadores del proceso;
- 4) El carácter “autoritario” o “liberal” de la institución;
- 5) La naturaleza de “universidad pública” o “universidad privada”;
- 6) La relación económica entre el estudiante y la universidad;
- 7) El mayor o menor grado de exigencia académica de la universidad sobre el estudiante;
- 8) La composición social e ideológica del estudiantado;
- 9) La naturaleza de las áreas académicas de estudio”.

Tomando en cuenta su carácter de variable dependiente y sobre la base de su propia experiencia Arizmendi Posada formula las siguientes hipótesis:

“En Colombia:

- 1) Las huelgas son más frecuentes y radicales en universidades grandes que en universidades pequeñas
- 2) Las huelgas empiezan más frecuentemente en ciudades en donde hay varias universidades que en ciudades donde hay sólo una universidad, y en ciudades donde existen más estudiantes universitarios, que en aquellas donde hay pocos.
- 3) Las huelgas han ido progresando en organización y métodos de acción por la experiencia acumulada y por la información sobre experiencias similares, traída por los medios de comunicación social y por la literatura especializada en este tipo de temas.
- 4) Las huelgas son más frecuentes y radicales en universidades “no autoritarias” que en universidades “autoritarias” donde la probabilidad de sanciones efectivas para los dirigentes o participantes es muy elevada.
- 5) Las huelgas son más frecuentes en las universidades públicas que en las privadas.
- 6) Las huelgas son más frecuentes en donde la relación económica entre el estudiante y la universidad es de carácter gratuito y semi-gratuito, que donde es onerosa
- 7) La huelga dentro de una misma universidad es más frecuente que en aquellas unidades donde hay menor exigencia académica respecto del estudiante. Es decir, donde hay que trabajar menos que donde hay que estudiar más
- 8) Las huelgas son más frecuentes en donde la ideología predominante del estudiantado engendra una actitud de “rechazo del establecimiento” que donde engendra una actitud de aceptación del mismo.
- 9) Las huelgas tienden a iniciarse o a contar con el respaldo de los estudiantes en ciertas áreas académicas que “sensibilizan” más al estudiante acerca de los problemas sociales e ideológicos, como sociología, medicina, filosofía, etc , que donde ocurre lo contrario

“Ninguna de estas hipótesis pretende tener pleno valor de carácter absoluto, pues aluden a fenómenos de tendencias más que a situaciones de unanimidad. Es decir, no se confirman en todas las circunstancias. Además, no buscan afirmar que “las huelgas se deben” a los factores mencionados sino que “aparecen asociados” a cada una de las variables escogidas”

Sujetas a la validez de sus hipótesis, Arizmendi Posada propone algunas maneras de reducir las huelgas universitarias en magnitud y violencia mediante la organización de instituciones de tamaño mediano; la división de la educación superior en dos ciclos que se cursen en instituciones distintas; creación de institutos autónomos por áreas de ciencias de no más de 4.000 estudiantes cada uno; conversión de la matrícula en un contrato de modo que el estudiante que no pueda pagar durante el período de sus estudios lo haga durante su ejercicio profesional; establecimiento de un período de trabajo entre la enseñanza media y la superior, de modo que los estudiantes ingresen a esta última con mayor madurez y experiencia, etc.

Finalmente, y para cerrar esta sección, se estima muy justa la advertencia formulada por el rector encargado de la Universidad de los Andes, Fernando Cepeda Ulloa, en cuanto a que constituye un error, que contribuye a su fragilidad, "mirar hacia las universidades sólo en los momentos en que atraviesan crisis y no en los momentos de esfuerzo"

Desafortunadamente, en la opinión pública causa más impacto, porque los medios de comunicación masiva le dan más carácter de noticia, la quema de un automóvil que la publicación del informe de una investigación realizada por una universidad que puede contribuir a resolver algún problema de la sociedad colombiana. Generalmente, esa labor que calladamente se realiza en los laboratorios y bibliotecas de las universidades no trasciende al gran público pertenece a la otra cara de la universidad, su "cara oculta". De ahí la imagen, muchas veces deformada, que la opinión pública suele tener de ellas (287).

OTROS PROBLEMAS CLAVES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR QUE INCIDEN EN LAS CRISIS

Se han hecho muchos análisis con ocasión de cada nuevo conflicto. Muchos de ellos simplistas, con enfoques diversos, aunque también se encuentran algunos verdaderamente lúcidos. Pero frente a esa variada gama de diagnósticos, las respuestas y soluciones van apareciendo cada vez más débiles, utópicas o ingenuas.

La brecha que las separa parece ampliarse irremediablemente. Desde la singular crisis universitaria de 1971, se ha entrado en una encrucijada a la cual no se le han encontrado aún salidas apropiadas.

Universidad: una institución en crisis permanente

El análisis retrospectivo nos muestra, como se dijo antes, que la universidad ha sido una institución en crisis permanente.

Sin pretender hacer todo el recorrido de la historia, debemos tomar como punto de referencia los acontecimientos de 1971. Este año, aún frescos los acontecimientos estudiantiles de la ola conflictiva mundial de los años 68-69, con el influjo, apasionante para los jóvenes, de la "revolución de mayo" en Francia, empieza a nuestro modo de ver el ciclo de la actual crisis universitaria. Desde entonces todas han coincidido en la necesidad de una reforma a fondo de las instituciones universitarias, sin que ello se haya producido.

Parece ser que las reformas universitarias tienen en Colombia un ciclo de gestación y adopción demasiado largo. Así parece mostrarlo la Reforma del 35 (288) que se inició en 1920 cuando las ideas de la reforma de Córdoba empezaron a ser agitadas en el país por una generación, liberal y conservadora, que luchó tenazmente para hacerlas realidad, lo que sólo le fue posible cuando llegó al Parlamento (289). Lo mismo, la Reforma de 1963 de la Universidad Nacional empieza a gestarse cuando se dictan los Decretos 3708 del 19 de diciembre de 1950 y 0063 del 17 de enero de 1953, los cuales modificaron la naturaleza del gobierno de la Universidad Estatal, cambiaron el régimen de Facultades y aca-

baron con la carrera del profesorado Desde entonces, según lo afirma el ex-Ministro de Educación Jaime Posada,

“comenzaron a gravitar sobre ella el macarthysmo y el fanatismo, la improvisación del catedrático, la pobreza de la investigación, el terrible temor al ejercicio del pensamiento” (290).

A pesar de los anuncios de una

“reforma total de la universidad para que salga de su marasmo, se incorpore a la dirección espiritual del país y se convierta en el Estado Mayor de nuestra cultura” (291),

dicha reforma no se efectuó Sin embargo, los dolorosos sucesos de junio de ese mismo año, la restricción de las libertades, y las secuelas dejadas por la aciaga época de convulsión nacional, sentaron las bases para que los conflictos estudiantiles empezaran a tomar proporciones

Hasta entonces los partidos políticos tenían una relación directa con las instituciones de educación superior, pues no sólo allí se formaban sus mejores cuadros, sino que, además, el debate ideológico encontraba allí un ambiente académico apropiado

La aparición de la Asociación Colombiana de Universidades en 1958 como fruto de la voluntad de 23 rectores para defender la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza y de investigación, y coordinar el desarrollo de la educación superior, marca, como ya se vio, un paso muy importante en la historia universitaria del país Además de otros resultados positivos, la Asociación creó un clima favorable para la reforma de la Universidad Nacional que se plasmó en la Ley 65 de 1963

A petición de los rectores, la Junta Militar de Gobierno expidió el Decreto 0277 de julio de 1958 con el fin de dotar a las universidades oficiales de carácter departamental, de un régimen jurídico que reglamentara, en su conjunto, su organización y su funcionamiento, considerando que no se habían reglamentado ni las Leyes 39 de 1913 y 68 de 1935 ni el Decreto Legislativo 0364 Bis de 1951 El decreto en mención tuvo la intención de asegurar para dichas instituciones un régimen “libre de la funesta intervención de la política partidista”, pero de otra parte consagró la representación extra-universitaria en el órgano máximo de gobierno de las universidades oficiales

Los Consejos Superiores quedaron desde entonces integrados por los siguientes miembros: el Gobernador del Departamento, quien lo preside; el Delegado del Ministro de Educación Nacional, un Representante de la Iglesia, un Representante de las Corporaciones Económicas, un Representante de Asociaciones Profesionales, un Representante de Antiguos Alumnos, un Representante de Profesores y un Representante de los Estudiantes

Se expidió la nueva norma para la Universidad Central, pero la crisis no se resolvió Antes por el contrario, empezó a agudizarse porque los estudiantes cuestionaron la intromisión de sectores extra-universitarios en los organismos de gobierno de las instituciones y porque a los movimientos estudiantiles se les

empezó a dar un cariz novedoso, pues comenzaron a presentarse como una "vanguardia revolucionaria", especialmente influenciados por los éxitos alcanzados en Cuba con el nuevo sistema, y la incorporación a la lucha armada de los mejores idealistas.

Curiosamente, existe una coincidencia en las afirmaciones de los Ministros de Educación de los últimos 16 años, pues todos se han mostrado muy preocupados por los problemas universitarios. Así, el 30 de junio de 1964 el entonces Ministro de Educación, se expresaba sobre el particular en los siguientes términos:

"Los recientes sucesos que se han venido desarrollando... han puesto de presente de manera muy nítida la existencia de una crisis de graves proporciones dentro de la universidad colombiana" (292).

En 1971 el Ministro de Educación ante el Senado de la República afirmaba:

"Hemos llegado ciertamente a una crisis sin precedentes. A una crisis que la educación superior no había vivido en muchos años. Lo importante ahora es conseguir que esa crisis sirva para dar origen a un sistema universitario nuevo y moderno, cuyas características coinciden con ideas claras sobre la misión de la universidad colombiana en una sociedad que evoluciona aceleradamente hacia nuevas formas de solidaridad colectiva" (293).

Las mismas expresiones se repiten en los últimos años sin mayores consecuencias, pues se ha creado en el país una insensibilidad hacia estos problemas y la audiencia de incrédulos aumenta ante las promesas de reforma. Aún más, hasta el Jefe del Estado el 4 de mayo de 1971, habló de la crisis permanente. Al anunciar a los colombianos oficialmente la reforma universitaria manifestó:

"Lo cierto es que todas estas circunstancias acumuladas han demostrado cómo ha hecho crisis la crisis, aunque parezca un juego de palabras, de la universidad colombiana. En los últimos quince años hemos vivido bajo la inquietud y la incertidumbre de hechos de naturaleza muy parecidos a la que ahora confrontamos" (294).

Además, todos los estamentos universitarios, los medios de opinión y muchos voceros autorizados de la sociedad, han coincidido en señalar tanto la existencia de la crisis como algunas de sus características. Sin embargo, el tiempo pasa y aún no se vislumbra ningún horizonte claro, pues abandonaron la universidad los partidos tradicionales, muchos de los mejores profesores y directivos, y los congresistas eluden sistemáticamente el tema por ser demasiado complejo o porque no interesa a los potenciales electores.

Otros elementos claves de la crisis

Los diagnósticos de la problemática universitaria abundan. Conviene ahora señalar los nuevos elementos que configuran el marco dentro del cual se desarrolla la actual crisis. Ellos son, entre otros, los siguientes:

Disolución de la comunidad universitaria Como ya se dijo la actual situación es apenas un episodio más de la crisis permanente en que ha vivido la universidad. Se observa, además, cómo se ha venido disolviendo la comunidad universitaria.

Esta situación se caracteriza por la pérdida de la solidaridad que se deriva de compartir un ideal o propósito común, de sentirse sus miembros pertenecientes a un grupo humano aglutinados alrededor de la investigación y la ciencia, en el cual se tenían vínculos afectivos con las unidades docentes y un diálogo permanente, franco y abierto, entre profesores y estudiantes.

Intentar dar una explicación a este fenómeno, es buscar entre sus causas aquellas que son determinantes, aunque no plenamente explicativas, de su compleja incidencia. Podemos señalar, sin embargo, que la politización creciente, ha desempeñado un gran papel, puesto que ha creado en los estudiantes una conciencia política que difiere cualitativamente de todo lo que se conoció anteriormente.

Ya desde 1963, cuando los estudiantes y grupos de izquierda vieron que la "vieja utopía" se había convertido en realidad en la pequeña isla de América, ellos manifestaron que quizá

"lo único que haya cambiado es la conciencia de quienes luchan por transformar el país. Nuestra conciencia sí ha cambiado indudablemente",

afirmaba un estudiante de Medicina (295)

No sólo se llevó hasta sus últimas consecuencias el nuevo idealismo de la "vanguardia revolucionaria" sino que creó cuadros importantes en todas las universidades para que el movimiento estudiantil fuera el "agitador e impulsador de las luchas de masas"

Los diferentes grupos, sobre la plataforma común de un acentuado anti-imperialismo norteamericano y de un trabajo solidario con organizaciones campesinas y obreras pudieron crear una fuerte organización que se denominó "Federación Universitaria Nacional" (FUN), al inicio de los años 60

Aniquilada la Federación (296) quedó como lección, que

"los estudiantes lograron con hechos políticos de protesta y desobediencia civil traducir su queja moral en poder estudiantil" (297),

y además la posibilidad de hacer efectiva una "vinculación real con la lucha de clases". Por esta vía se le cambió a la universidad su tradicional papel de institución social por el de institución política y creó un ambiente favorable al surgimiento y supervivencia de grupos anarquistas de diferentes matices, especialmente en los extremos de los grupos de izquierda y de derecha, en donde conviven profesores, estudiantes, y aun trabajadores de las mismas instituciones educativas.

Para estos nuevos grupos, especialmente los de tendencias anarquistas, la universidad como "institución burocrática debe desaparecer", y el rechazo que

se haga a la educación que a través de ella se imparte, es tanto como rechazar el sistema mismo. Para ellos, especialmente profesores y estudiantes, la educación es un proceso de dominación ideológica y no es raro encontrar llamamientos como este que dice

“Los estudiantes deben denunciar y paralizar la tarea de dominación ideológica que desempeña la universidad. Y esto no es un simple boicoteo académico, sino una tarea de alto contenido político” (298)

Ello explica por qué el “orden” no es bien deseable, porque supuestamente retarda los movimientos de masas, y acalla la agitación y la inconformidad que puede “influir sobre la crisis y agudizarla” (299).

A este desmoronamiento de la comunidad, además del distanciamiento y rivalidad introducido entre sus miembros por las ideologías antes mencionadas, ha contribuido grandemente la masificación y el consiguiente anonimato, junto con la despersonalización ocasionada por la codificación que cambió nombres y apellidos por simples números o series. Este fenómeno se hace más agudo a partir de 1974, cuando se impulsa la política de ampliación de cupos, que indudablemente pudo tener una justificación social, pero que requería de una planeación detallada para prevenir ciertos males que hoy padecen las instituciones que adoptaron medidas en tal sentido.

Otro elemento importante que hay que tener en cuenta es el repudio a la “participación” organizada, al diálogo sobre una base común de defensa de la institución y de mejoramiento de la calidad académica. Desde el fracasado experimento del cogobierno se ha evolucionado hasta el punto que un líder estudiantil planteaba abiertamente ante el Consejo Nacional de Rectores en abril de 1971

“Los estudiantes entendemos, además, que necesitamos cambiar la estructura del poder universitario, pero que para ello se hace necesario cambiar la estructura de la sociedad colombiana” (300)

Desde entonces sólo por excepción se ha vuelto a tener representación estudiantil en los órganos de gobierno universitario, reservando su fervor por la cómoda posición de hacer “oposición sistemática”

De otra parte, ante el rápido crecimiento de la matrícula fue necesario improvisar profesorado (301), reclutándolo entre los recién egresados, sin ninguna experiencia docente y muy poca en su campo profesional. Su actual composición los hace solidarios con los estudiantes y por ello participan activamente en las organizaciones anti “status quo” que operan en las instituciones de educación superior.

En todo lo anterior existen muchos temas de reflexión y análisis que reflejan las nuevas condiciones que deben tenerse en cuenta para cualquier reforma. Seguramente no podrían utilizarse los simplistas esquemas de los últimos diez años, en donde todo el problema se redujo a un problema de orden público, con agitadores y saboteadores incrustados en la universidad. El problema, de suyo complejo, exige un tratamiento multidireccional, pues si bien es cierto que

externamente tienen más repercusión las manifestaciones violentas de los pequeños grupos, también se debe reconocer la existencia de una masa enorme de estudiantes, indiferente o aun simpatizante, pero angustiada por los conflictos recurrentes y atónita ante los actos violentos y el incierto futuro

Medidas que tiendan a reestructurar la comunidad universitaria, a restablecer el diálogo, a posibilitar el ejercicio de las funciones esenciales del quehacer universitario, a crear lazos de solidaridad y convivencia, serán elementos sustanciales de ese marco de referencia común que hará posible el desarrollo universitario, dentro de un adecuado equilibrio entre el orden y la libertad, como genuina expresión de su propia autonomía

Desafortunadamente, y por la misma evolución de la universidad, éste ha sido otro tema cuyo contenido ha cambiado. Ya no se trata simplemente de agitar las banderas de la autolegislación, la autoadministración, la autocefalia, sino que la autonomía se convirtió en un instrumento político, por la simple razón de que es el punto de articulación de la relación Universidad-Estado, y es el elemento medular en la determinación de la "relación dialéctica" entre ellos y quizá más ampliamente entre universidad y sociedad (302)

Universidad sin rumbo A la par del desmoronamiento de la comunidad universitaria se ha generalizado una gran desorientación y desconcierto, básicamente porque no existe un propósito general y explícito para la función universitaria

Es cierto que los problemas del país se reflejan en la universidad por ser ella elemento consustancial de la sociedad. En la medida en que las tensiones sociales han aumentado a escala nacional y se ha generalizado la violencia en múltiples formas, en esa medida estos fenómenos se han reflejado en los claustros. Del mismo modo, si no se ha definido un propósito nacional, o un proyecto de desarrollo del país, o una imagen social, entonces mal se le podría asignar un objetivo a las instituciones universitarias porque resultaría equivoco y desligado totalmente de la realidad que las condiciona

Ello explica por qué existe dentro de la diversidad de entidades universitarias todo un abanico conceptual de propósitos, que no solamente las definen y tipifican institucionalmente, sino que aun diferencian sus unidades constitutivas, llámense facultades o carreras, (ver Capítulo 8)

Si tomamos como ejemplo el caso de la Universidad Nacional, encontramos que se la ha concebido, en los últimos veinte años, como una "nueva forma universitaria para general un tipo de enseñanza moderna" (Proyecto de Reforma de 1959), como "fuerza reguladora de la vida nacional" (Jaime Posada, 1962), como "institución dedicada a servir los intereses de la nación en el campo de la educación superior" (Acuerdo N° 76), como "orientadora de la nación" (Seminario 70 UN), como institución educativa "definida por su función social" (Luis Carlos Galán, 1971), como "centro de investigaciones científicas del más alto nivel que cumple la función de formación profesional dentro de una perspectiva eminentemente crítica" (Claustros de Profesores 1971), y como "institución democrática, científica, crítica y nacionalista" (Consejo Académico 1976 - Seminario Villa de Leyva, 1977). Sin embargo ningún desarrollo concreto y profundo ha producido esos enunciados

En opinión de muchos, hoy la universidad colombiana parece un tren sin rumbo ni destino específico por falta de un sentido espiritual e intelectual. Los estudiantes son pasajeros con tiquete hasta un título, que ya saben que no pueden bajarse en ninguna estación intermedia, y que su destino está marcado por la incertidumbre. Por sus compañeros recién egresados saben que los conocimientos adquiridos no corresponden ni a la idoneidad que les certifica el diploma ni a las necesidades concretas de los pocos puestos de trabajo disponibles. Ven con angustia que los títulos tienen "valores sociales" distintos según las universidades de donde provengan, y que es cada vez más frecuente encontrar profesionales en actividades distintas de las de su formación, en tareas para las cuales menos años de estudio hubieran bastado, o en países no muy distantes de la patria. A esta emigración interna y externa (303), al sub-empleo, y a la obsolescencia de muchos programas de estudios sólo puede responderse con una modificación de las estructuras universitarias tradicionales,

"fundamentalmente en relación con la revisión de sus finalidades específicas" y sin caer "en la tentación de trasladar las discusiones y, sobre todo, las soluciones auspiciadas dentro de contactos sociales, económicos y culturales que nada tienen que ver con la realidad nacional" (304)

Pero, ¿cómo resolver la contradicción fundamental en la concepción de la función de la actual universidad inserta en una situación concreta? Habría tantas concepciones como proyectos de sociedad a constituir. La tarea de los próximos años consistirá en buscar un lenguaje de mutuo entendimiento entre los diferentes grupos hoy en conflicto. Tratar de definir una "imagen societal" (305) lo cual implica un proyecto económico, una dimensión social, una dimensión de la cultura, una dimensión ecológica y una ubicación dentro de la estructura internacional.

Este tema lo analizaba el Ministro de Educación en abril de 1971 con mucha claridad cuando en su propuesta oficial de reforma a los Consejos Superiores Universitarios decía

"El destino nacional no ha intentado predeterminarlo conscientemente nuestro país. Por el contrario, lo improvisa de manera constante. Ante el afán de resolver los problemas inmediatos las mejores energías intelectuales de los colombianos se emplean casi siempre en tareas a corto plazo, sin pausa posible para imaginar y renovar las grandes orientaciones de la Sociedad Colombiana. La universidad no se ha escapado de esa improvisación. En Colombia no se ha pensado responsablemente en que una definición de la clase de sociedad a la que debemos aspirar es el primer requisito de toda institución educativa" (306)

Quizá sea oportuno, entre tanto, buscar un "modelo transicional", equidistante entre la universidad tecnocrática o desarrollista y la de concepción utópica, que tenga una

"actitud de compromiso que permita la difícil búsqueda de los puntos de

equilibrio inestable en una universidad concreta en un momento determinado de su historia" (307)

Se trataría de buscar ese equilibrio difícil entre la opción por el cambio y el reconocimiento del momento histórico, en una madura y realista perspectiva (308). De otra parte, de la actual constelación de entidades se debe llegar a un verdadero sistema universitario nacional que permita emprender programas coordinados que mejoren la actual utilización de recursos

El sindicalismo académico La década 70-80 se va a caracterizar por el surgimiento del sindicalismo académico, fenómeno actual y común en la mayoría de las universidades latinoamericanas, con las mismas características de beligerancia que las demás organizaciones sindicales de trabajadores (309)

El punto de partida de este problema es el cambio que se produce por la introducción dentro de los estatutos de un escalafón, en el que prima la relación laboral y el interés económico, antes que la condición y calidad académica. La aparición dentro del escalafón de las nuevas categorías: profesor de tiempo completo y profesor de dedicación exclusiva, sirvió para convertir al profesor en un trabajador universitario cotidiano, que

“vive profesionalmente de su labor universitaria, y que no siempre llega a las universidades con prestigio, sino en actitud de forjarlo en ella” (310)

El objetivo inicial asignado a estas nuevas categorías no se ha cumplido, pues no se observa el mejoramiento en la docencia ni el aumento en la investigación, aunque existen otros factores (escasez de recursos, trabas administrativas, etc.) que pueden ayudar a explicar su fracaso

Con el aumento paulatino, en la década del 60, del número de profesores, como consecuencia de la expansión de la matrícula, (ver cuadro N° 18) la creación de las nuevas categorías con ocasión de los planes de desarrollo universitario, (Universidad Nacional, Universidad del Valle, Universidad de Antioquia, entre otras) realizados con apoyo de entidades financieras internacionales (BID y Fundaciones, especialmente) y la explosión de la matrícula de los años 74-76, hoy los profesores representan un volumen considerable dentro de los estamentos universitarios y tienen una composición social de características especiales.

En primer lugar, los profesores que se han ido incorporando pertenecen especialmente a las clases medias, y han encontrado que los conocimientos adquiridos son un patrimonio importante para ascender socialmente y que les da capacidad para reclamar poder (311).

En segundo lugar, la atracción hacia la carrera académica para los jóvenes profesores se explica muchas veces, no por el amor a su Alma Mater o por un deseo de servicio, sino por la expectativa de promoverse rápidamente hacia un determinado nivel de prestigio, obtener una remuneración adecuada, y mantenerse en contacto con sus antiguos cuadros políticos. Además en ciertos campos (Antropología, Sociología, etc.) éstos son quizás los únicos puestos disponibles.

El reconocimiento de las organizaciones profesoraes es de vieja data y tradicionalmente se les había asignado un papel más relacionado con los objetivos

educacionales (312). Pero sólo cuando aparecen las nuevas condiciones mencionadas anteriormente surge el sindicalismo académico como expresión de la nueva condición de trabajadores asalariados y la necesidad manifiesta de un régimen laboral diferente

Sin embargo, sobre esa condición de trabajador asalariado, que no reconoce la naturaleza del trabajo intelectual, existen fuertes divisiones dentro del profesorado, (Asociaciones Civiles de Profesores versus Asociación Sindical de Profesores Universitarios - ASPU), pues las asociaciones civiles tienen intereses más amplios que los de la simple defensa de sus intereses laborales frente al "patrón", denominación ésta que los profesores sindicalistas le han dado a las instituciones universitarias

La ley colombiana ha clasificado a los servidores públicos, vinculados a organismos o entidades oficiales, incluidas las universidades de carácter nacional, departamental o municipal, en dos grandes categorías: empleados públicos y trabajadores oficiales, reservando esta última categoría para los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas. Se diferencian básicamente de los empleados públicos en que pueden presentar pliegos de peticiones, firmar convenciones colectivas de trabajo, disfrutar del derecho de huelga y desarrollar actividades partidistas, y es esto fundamentalmente lo que anima a los sindicatos profesoriales.

Sin embargo, sombrías perspectivas plantea este aspecto dentro de la problemática universitaria, pues estos sindicatos han buscado afiliación a una central obrera y muchas de las consignas laborales y políticas de dicha organización obrera se han visto puestas en práctica en los predios de las universidades

En esta primera fase, el afán reivindicativo se ha concentrado en la tramitación y negociación de pliegos de peticiones, que contienen casi en forma idéntica en todas las instituciones al rededor de un 70% de acápite de orden económico sobre salarios, primas, bonificaciones, prestaciones sociales personales y familiares, etc., un 20% sobre representación, estabilidad y relaciones laborales, un 5% sobre capacitación y recursos para la enseñanza, un 2 5% sobre aspectos administrativos y escasamente un 2 5% sobre investigación

Posteriormente, tal como ya se ha presentado en algunos establecimientos, surge el conflicto cuando se pretende negociar aspectos académicos, o cuando la modificación de requisitos y reglamentos se consideran como triunfos de política sindical

Del mismo modo, se ha empezado a ver afectada la libertad académica, porque han sido repetidos los casos de profesores expulsados del sindicato por defender esa libertad y aun presionados con amenazas y violencia para que abandonen la universidad

Por ser un elemento clave de singular trascendencia para la universidad, es inaplazable un estudio detenido que dé algunas luces para el futuro. Quizás, que estudie la posibilidad de crear una nueva categoría de trabajador docente o docente-universitario, de establecer un marco de normas laborales apropiadas, de remuneración adecuada y de examinar la relación que tiene el sindicalismo académico con la baja calidad alcanzada por algunas instituciones en donde ha sido más fuerte o intransigente este movimiento, así como con la burocratización generalizada en las universidades públicas

Escasez y desperdicio de recursos Uno de los temas de mayor controversia en los últimos años ha sido el financiamiento de las universidades, tanto públicas como privadas

Las instituciones oficiales de carácter nacional, departamental y distrital han manifestado permanentemente opiniones encontradas frente a la versión de las autoridades gubernamentales. Mientras que para las universidades los recursos asignados anualmente a través de los presupuestos de funcionamiento e inversión han sido insuficientes, para el gobierno han sido abundantes pero mal utilizados por parte de las entidades. Mientras que las instituciones reclaman un cambio en la rígida política presupuestal (313), los organismos oficiales han manifestado que lo que se requiere es revisar a fondo los sistemas administrativos universitarios para acabar con el despilfarro y la burocracia. El ICFES ha simplificado los términos del problema afirmando que las

“universidades piden más de lo que necesitan y se ha comprobado que no necesitan todo lo que piden”

De otra parte las universidades privadas se han quejado no sólo de la rígida política de control de matrículas sino de la sensible disminución de los aportes oficiales para compensar los altos costos, ya que en 1970 recibieron el 6.8% del total del presupuesto de funcionamiento asignado a las entidades de educación superior (un total de \$22.348 000) y para 1977 ese aporte no representa sino el 1.2% o sea al rededor de \$26.750.000.

En medio de esta larga polémica se ha podido establecer lo siguiente:

- a) Sin duda alguna los presupuestos de funcionamiento de las universidades públicas han venido creciendo aceleradamente, pues se han incrementado seis veces y media en los últimos ocho años, pasando de \$326.838 000 en 1970 a un total de \$2 180 133 000 en 1976. Pero se debe tener en cuenta que el número de estudiantes en esas universidades pasó de 46 618 a 112.112 en el mismo periodo y el aumento de los precios en los insumos corrientes y los sucesivos reajustes salariales para profesores y empleados, lo cual ha significado necesidades proporcionalmente mayores que las asignaciones presupuestales. Esta situación fue analizada en la I Reunión de Rectores de las Universidades del Estado (Medellín 7 de febrero de 1975), y allí se informó que el déficit previsto para ese año de acuerdo con la apropiación inicial en la Ley de Presupuesto era de \$659 177.000, ocasionado especialmente por la apertura masiva de nuevos cupos solicitada por el Ministerio de Educación. El esfuerzo presupuestal de ese año hizo posible la apropiación de nuevos recursos por un monto total de \$678 117.000 lo que indica que aún quedó sin financiar lo acumulado hasta entonces. Estas deudas, aún insolutas, están representadas primordialmente por el valor de las cesantías que se han debido consignar en el Fondo Nacional del Ahorro y los aportes que la ley exige pagar con destino a las Cajas de Previsión, Subsidio Familiar, SENA y Bienestar Familiar. Como ejemplo ilustrativo puede tomarse el caso de la Universidad Nacional, en donde por el solo concepto de cesantías adeudaba \$256 975.756 a 31 de diciembre de 1976 (314), y en la misma fecha la deuda

interna era de \$385.596.883 y la deuda externa de \$213 106 972 adquirida con el BID desde 1965 (315).

- b) A medida que se le ha dado más importancia a la Educación Básica los recursos para educación superior tienden a ser más escasos por el hecho de que las asignaciones para el sector tienen un tope que no se modifica al mismo ritmo que sus diferentes niveles e instituciones. Es así como en el año 1963 los gastos públicos nacionales para educación superior representaban el 28 5% de los gastos totales; en cambio, en 1973 sólo representaban el 21% y en 1976 sólo el 20 1%. De otra parte, los aportes de los departamentos y los municipios han sido cada vez menores, hasta el punto que actualmente las universidades están prácticamente financiadas por la nación, (ver cuadro N° 21), lo que ha dado lugar a que surjan iniciativas en el Congreso para reconocer este hecho y, mediante Ley, nacionalizar todas las instituciones de carácter departamental o municipal

Esta situación puede deteriorarse aún más en el futuro inmediato al entrar en plena vigencia la Ley 43 de 1975, pues se elevará del 16% al 25% el gasto público en educación para dedicar hasta el 60% de los recursos a la educación primaria siendo hoy sólo de un 46 5%. Esta decisión de política educativa posiblemente se basó en consideraciones sociales, pero también muy especialmente en los estudios que parecen demostrar la mayor rentabilidad o la mayor tasa de retorno de los gastos en educación primaria y en educación media. De otra parte, se ha formado una opinión, desafortunadamente muy generalizada, de la inutilidad de los gastos en la universidad por los continuos conflictos y cierres

- c) Los presupuestos de inversión se han mantenido en cifras absolutas casi constantes desde 1970 (\$131.658 000) hasta nuestros días (\$138.750.000, para 1976), registrándose una disminución considerable en términos relativos pues pasó de un 28.7% del total de recursos asignados a educación superior a sólo un 5.9% entre 1970 y 1976. Es por esta razón que las universidades manifiestan constantemente su inconformidad por la precariedad de recursos para desarrollar algunos programas de mejoramiento físico, de actualización de talleres y laboratorios que ya son obsoletos, de mejoramiento de las bibliotecas no sólo para aumentar el número de libros sino especialmente para mantener las hemerotecas cuyas colecciones han tenido que ser mutiladas al vencimiento de las suscripciones, y para adelantar investigaciones en diferentes campos
- d) En general las universidades públicas no tienen forma de generar recursos propios y por razones de orden interno mantienen las matrículas a niveles muy bajos, muy inferiores al costo y por debajo de la capacidad real de pago de los estudiantes. Además, esta congelación, que data de muchos años, ocasiona que los actuales estudiantes estén pagando proporcionalmente menos que los de promociones anteriores por la paulatina pérdida del poder adquisitivo del dinero. Como ejemplo puede citarse a la Universidad Nacional, en donde las matrículas se mantuvieron quince años sin modificar, por lo cual los estudiantes de las promociones más recientes estaban pagando hasta 6½ veces menos que los de 1961 puesto que \$100 de 1976 equivalen

solamente a \$14 43 de aquel año, y los recaudos totales por concepto de matrículas sólo representan el 1.28% del total de ingresos registrados en 1975

El estudio de costos realizado por el ICFES es un aporte muy valioso para analizar la situación actual y comprender parte de la complejidad del problema financiero de las universidades, y bien puede servir de base para políticas específicas en este campo, a condición de que se haga el esfuerzo por mantenerlo actualizado.

- e) La queja del gobierno puede tener también fundamentos válidos si se analizan algunos puntos claves en las universidades.

Uno de los que se han invocado con más frecuencia es el de la burocracia, representado especialmente por el número de profesores o empleados en relación con la población estudiantil. Comparando algunos indicadores podemos formarnos un criterio más objetivo sobre el particular, con base en los siguientes datos:

CUADRO No 43

RELACION PROFESOR/ALUMNO Y ADMINISTRADOR/ALUMNO
EN LAS UNIVERSIDADES

	1960	1970	1975 (1)
I Relación Profesor/Alumno (en equivalencia de TC C):			
Universidad Nacional	18	9	7
Otras Universidades Nacionales	13	13	7
Universidades Departamentales	9	11	8
Universidades Privadas	31	24	9
Otras Instituciones de Educación Superior	4	31	—
II Relación Personal de Administración/ Alumnos:			(1)
Universidades Nacionales	13.9	8.8	8.2
Universidades Departamentales	7.3	6.8	10.1
Universidades Privadas	15.8	18.0	22.2

1 Tomado sobre el total de profesores de todas las dedicaciones y "otro personal ocupado"

Fuente: ICFES Estadísticas de la Educación Superior.

El estudio de costos ya mencionado revela además que al rededor del 80% de los presupuestos universitarios se asigna a Servicios Personales y sólo un 13% a gastos generales

- f) Visto globalmente el sector universitario, sí se puede afirmar que hay desperdicio de recursos, pues al no existir un verdadero sistema universitario cada institución por separado ha realizado cuantiosas inversiones para dotar a sus unidades académicas de un equipamiento que puede ser modesto pero que, unido a los demás en la misma ciudad o región, tiene no sólo un alto valor económico sino un gran significado como herramienta para impulsar

muchos programas docentes, de investigación, de bienestar o de extensión. Los esfuerzos de integración y coordinación realizados hasta el momento han fracasado por el carácter extremadamente individualista que caracteriza a las instituciones y a sus directivas

- g) La administración misma ha venido siendo cada vez más difícil en virtud del tamaño que han adquirido las instituciones y de su organización interna, en algunos casos muy compartimentada. A ello se agrega la distancia que se ha venido creando entre lo propiamente académico y lo administrativo, siendo este último aspecto en última instancia el determinante de la agilidad y buena marcha del primero. Sin embargo, no se ha hecho un estudio a fondo sobre la administración universitaria para saber cuál es la composición de ese personal, sus grados de calificación, sus funciones, remuneraciones y eficiencia
- h) Como corolario se puede decir que la función planificadora de las oficinas respectivas ha perdido mucha importancia. Las oficinas de planeamiento se han rutinizado porque las propuestas de cambios administrativos o académicos han sido cuestionadas por no tener raigambre en el ambiente institucional, al no existir procedimientos participativos que recojan la opinión de la comunidad

En consecuencia la tarea de financiación para la educación superior ha de encauzarse por derroteros diferentes que aseguren un mejoramiento y ampliación de las inversiones requeridas en la actualidad y en el futuro inmediato y que permitan sufragar el funcionamiento normal de las instituciones sin las angustias endémicas de los déficits y con un aparato administrativo financiero moderno, que apoye la labor educativa

NOTAS

- 257 Exposición de Motivos del Decreto No. 088 de 1976 publicado en la Separata de "Documentación Educativa", Vol. 3, No. 9, Universidad Pedagógica Nacional Bogotá, enero-febrero de 1976, pp. 51 y 52. El ICFES calcula el índice de deserción en las universidades en 50%. Véase Arcesio López: Deserción estudiantil y desperdicio financiero en los tres niveles educacionales, Bogotá, ICFES, 1974 (mimeografiado), p. 31
- 258 "En ambos casos es clara la tendencia a la disminución del número de graduados por generación, hecho que invita a su análisis más profundo, ya que obviamente en este análisis simplista hay factores que pueden distorsionar el resultado final, como el porcentaje de repetición de cursos, la acumulación de egresados de otras generaciones que no completan sus requisitos de grado, situación que se presenta en aquellas carreras que exigen tesis como requisito de grado". Jaime López Collazos y Francisco Gensini: "La eficiencia del Sistema Universitario Colombiano: Análisis y Sugerencias" Documento presentado en el Seminario sobre "Mayor rendimiento en los programas académicos en la Universidad", auspiciado por la ASCUN y publicado en Mundo Universitario No. 5, octubre, noviembre, diciembre de 1973, pp. 37 a 68
- 259 Eduardo Aldana Valdés: "¿Es compatible la estructura del sistema educativo colombiano con el desarrollo social y económico del país?", en Revista Javeriana No. 427, agosto de 1976, pp. 29 a 36

260 *Ibídem* Según datos del Ministerio de Salud Pública, en Colombia existen dos médicos por cada enfermera graduada.

261. Al examinar la eficacia del sistema universitario desde el punto de vista cualitativo, J. López Collazos y Francisco Gensini, en el estudio citado anteriormente "La eficiencia del sistema universitario colombiano", etc. llegan a las siguientes conclusiones: "Grandes dificultades presenta el análisis desde este punto de vista, porque no existen pautas de excelencia que nos den un punto de referencia ni tampoco una política nacional universitaria. Es más, nos atrevemos a afirmar que la universidad no ha definido claramente su misión, ni sus compromisos con la sociedad a la cual sirve. No obstante estos hechos, como puede afirmarse que quizás el objetivo principal de la universidad colombiana es la formación de profesionales, haremos énfasis como elemento de análisis, en la adecuación de los planes de estudio a las necesidades del país. Obviamente, se tropieza con serias dificultades, pues no ha existido realmente un plan de desarrollo nacional en ejecución y por lo tanto, es difícil determinar a qué obedece el desarrollo del sistema de Educación Superior y los cambios en la composición de la matrícula que se observan en él. Dejando a un lado las anteriores dificultades, afirmaremos que los planes de estudio no son adecuados a las necesidades del país, porque hay subutilización del personal egresado; porque el egresado de la universidad sale "en busca de empleo" o al ejercicio profesional independiente en las cuatro grandes ciudades del país; porque hay emigración de profesionales; porque los servicios básicos de salud, educación, vivienda, presentan graves deficiencias cualitativas y de cobertura, porque las grandes empresas y los grandes proyectos nacionales tienen la dirección o asesoría de extranjeros, etc. Estos son, entre otros, los hechos que motivan nuestra afirmación. Quizás se argumentará que estos problemas provienen de nuestro estado de desarrollo y no del sistema mismo universitario, pero preguntamos: ¿no es el conocimiento de nuestra realidad y de sus necesidades y posibilidades lo que debe orientar el desarrollo del sistema? Y si la universidad es la máxima institución educativa del país y en cierta forma una conciencia crítica, ¿no es a través de su producción como ésta ejerce su función? Aceptamos, como lo promulgan una buena parte de las universidades, que además de formar profesionales son tareas universitarias la investigación, la extensión, la difusión cultural, etc. Sin embargo, un análisis no exhaustivo de este tipo de producción deja mucho que desear, porque lo cierto es que estas actividades son escasas en nuestras instituciones de Educación Superior. No ocupa la universidad el lugar de liderazgo que está llamada a desempeñar. Su participación en el análisis y discusión de los problemas nacionales es casi nula, su aporte al desarrollo cultural del país casi inexistente. Parecen exageradas estas afirmaciones, pero si se revisa la programación de cualquiera de nuestras instituciones de Educación Superior, podemos observar cómo fuera de las actividades formales de las clases, casi siempre repetitivas y teóricas, no aparecen programados con la frecuencia deseable y necesaria, otros tipos de actividades como conferencias, mesas redondas, seminarios, exposiciones, conciertos, etc.; a través de los cuales, la universidad podría convertirse en un verdadero foro, sitio en donde se tratarán temas de diversa índole; académicos, científicos, artísticos, políticos, etc.; abiertos no sólo a la población estudiantil, sino a todas las personas interesadas en ellos. Creemos que de esta manera la universidad rompería la barrera formal existente entre ella y el resto de la sociedad y se establecería una interrelación importante para la institución que evitaría su aislamiento e incomunicación".

262 "Esto se transmuta en presión social sobre el Gobierno y coincide con un proyecto de modernización del Estado, confluendo en un incremento de la proporción de puestos a disposición de profesionales sin que correlativamente surjan las condiciones para la utilización y la remuneración adecuada de los mismos. El efecto es la burocratización y la subutilización del recurso de alto nivel" "De acuerdo al último censo de emplea-

dos públicos, 19.000 puestos corresponden a grados profesionales, lo que constituye alrededor del 26% de toda la mano de obra profesional". Germán W. Rama: *El sistema universitario*, etc., p. 160.

263. "¿Para qué existen o qué pretenden hoy nuestras universidades?, se preguntan Jorge Leyva D. y Jorge Ortiz A. Dar títulos y, por su estructura, a unos pocos privilegiados. Es la demanda la que impone la oferta. Los demandantes tocan a las puertas de nuestras universidades en busca de un título que les dé y/o conserve un status social. Un título que les incremente los ingresos. La elección del título que interesa al demandante está determinada o por la tradición, o por la facilidad de la carrera; o por el presentimiento de que pueda interesarle, o simplemente, por estar de moda un título que se presume va a proporcionar muchos ingresos. No hay síntomas que indiquen ni en el proceso de admisión, ni en el proceso educativo, ni en la colación de títulos, que el móvil general del ingreso a la universidad o de su estructura académica sea la búsqueda del saber que sirve a la comunidad". Leyva y Ortiz agregan que su afirmación se fundamenta en el análisis del marco legal de las universidades (las disposiciones que las regulan enfatizan en el aspecto profesionalizante y la colación de títulos); de sus objetivos (el lugar común de éstos es ofrecer carreras que conduzcan a títulos); del currículo que ofrecen (caracterizado por su tradicionalismo y rigidez); la actitud general de su cuerpo docente (que reduce su papel al de simple transmisor de conocimientos, acentuando así la pasividad de los alumnos que se limitan a tomar apuntes que luego memorizan para los exámenes); por los recursos con que cuenta para el proceso de aprendizaje (limitados casi exclusivamente a bibliotecas deficientes, no actualizadas, que los estudiantes frecuentan principalmente en los períodos de exámenes para completar su información); sus altos índices de deserción (debidos en gran parte a la desmotivación de los estudiantes, que cuando desertan lo hacen sin poder aspirar a ningún certificado de utilidad para la vida, dado el carácter tubular del currículum que sólo concluye con un título profesional) y su poca atención a los aspectos de la vida estudiantil que van más allá de los puramente docentes. Finalmente, los autores agregan que el mismo ICFES, pese a las múltiples funciones que le atribuye la Ley, en los hechos se limita, en buena medida, a la función de aprobar o reprobar carreras, decisiones que muchas veces se toman por presiones políticas, estudiantiles o regionales, pero sin sujetarse a un claro propósito de reorientar la universidad. Jorge Leyva D. y Jorge Ortiz A.: *La Universidad: ¿cambiarla o cerrarla?* etc., op. cit., pp. 1 a 10.
264. El fenómeno ha sido objeto de grandes controversias y sigue aún suscitando polémicas, por cuanto se ha producido precisamente entre los graduados de algunas de las universidades más avanzadas del país. Germán W. Rama incluye en su obra *El Sistema Universitario en Colombia* un agudo análisis de este fenómeno (Capítulos IX y X, pp. 137 a 169). "Uno de los efectos de la modernización parcial de la Universidad, dice Rama, es que el proyecto modernizador supone una racionalización en el uso de los recursos económicos de la sociedad, destinados a la formación de técnicos y la búsqueda de la máxima rentabilidad de la inversión educativa. Paradójicamente, la emigración de profesionales transforma la modernización en un mecanismo de traslado de capitales a las sociedades desarrolladas, superior a todos los préstamos y ayudas que de éstas recibe la sociedad colombiana".
265. ICFES: *La educación universitaria en Colombia*, etc., p. 96.
266. Véase de Octavio Arizmendi Posada: "La Violencia Estudiantil" en *Magazín Dominical de "El Espectador"*, 5 de junio de 1977. Al lado de la violencia estudiantil "hay otra insidiosa y sutil, no menos nefasta, señala el ex-rector de la Universidad Nacional, Dr. Gerardo Molina: "negar el trabajo a quienes están en edad de prestarlo es violencia, como lo es no admitir en la universidad a bachilleres idóneos. Mantener un estado de cosas en el cual como ocurre en Colombia, el 50% de la mortalidad afecta a menores

- de 15 años, es violencia, como lo es permitir la desvalorización de la moneda. Es la violencia institucionalizada de que habló hace dos años la Conferencia Episcopal reunida en Medellín". Gerardo Molina: "Una sociedad violenta y autoritaria" en *La crisis uni-versitaria, Tres aspectos - Tres puntos de vista*. ICFES, Serie Universidad Hoy, Bogotá, 1971 (Contiene los puntos de vista de Juan F. Villarreal, Alvaro Valencia To-var y Gerardo Molina).
267. Entre esos períodos sobresalen los correspondientes a 1954, 1964 y 1970-71 y el que actualmente se vive. En los últimos diez años la Universidad Nacional ha sido clausura-da siete veces por desórdenes estudiantiles.
268. Seminario sobre Etiología de los Conflictos Universitarios, Suescún, 1970.
269. Antonio Cardona Londoño, Rector de la Universidad de América.
270. Véase "Informe de la Comisión de Decanos y Profesores" del 5 de julio de 1964, en *Crónica Universitaria* No. 1, pp 19-24.
271. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina "Crisis de la Universidad Colo-mbiana" en *Crónica Universitaria* No 1, pp. 25-30.
272. ASCUN: Seminario sobre "Etiología de los Conflictos Universitarios", 1970.
273. Juan F. Villarreal: *Causas y consecuencias de los paros universitarios*, ICFES, Serie Universidad Hoy, Bogotá, 1971, pp. 10 y 11. Ver también del mismo autor: *Considera-ciones sobre la crisis universitaria*, ICFES, Bogotá, 1971.
274. Según la misma investigación del ICFES, se estima, en números redondos, en 100 mil pesos el costo promedio de la formación de un profesional en las universidades colo-mbianas. Esto significa que con el monto total de las pérdidas institucionales causadas por los paros en los últimos diez años (estimadas en 1.500 millones de pesos), se hubie-ran podido formar 15.000 profesionales más Juan F. Villarreal, *Ibidem*, p. 31.
275. Carlos Medellín: *La Universidad Conflictiva entre otras cosas*. Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1976.
276. *Ibidem*, p. 20
277. *Ibidem*, p. 21.
278. *Ibidem*, pp. 22-23 y 36.
279. *Ibidem*, pp 38-40-41.
280. Alvaro Escobar Navia: *Posibilidades reales de un gobierno interno en la universidad del Estado y sus relaciones con la autonomía universitaria, etc.*, pp. 19 a 21.
281. Sergio Pulgarín Mejía: "La Universidad en la Encrucijada: crisis profunda y dramá-tica" en *Magazín Dominical de "El Espectador"*, 5 de junio de 1977.
282. Luis Carlos Galán: entrevista para Nueva Generación, publicada en "El Tiempo", el 24 de febrero de 1977.
283. Darío Samper: "Lumpen-anarquismo opera en la universidad" en "El Tiempo", 9 de noviembre de 1977
284. "Ningún sector de la universidad experimenta una crisis tan pronunciada como el movimiento estudiantil. Carece de una dirección reconocida y respetada; de un programa que defina inequívocamente sus propios objetivos; de una organización de masas cen-tralizada por medio de la cual haga sentir con vitalidad, sus reivindicaciones y pro-puestas; mucho menos dispone de una táctica que consulte los fines y las condiciones objetivas en cada fase del movimiento. Estas cuatro carencias fundamentales precipitan un cuadro caótico y amorfo en donde sobresalen tres notas fundamentales: el indiferentismo de la gran mayoría estudiantil; la acción desesperada, irresponsable y aventurera de un reducido grupo de anarquistas; y combinada con el anarquismo, la lumpenización de un sector reducido que amenaza con expandirse sobre toda la comu-nidad estudiantil". Sergio Pulgarín Mejía Op. cit.
285. Alvaro Escobar Navia: Op. cit., p. 34.
286. Octavio Arizmendi Posada: *La Violencia Estudiantil*, en *Magazín Dominical de "El Espectador*, 5 de junio de 1977

- 287 Esto es particularmente cierto en el caso de la Universidad Nacional, de la cual casi sólo trascienden al público los continuos cierres de que es objeto por los desórdenes que provocan algunos grupúsculos extremistas. Poco se informa, en cambio, por ejemplo, del programa Orinoquia-Amazonia y del Centro Experimental de Investigaciones Amazónicas; de las publicaciones del Centro de Investigación Bibliográfica y Documentación; los planes reguladores de varias ciudades que la Universidad ha elaborado, así como el de reconstrucción de Quibdó; el Programa Integrado de Salud; las labores de la Sección de Genética de la Facultad de Medicina; las asesorías que al Gobierno y a varias Instituciones públicas brindan sus departamentos, como sucede con el de Ingeniería Civil (Estructuras, Transporte, Recursos Hidráulicos, Geotecnia), en Ingeniería Eléctrica (Potencia Eléctrica) y en Sistemas (Investigación Operacional y Procesamiento de Datos); del Instituto de Ciencias Naturales en el campo de la conservación y preservación de la Ecología Nacional; en el de Ciencias Agropecuarias que asesora el Instituto Colombiano Agropecuario; en el de Ciencias de la Salud que presta servicios permanentes en el Hospital de San Juan de Dios, etc. Véase sobre el particular el documento elaborado por profesores de varias Facultades de la Universidad Nacional y publicado bajo el título *La otra cara de la Universidad Nacional, Ciudad Universitaria, Bogotá, junio de 1977*, que contiene amplia información sobre las actividades científicas e investigativas de la Universidad Nacional.
288. Ley 68 de 1935, reorgánica de la Universidad Nacional
- 289 Jaime Posada, "La auténtica revolución", en *La Nación ante la Universidad*, Fondo Universitario Nacional, Ed. Antares, Bogotá, 1957, p. 178.
- 290 *Ibidem*, p. 179
- 291 Discurso del Jefe del Estado ante la Asamblea Nacional Constituyente, 7 de agosto de 1954
- 292 Citado en *La Educación Universitaria en Colombia*, ASCUN-FUN, División de Planeación, Bogotá, 1967, mimeografiado, p. 96
- 293 Luis Carlos Galán, *La Educación ante el Congreso*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 1972, p. 132.
- 294 Misael Pastrana B., *Alocución a los Colombianos, en De la Crisis a la Reforma Universitaria*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 1972, p. 63.
- 295 Julio César Cortés, *Intervención en la Mesa Redonda sobre la Reforma Universitaria*, Aula Máxima de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, publicada en *La Reforma Universitaria, Mesa Redonda*, Imprenta Nacional, Bogotá, abril 24 de 1963, p. 12
- 296 Ver Decretos 2686 de octubre 26/66 y 2687 de la misma fecha.
- 297 Guillermo Mojica, *La Responsabilidad del Intelectual ante la Suerte de la Universidad*, Bogotá, junio de 1970, mimeografiado, p. 2
- 298 *Crisis Universitaria Colombiana 1971 - Itinerario y Documentos* Ediciones El Tigre de Papel, Bogotá, Medellín, pág. 284
- 299 FEBB, *Desarrollo político del movimiento estudiantil*, Federación de Estudiantes, Universidad del Valle, Editorial Herrera Hermanos - Impresores, Bogotá, 1973, pp. 315 y ss
- 300 Copia mimeografiada de la intervención del estudiante Marcelo Torres, dirigente de la JUPA, ante el Consejo Nacional de Rectores, Bogotá, 27 de abril de 1971
- 301 En el primer semestre de 1975 se vincularon 823 nuevos profesores a la Universidad Nacional
- 302 Véase: Jorge Mario García Laguardia, *La autonomía universitaria en América Latina: mito y realidad*, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, Número 10, UNAM, 1977 (131 pgs.)
303. Osmar Correal Cabral, *Cómo Colombia está Planificando sus Recursos Humanos a so-*

- lo 23 años del siglo XXI, Conferencia Invitación de ACOPEX, Bogotá, marzo de 1977, p 12
- 304 Informe de la Misión de Evaluación del Programa COLOMBIA/PNUD/UNESCO para el sector educativo, publicación mimeografiada del Ministerio de Educación Nacional, p 25
- 305 Germán Rama, Educación, Imágenes y Estilos de Desarrollo CEPAL, Borrador/DS/114, Santiago de Chile, agosto de 1974, mimeografiado, pp. 19 y ss
- 306 Luis Carlos Galán S , Carta a los representantes del Ministerio de Educación ante los Consejos Superiores, Bogotá, abril 1° de 1971, en De la Crisis a la Reforma Universitaria, Ministerio de Educación Nacional
- 307 Varios autores, El experimento marxista en la Universidad, Controversia No 37, CIAS, Bogotá, 1975, p 34
- 308 Universidad Nacional, La Universidad Colombiana en la búsqueda de sí misma, Ponencia para el Encuentro de Rectores de las Universidades de Venezuela y Colombia, Paipa, julio 1976
- 309 Ignacio Carrillo Prieto, El personal académico en la legislación universitaria, UNAM, México 1976, 152 pgs Véase además Manuel A Aguirre, "2a. Reforma Universitaria", Universidad Central del Ecuador, Ed Universitaria, Quito 1973, 412 pgs
- 310 Hugo Tolentino Dipp, Comentario a la ponencia del profesor Jorge Carrizo sobre el régimen laboral en la Universidad Latinoamericana, 1a. Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, Quito, marzo 1977, mimeografiada, p. 2.
- 311 Ver Bernardo García, "La Universidad Nacional: Universidad Rebelde" en Trayectoria Histórica de la Universidad Colombiana, ICOLPE, Bogotá, 1975, pp. 155 y ss
- 312 Ver UNESCO, "Recomendación sobre la condición del personal docente", Conferencia intergubernamental sobre la condición del personal docente, octubre 1966, en *Annuaire des droits de l'homme pour 1966*, Nations Unies, New York, 1969, pp 430-434 Consúltese, además, los Estatutos de las universidades colombianas.
- 313 Los rectores se han pronunciado colectivamente sobre la necesidad de tener una planeación presupuestal por parte del Gobierno que les permita tener bases ciertas para sus presupuestos En este sentido, se transcribe enseguida la declaración del año 1971: "Se solicita al Gobierno que por intermedio del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, previa consulta a las universidades, elabore un Plan Cuatrienal de Desarrollo de la Educación Superior en Colombia, en el cual se definan las políticas generales y metas de desarrollo universitario oficial y se fijen las cantidades que serán otorgadas como apropiación cada año para su ejecución, tanto en lo relativo al funcionamiento como a la inversión Este plan deberá ser revisado y actualizado cada año con el fin de hacer las modificaciones que sean necesarias y preservar y acrecentar el nivel de la ayuda económica en pesos constantes, teniendo como base la fijada en el momento de la aprobación de la norma respectiva"
- 314 Certificación del Jefe de la Sección de Cartera de Entidades del Fondo Nacional del Ahorro, adjunta a la Carta-Memorando dirigida al Consejo Superior en abril de 1977 por el Señor Representante de los Profesores ante la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional
- 315 Informe de Auditoría Interna en mayo de 1977 con destino al Ministerio de Hacienda y Crédito Público