

Políticas para la educación superior: una primera aproximación a su impacto en Bogotá

NOHRA PABÓN FERNÁNDEZ*
YOLANDA CASTRO ROBLES**

Políticas para la educación superior

La educación superior en Colombia ha sido objeto de indagaciones numerosas y de planteamiento de políticas, especialmente en el transcurso de la última década. Sobre la base de una aparente conciencia de su impacto en la vida cultural y económica del país, se han proyectado de manera creativa escenarios diversos y políticas ricas en alternativas de acción frente a las carencias y debilidades del “sistema” de educación superior en el país. Paradójicamente, la no utilización de procedimientos de planeación y seguimiento para el desarrollo de proyectos sociales, fundamentados en modernas tecnologías de gestión y la ausencia de voluntad política de los gobiernos, ha constituido una característica central de este activismo.

* Profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, Coordinadora de la Especialización en Evaluación y Desarrollo en Educación Superior.

** Profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, participó como asistente de investigación.

Las “soluciones” a la problemática de la educación superior afloran a granel de los planteamientos de los grupos de trabajo convocados para esta búsqueda (Misión para la modernización de la universidad pública, 1994; Presidencia de la República, 1995; *Documento Conpes para la Educación Superior*, 1995; Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, 1996; ICFES, 1997). Estudios de base sustentan en algunos casos las propuestas (Misión para la modernización de la universidad pública, 1994), análisis juiciosos de documentación sobre el tema en otros (*Documento Conpes para la Educación Superior*, 1995) y la participación de conocedores de los problemas de la educación superior del país, en los demás casos (ICFES, 1997).

La formulación de políticas ha estado acompañada, en mayor o menor grado, de estrategias, líneas programáticas y lineamientos de proyectos, pero en pocos casos de planes de acción, de responsables de su ejecución y, menos, de la asignación de los recursos correspondientes para su desarrollo. Y las condiciones de posibilidad de propuestas de transformación se concretan tan sólo en la medida en que cuenten con los recursos necesarios que, en últimas, son los que avalan y viabilizan una decisión política.

La comunidad académica participa y responde a los llamados de la dirigencia de turno para aportar a la búsqueda de alternativas de solución a la “preocupante” situación de la educación superior. Propuestas fundamentadas proyectan futuros deseables para la educación de tercer nivel en el contexto colombiano; los documentos registran estos aportes. Con esto termina el ciclo de producción de políticas y propuestas de acción; sin embargo, el cambio de actores en alguno o varios sitios de la estructura de poder relacionada con la educación superior, genera condiciones propicias para reiniciar el ciclo. La proliferación de documentos sobre políticas en nuestro contexto podría explicarse, en parte, por ello.

Circulan también en la comunidad académica los planteamientos de organismos internacionales acerca de las políticas y planes de acción para la educación superior, tanto de la región, como del contexto mundial. Se ha generado compromiso y se han concretado aportes de representantes de la comunidad universitaria que enriquecen estos planteamientos y cuya consecuencia más efectiva, a corto plazo, será constituir y consolidar una comunidad que pueda actuar en un futuro próximo, como interlocutora válida, en el concierto nacional e internacional, de los gestores del cambio. Sin embargo,

[...] es necesario asegurar la voluntad política real para asumir plenamente sus compromisos; comprobar que se tiene claridad y poder político para exigir su cumplimiento y que se ha logrado el consenso social indispensable para que esas decisiones sean política, social y profesionalmente viables (Arango, 1998).

Colombia tampoco es ajena a los temas que en el ámbito mundial se consideran como elementos dinamizadores de los procesos de cambio y transformación en este nivel educativo (Green & Hayward, 1997): presiones para aumentar posibilidades de acceso, disminución de los montos de la financiación estatal, exigencias de contribuciones al desarrollo económico y social, el dar cuenta a la sociedad y al Estado de la calidad del quehacer universitario, debates en torno a los alcances de la autonomía universitaria, el impacto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y la necesidad de participar productivamente en la comunidad académica global.

La comunidad académica nacional ha participado en eventos que han abordado la problemática de la educación superior en el contexto de los retos que le plantean las grandes revoluciones del momento. Los temas de estas discusiones y sus aportes se han tenido en cuenta en la definición de misiones de instituciones de educación superior del país. Las visiones de estas instituciones proyectan futuros deseables para su consolidación y desarrollo e integran elementos del ámbito internacional.

Por otra parte, y como eje central de la formulación de políticas para la educación superior, la Ley 30 de 1992 ha orientado la proyección y la acción para este nivel educativo en el último quinquenio. En el marco de la ley, el *Documento Conpes de Educación Superior* concreta estrategias y programas alrededor de cuatro objetivos:

- Avanzar significativamente en el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de los programas de educación superior, vinculando su desarrollo al Sistema de Ciencia y Tecnología.
- Facilitar el acceso de estudiantes de bajos recursos a las instituciones de educación superior, con el fin de disminuir la inequidad de este nivel educativo y, por esta vía, mejorar su cobertura.
- Contribuir a la modernización de las Instituciones de Educación Superior, mejorando su capacidad de gestión, promoviendo alianzas estratégicas y generando mecanismos adecuados de asignación de recursos.
- Fomentar el desarrollo de las universidades regionales y de la educación superior en las zonas de frontera.

Esta propuesta oficial de políticas nacionales se hace pública como soporte gubernamental a aspectos prioritarios de la Ley 30 de 1992, norma que reorienta la educación superior del país, especialmente con respecto a las relaciones entre el Estado, la universidad y la sociedad (*Documento Conpes para la Educación Superior*, 1995). El papel de control y dirección por parte de entes estatales sobre la educación superior cambia por otro en el que prima la descentralización, la desconcentración de funciones, la evaluación y el reconocimiento de la autonomía universitaria.

El Distrito Capital bien puede considerarse como lugar privilegiado de expresión de los fenómenos de la educación superior del país, así no sean representativos de la realidad nacional. Situaciones como la concentración de las instituciones de educación superior en cuatro grandes ciudades, que aglutinan el 72% de los estudiantes, hace que el fenómeno de la capital sea, entre estas cuatro ciudades, el más caracterizado desde el punto de vista de urbanización e industrialización.

Ya en los años 40, el 80% de la educación universitaria se concentraba en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla (Parra, 1994), cuando la matrícula no alcanzaba a 3.000 estudiantes. Con variaciones no significativas, la situación conserva estas características a pesar del fenómeno que muestra una inversión de las cifras de 1938 cuando la población rural era del 71%. La ciudad capital concentra a su vez el 42% de la población universitaria, el 35% de las IES, el 38% de los programas de pregrado, el 42% de los posgrados y el 43% del profesorado del país de este nivel educativo (ICFES, 1996).

Transformación en los últimos años

En la segunda mitad del siglo xx, la educación superior en el mundo ha sufrido grandes transformaciones. Los países en desarrollo en Latinoamérica han experimentado cambios probablemente más profundos y extensos, dada la dinámica de evolución y crecimiento, característica de los países de la región.

Nos encontramos frente a una agenda de transformación novedosa que se impulsa actualmente en los países de América Latina, influenciada por el discurso que se desarrolló en los países avanzados a comienzos de la década de los 80. Los planteamientos sobre la transformación en estas naciones surgen, fundamentalmente, presionados por las fuerzas productivas, debido al nuevo valor económico del conocimiento en los procesos de competitividad.

La orientación de las políticas en América Latina debe, sin embargo, considerar prioritariamente los asuntos relacionados con la pertinencia social de la educación superior. En Colombia se constituye en factor de análisis y han aumentado las referencias a ella en el ámbito político. Pero con relación a propuestas concretas y planes de acción, los referentes son escasos.

Las agendas de políticas para el cambio y las transformaciones de la educación superior en Colombia, y en particular, en Bogotá, aparecen como idearios aislados para la realidad educativa. No pasa por la disciplina que impone un proceso de planeación, integrado desde una perspectiva fundamentada en es-

tudios de seguimiento que permitan señalar relaciones entre los procesos de transformación y las políticas que los dinamizan. Abordaremos aspectos de las instituciones de educación superior –IES– que se hacen visibles a partir de información cuantitativa recogida regularmente por el ICFES y de otros datos sobre la educación superior en Bogotá, para que sean leídos con la mediación de las políticas que desde el Estado y para la nación se proyectan también sobre la ciudad.

Esta breve revisión de políticas y escudriñar en la información disponible sobre algunos indicadores de la educación superior en la última década, permiten anticipar dos ideas marco para la interpretación de aspectos de la realidad educativa. La primera, nos remite a sugerir que las políticas para el nivel de educación superior, en muchos casos, no han generado el ciclo de concreción que posibilite su operacionalización. Identificar las variables que pueden haber incidido en esta situación: carencia de voluntad política, de recursos, de líderes, de estrategias de gestión u otros, es un interrogante que queda abierto. La segunda, consecuencia de la anterior, podría enunciarse en estos términos: los datos disponibles se constituyen en indicadores de transformaciones, que difícilmente corresponden al ideario político; otras variables, como el súbito aumento de la demanda por educación superior, se han encontrado con un Estado permisivo y con poca capacidad para impulsar propuestas de la agenda política nacional.

En ese contexto, algunas instituciones proceden entonces en función de proyectos de desarrollo autorreferidos, que bien pueden estar al margen de las necesidades del país (Gómez, 1998). Sus intereses generalmente no coinciden con el interés público y sus acciones “educativas” probablemente satisfacen la motivación de los “clientes” por obtener un título universitario o los intereses económicos o políticos de quienes orientan o se benefician de las ganancias de una IES.

Cobertura y condiciones de la ciudad

El trabajo de Carmen García Guadilla (1996), sobre educación superior, ubica a Colombia, conjuntamente con otros 11 países (Chile, Nicaragua, Perú, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, el Salvador, Panamá, Uruguay, República Dominicana y Venezuela) como uno de los que tienen una cobertura entre el 15% y el 35%. Solamente Argentina tiene una tasa de escolarización mayor del 35% y los seis países restantes de la región tienen tasas inferiores al 15%.

De los 500 millones de personas que conforman la región de América Latina y el Caribe Hispano, 42 millones corresponden a la población entre 20 y 24 años, rango de edad utilizado para diferenciar la población base de la educación superior (García Guadilla, 1998). Se reconoce, sin embargo, la dificultad para mantener esta delimitación en la actualidad. Este grupo de edad constituye el

8.8% de la población y conforma el grupo base de referencia para la educación superior.

Las cifras varían de manera significativa en el caso de Colombia, si se tiene en cuenta la cifra del 11.5% en 1994, presentada en el Documento CONPES (1995). Los datos de García, por otra parte, estarían de acuerdo con la cifra del 18.1% de 1994, presentada por Hugo López (1996), como tasa bruta de escolaridad superior (relación entre la masa estudiantil matriculada en el sistema postsecundario y la población de 20-24 años).

Los datos sobre la situación en Bogotá muestran una evolución en términos de cobertura. Bogotá concentra el 42% de la matrícula de la educación del país. La tasa bruta de escolaridad superior para el Distrito Capital, también, según las cifras de Hugo López (Ibíd.), es de 41.4% en junio de 1995. Al ser la más elevada del país, el Distrito Capital bien puede calificarse como centro universitario nacional. Sin embargo, en una ciudad universitaria se espera que confluyan condiciones apropiadas de infraestructura, de campus o sitios de funcionamiento de las instituciones de educación superior, que constituyan entornos apropiados para la vida universitaria y la formación integral de los estudiantes, en aspectos relacionados con actividades culturales, deportes, recreación, entre otros. La situación actual es crítica al respecto. El estudio de Arturo Alape (1998) constituye un punto de referencia que muestra carencias de los entornos universitarios y de la ciudad.

Un estudio de competitividad para Bogotá sobre la educación superior de Monitor señala cómo “la calidad de la vida difícil hace de Bogotá una ciudad poco atractiva para estudiantes extranjeros o de otras regiones, que tienen la opción de escoger otras ciudades en el mundo para estudiar, vivir y conocer” (Cámara de Comercio de Bogotá, 1997). Según el informe, los estudiantes enfrentan dificultades serias en la ciudad; las más relevantes son el transporte, altos niveles de inseguridad, un débil movimiento cultural, acceso muy limitado a redes informáticas, a medios de telecomunicación y a intercambios y visitas de miembros de la comunidad académica mundial.

Vale la pena señalar, en relación con este punto, que diez universidades del Distrito Capital se han integrado alrededor del propósito de construir un ambiente más amable para la comunidad universitaria de este sector. Se han dado pasos como el de facilitar un transporte colectivo que incidirá en una disminución de la inseguridad y del tiempo de desplazamiento en la ciudad, lo cual se espera redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes.

Estas universidades además, han venido realizando obras y proyectando acciones en beneficio del mejoramiento del entorno. Existe un proyecto interins-

titucional, cuya puesta en marcha está en proceso de concertación (Corporación Universitaria Centro de Bogotá, 1998).

Oferta

Bogotá ofrece más de la mitad de los cupos en educación superior, tanto en pregrado como en posgrado. En los últimos diez años se concentró aún más, pasó del 42.09% en 1986 al 50.85% en 1997 de la oferta del país (tabla 1). Se evidencia además en 1996, que el mayor porcentaje de estudiantes de la ciudad se ubica en instituciones privadas (83.3%): en el nivel universitario el 54.6%, en instituciones tecnológicas el 17% y en técnicas profesionales el 11.7%. La educación oficial cubre el 9.4% del nivel universitario, el 5.4% del tecnológico y el 1.9% del técnico.

Debemos advertir que las estadísticas del ICFES no son consistentes en términos del tipo de información que presentan en los diferentes años, por eso, algunos cuadros están incompletos.

Tabla 1

Cupos según modalidad y origen institucional a nivel nacional y del Distrito Capital.*
Años 1996, 1991, 1983. (Periodo anual) Pregrado.

Año	Localización	Total	Técnica Profesional			Tecnológica			Universitaria		
			Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado
1996	Nacional	337.250	44.767	8.090	36.677	71.229	23.296	47.933	22.1254	59.319	161.935
1996	Distrito Capital	171.503 50.85%	23.268	3.264	20.004	38.427	9.243	29.184	109.808	16.163	93.645
1991	Nacional	223.282									
1991	Distrito Capital										
1986	Nacional	183.371	26.893	2.981	23.912	39.621	25.724	13.987	116.857	44.731	72.126
1986	Distrito Capital	77.192 42.09%	14.842	576	14.266	11.605	4.431	7.174	51.105	8.936	42.169

Fuente: Los datos son tomados, cuando no se indica una fuente diferente, de las estadísticas de la educación superior del ICFES para 1986, 1991 y 1996.

Tabla 2. Cupos según nivel educativo y origen institucional a nivel nacional y del Distrito Capital.
Años 1996, (periodo anual) posgrado

Año	Depto	Especialización				Maestría			Doctorado		
		Total	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado
1996	Nacional	51.875	47.400	10.565	38.835	4.406	1.642	2.764	69	29	40
1996	Distrito Capital	27.512	25.318	1.510	23.808	2.144	396	1.748	50	10	40

En relación con los datos de 1996, puede señalarse que en Bogotá se ofrece en relación con el país (tablas 1 y 2):

- El 52% de los cupos de educación técnica,
- El 54% de los cupos de educación tecnológica El 50% de cupos de educación universitaria,
- El 53% de cupos de las especializaciones El 49% de cupos de las maestrías,
- El 72% de cupos de doctorado.

Instituciones: número y carácter

En América Latina se totaliza para 1994 un total de 5.438 instituciones de educación superior en la región, de las cuales 812 son universidades y 2.196 corresponden a otro tipo de instituciones de educación superior como se refleja en la tabla 3 (García Guadilla, 1998).

Tabla 3. Número y tipo de instituciones en la región

Instituciones de Educación Superior	Públicas		Privadas		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Universidades	319	12,68	493	16,87	812	14,93
Otra IES	2.196	87,32	2.430	83,13	4.626	85,07
Total	2.515	100,00	2.923	100,00	5.438	100,00

Para el caso de Colombia (ICFES, 1996), 94 de las 266 instituciones de educación superior del país están ubicadas en el Distrito Capital, en términos porcentuales, un 35% del total. Por otra parte, del total de 266 IES en el país, 185 son privadas (70%) y 81 públicas (30%).

En lo relacionado con las universidades, 25 de las 92 del país se encuentran en Bogotá (27%). De estas 25 universidades, 20 son de carácter privado y 5 de carácter oficial. En términos porcentuales, 20% de las universidades son oficiales y 80% son privadas. En relación con el contexto nacional, 39 universidades del país son públicas, lo cual corresponde a un 42%, las privadas conforman el

otro 58%. (El cálculo con base en 73 universidades en el país, ajusta el porcentaje de universidades en Bogotá al 34%).

Los cuadros generales de referencia para esta información presentan datos adicionales con relación con los otros tipos de IES (tablas 4 y 5). En Bogotá, el 24.5% son instituciones técnicas profesionales, el 19% instituciones tecnológicas, el 28% instituciones universitarias y el 27% universidades. En el país, la situación no es muy diferente: el 19.5% son instituciones técnicas, el 22% tecnológicas, el 24% universitarias y el 34.6% universidades.

Tabla 4. Instituciones según carácter académico y origen institucional a nivel nacional y del Distrito Capital. Año 1996, periodo anual.

Zona		Instituciones Técnicas Profesionales		Instituciones Tecnológicas		Instituciones Universitarias		Universidades	
		Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
Total Nacional	266	11	42	17	41	14	50	39	53
Total Distrito Capital	94	2	21	1	17	4	23	5	20

Tabla 5. Instituciones según carácter académico y origen institucional a nivel nacional y del Distrito Capital. Año 1986 periodo anual

Zona		Instituciones Técnicas Profesionales		Instituciones Tecnológicas		Instituciones Universitarias y Universidades	
		Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
Total Nacional	226	9	51	13	22	48	83
Total Distrito Capital	84	1	29	2	8	9	35

El fenómeno de privatización se presenta en el Distrito Capital en términos cuantitativos muy altos (85%). El total nacional aunque más bajo (70%) ubica a Colombia, junto con Brasil y República Dominicana, ya desde 1985, entre los países que tienen un porcentaje de instituciones privadas entre el 40% y el 65%. En 1994 (García Guadilla, 1998), Chile, El Salvador y Paraguay se ubican también, por el monto de la privatización de sus universidades, en este grupo. La cifra del 70% coloca a Colombia en una categoría más alta que las contempladas; se sale de los parámetros extremos de América Latina. La relación de este fenómeno con aspectos políticos, económicos y sociales está por estudiarse, especialmente desde la óptica educativa con sus implicaciones para la pertinencia y la calidad.

Demanda

El porcentaje de solicitudes para programas de pregrado en Bogotá, con respecto al país se mantiene sin modificaciones en los últimos diez años: 42% (tabla 6). La oferta, sin embargo, ha crecido, frente al nivel relativo constante de solicitudes. En los últimos diez años la demanda en la ciudad pasó de 141.112 a 194.440 solicitudes, lo cual representa un incremento del 37.8%; los cupos en el mismo periodo aumentaron de 77.192 a 171.503, en términos porcentuales un 122.1% (tabla 1).

Varias preguntas surgen frente a estos datos: ¿A qué aspecto responde el aumento notable de la oferta? Podría pensarse en factores como: aumentar cobertura, abrir nuevas áreas de formación, responder a necesidades de formación desde perspectivas de equidad social, fortalecimiento de programas de formación técnica y tecnológica, fomento de la formación en ciencias básicas u otros aspectos que se desprendan de los lineamientos de políticas enunciados en los documentos señalados inicialmente, especialmente en el aprobado por el CONPES.

También es factible que este aumento estuviera más relacionado con la oferta de programas que respondan a la demanda por títulos y con el interés económico de algunas instituciones o grupos particulares, que con necesidades de la sociedad o políticas de orden nacional. Son preguntas que también quedan abiertas.

Tabla 6. Solicitudes según nivel educativo, modalidad y origen institucional a nivel nacional y del Distrito Capital. Años 1996, 1991, 1986, periodo anual

Año	Localización	Total	Técnica Profesional			Tecnológica			Universitaria		
			Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado
1996	Nacional	458.035	31.126	8.845	22.281	57.771	25.909	31.862	369.138	189.434	181.704
1996	Distrito Capital	194.440 42.45%	14.287	6.493	7.794	24.791	9.007	15.784	155.362	47.334	108.028
1991	Nacional	457.400									
1991	Distrito Capital										
1986	Nacional	334.700	23.814	2.294	21.520	54.230	41.676	12.554	256.656 151.735	104.921	
1986	Distrito Capital	141.112 42.16%									
			780	13.845	14.108	6.893	7.215	112.739	48.876	53.863	

Nota: No es posible calcular estos porcentajes para los programas de posgrado, por carencia de información.

Tabla 7. Solicitudes según nivel educativo y origen institucional a nivel nacional y del Distrito Capital. Años 1996, 1991, 1986, periodo anual

Año	Localización	Técnica Profesional				Tecnológica			Universitaria		
		Total	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado
1996	Nacional	43.855	40.880	9.543	31.337	2.940	910	2.030	35	27	8
1996	Distrito Capital	24.587	22.762	2.453	20.309	17.94	577	1.217	31	23	8
1991	Nacional										
1991	Distrito Capital										
1986	Nacional										
1986	Distrito Capital										

En el último quinquenio, la demanda nacional para programas de pregrado se mantiene constante en términos absolutos. Al hacer el análisis para los programas de posgrado, se encuentra un aumento de gran magnitud, del 171%. El 53% de las solicitudes se concentra en especializaciones. Indagaciones sobre el sustrato de estas cifras deben conducir a clarificar factores que inciden en esta situación y su expresión en Bogotá, en cuanto a áreas de concentración de la demanda y su pertinencia.

Cubrimiento de demanda

Para 1996, las solicitudes nacionales fueron de 458.035 frente a una oferta de 337.250 cupos de pregrado. A partir de esta relación se puede plantear que el 73% de las solicitudes podrían ser satisfechas (si en la cifra no están incluidas solicitudes múltiples hechas por cada persona).

Para Bogotá la relación de cupos de pregrado (171.503) sobre el número de solicitudes (194.440) es del 88%, lo cual denota que en la ciudad la capacidad para atender la demanda ha aumentado considerablemente. Diez años atrás, este porcentaje era del 67,6% (77.192 cupos /114.112 solicitudes).

Matrículas: respuesta a oferta

Tabla 8. Matrícula total en primer curso, según nivel educativo, modalidad y origen institucional a nivel nacional y del Distrito Capital.

Años 1996, 1991, 1986, periodo anual

Año	Localización	Técnica Profesional				Tecnológica			Universitaria		
		Total	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado
1996	Nacional	230.644	19.843	3.417	16.426	40.750	16.209	24.541	170.051	53.894	116.157
1996	Distrito Capital	99.693	7.481	1.622	5.859	16.064	4.089	11.975	76.148	10.989	65.159
1991	Nacional	174.857									
1991	Distrito Capital										
1986	Nacional	158.864	17.353	1.657	15.706	34.041	24.862	9.179	107.470	46.939	60.531
1986	Distrito Capital	62.655	9.969	501	9.468	9.543	4.372	5.171	43.143	9.187	34.056

En el año 1996, las matrículas efectivas realizadas cubren tan sólo el 68% de los cupos (230.644/337.250) ofrecidos en el país.

En el Distrito Capital, el porcentaje de matrículas en primer semestre frente al total de cupos ofrecidos, es del 58% (99.693/171.503) para todas las instituciones de educación superior. Para las universidades la relación es del 69% (76.148/109.808), para instituciones técnicas del 32% (7.481/23.268) y para las tecnológicas del 41.8% (16.064/38.427).

En 1986 el porcentaje es del 84,4% (43.143/51.105) para las universidades, de 82,2% (9.543/11.605) para las tecnológicas y de 67,1% (9.969/14.842) para las técnicas.

Esta disminución relativa de la matrícula, de mucha mayor magnitud para la educación técnica y tecnológica muestra, en primera instancia, una tendencia contraria a lo planteado en términos de políticas (*Documento CONPES para la Educación Superior*, 1995; Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, 1996; Presidencia de la República, 1995) para la última década. Las matrículas dejan sin cubrir gran parte de la oferta en Bogotá. La educación técnica y tecnológica absorbe en niveles muy bajos la oferta. Más si se tiene en cuenta el peso que se le da en el Documento CONPES y las consideraciones que el documento de la Misión, Ciencia, Educación y Tecnología hace acerca de la necesidad y pertinencia de fortalecer y estimular la formación de técnicos en el país.

Al discriminar el cubrimiento de la oferta o la utilización de la capacidad instalada en las instituciones de educación superior de la capital, de acuerdo con

su origen, el desajuste se hace más evidente en los programas de pregrado. En las instituciones técnicas oficiales, se matricula, en primer semestre, tan sólo el 50% de los estudiantes que podrían recibir; en las instituciones tecnológicas oficiales, el 44%; y en las universidades oficiales, el 70%. La situación en las privadas no es muy diferente (tabla 9). Esta información amerita también indagación cuidadosa.

Tabla 9. Relación matrícula total en primer curso (pregrado) y cupos según origen institucional en el Distrito Capital. Año 1996, periodo anual

	Técnica		Tecnología		Universitaria	
	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
Cupos	3.264	20.004	9.243	29.184	16.163	93.645
Matrícula	1.622	5.859	4.089	11.975	10.989	65.159
% Matrícula/ Cupos	50%	29%	44%	41%	68,7%	70%

En el Distrito Capital (tabla 10), los posgrados aparecen con una dinámica diferente. El cubrimiento relativo de la oferta en las instituciones públicas es significativamente mayor que en las privadas: en las especializaciones, las matrículas cubren el 90% de los cupos ofrecidos, en las maestrías el 92% y en los doctorados el 100%. Las instituciones privadas presentan un panorama bastante diferente: en las especializaciones se cubre el 61% de los cupos, en las maestrías el 58% y en los doctorados el 12,5%.

Tabla 10. Matrícula total en primer curso (posgrados), según origen institucional en el Distrito Capital. Año 1996 (periodo anual)

	Especialización		Maestría		Doctorado	
	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
Cupos	1.354	14.576	363	1.008	10	5
Matrícula	1.510	23.808	396	1.748	10	40
% Matrícula/ Cupos	90%	61%	92%	58%	100%	12.5%

Variación en matrícula total

Las cifras correspondientes a la matrícula total de estudiantes se incluyen en las siguientes tablas. Inicialmente, a nivel nacional (tabla 11), se presenta el porcentaje de aumento de la población estudiantil en relación con el quinquenio y el decenio anterior.

Tabla 11. Número total de alumnos matriculados en Colombia, primer periodo. Años 1986, 1991, 1996

Año	Total general	Variación con respecto al quinquenio anterior	% de aumento quinquenio anterior	% de aumento decenio anterior
1996	673.353		32%	61.2%
1991	510.649*	162.704		
1986	417.654	92.995		

Nota: En las estadísticas de 1991 del ICFES aparece otra cifra de 512.680.

Las cifras correspondientes a Bogotá, en relación con el país muestran (tabla 12) que el porcentaje de estudiantes en la ciudad es el mismo de hace 10 años (42%). Estas cifras habría que considerarlas en relación con las políticas que anuncian el fortalecimiento de las universidades regionales y de la educación superior en las zonas de frontera.

Tabla 12. Relación entre la matrícula total nacional y la de Bogotá años 1986, 1996

Año	Matrícula Bogotá	Matrícula Nacional	Matrícula Bogotá / Nacional
1996	280.072	673.353	42%
1986	173.775	417.654	42%

Frente a la información que discrimina origen público y privado de las instituciones, es de resaltar que el aumento de la matrícula en el último decenio en el Distrito Capital es del 61%: el 76,7% corresponde al crecimiento en el sector privado, mientras que en el público es de sólo el 12%.

Tabla 13. Número total de alumnos, matriculados en el Distrito Capital, discriminados según origen de institución

Año	Total General			Variación con respecto al decenio anterior			% de aumento con respecto al decenio anterior		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
1996	280.072	43.396	236.676	106.297	4.681	101.616	61,1%	12%	75.2%
1991									
1986	173.775	38.715	135.060						

En términos absolutos, hay un aumento de 4.681 matrículas en el sector oficial frente a 101.616 en el privado. El nivel de respuesta del Estado frente a la creciente urbanización puede valorarse con información relativa al crecimiento demográfico de la ciudad. Por ahora, se describe una situación que amerita indagaciones desde una perspectiva más amplia.

Tabla 14. Total y porcentaje de alumnos matriculados a nivel nacional y en el Distrito Capital, según origen institucional. Años 1986, 1996

Año	Total Nacional			Total Bogotá		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
1996	212.941 32%	460.412 68%	673.353 100%	43.396 15%	236.676 85%	280.072 100%
1991						
1986	176.796 42%	240.858 58%	417.654 100%	38.715 22%	135.060 78%	173.775 100%

Por otra parte, hay un descenso de 10 puntos, a nivel global del país, de la matrícula en instituciones oficiales: de un 42% en 1986 pasa a un 32% en el año 1996. En el Distrito Capital en particular, el porcentaje de matrículas oficiales es para 1996 ya de apenas un 15%, lo que significa 7 puntos menos que en 1986 (tabla 14).

Otros aspectos

Calidad y rendición de cuentas

Atendiendo a las nuevas políticas de fomento de la calidad de la educación, ligadas a la “invitación” a rendir cuentas a la sociedad y al Estado con los mecanismos de acreditación, previstos por el Consejo Nacional de Acreditación –CNA– para ingresar al Sistema Nacional de Acreditación, las Instituciones de Educación Superior han venido revisando, construyendo o estructurando sus “misiones”. En otras palabras, explicitando sus compromisos con el conocimiento, con los seres humanos y con la sociedad.

La rendición de cuentas, según establece el CNA (1998a), se hace en relación con las características universales, propias de las instituciones de educación superior, diferenciadas según el contexto social en el que están inmersas (normatividad y orientaciones básicas del sector educativo) y por “los elementos propios correspondientes a lo que la institución singularmente considerada define como su especificidad o su vocación primera (la misión de la institución) y al modo como dicha misión se expresa en los programas académicos”.

La ley y las políticas establecidas al respecto concretaron formas de organización, responsables, programas y recursos para el fomento de la calidad de la educación con la acreditación de programas. Un total de 27 instituciones del país han solicitado ingreso al SNA, con la solicitud de acreditación para 109 programas (CNA, 1998b), ocho de las instituciones están ubicadas en Bogotá. Menos del 10% de las Instituciones de Educación Superior de la ciudad han iniciado este proceso, interesadas en mostrar la calidad con que asumen su función

social y sus responsabilidades con la sociedad. Si bien es un proceso lento, hay avances en la dirección prevista en términos de políticas. Una aproximación cualitativa al desarrollo del proceso y a sus resultados posibilitaría valorar los desarrollos en el campo.

Inversión de COLCIENCIAS en ciencia y tecnología

Una referencia básica a la inversión total de COLCIENCIAS en ciencia y tecnología según regiones (COLCIENCIAS, 1998), muestra una participación del 34.6% para el Distrito Capital, para en el periodo 1995-1998. De ese monto del Distrito Capital, se asignó un porcentaje del 38% a las universidades. El 47% fue invertido en las universidades públicas y el 53% en las privadas. Cifra relativamente alta para las instituciones oficiales, si se tiene en cuenta que sólo el 20% de las instituciones de educación superior de la capital tienen este carácter.

A nivel nacional hay mayor inversión en ciencia y tecnología en la universidad pública, el 72% se concentra en las instituciones oficiales y el 28% en las privadas.

Necesidad de la búsqueda de coherencia

La información disponible sobre educación superior en Bogotá no es suficiente para analizar el impacto de las políticas y orientaciones consignadas al comienzo de este escrito. Se generan inquietudes relacionadas con la necesidad de indagar por la marcha de los procesos de educación superior en los últimos años y por los resultados que se evidencian a partir de un primer análisis de la información cuantitativa. Probablemente han surgido más preguntas que respuestas. Sin embargo, hay tendencias de transformación que se identifican en los últimos años. Los resultados que se consignan a continuación son incontrovertibles:

- Aumento sostenido de la matrícula en las instituciones de educación superior privadas (para la Nación y el Distrito Capital) en los últimos diez años.
- Colombia presenta el mayor porcentaje de educación privada de la región.
- Bogotá presenta el nivel más alto de privatización del país.
- La oferta de cupos en el Distrito Capital ha aumentado en los últimos cinco años, no así la demanda.
- Un alto porcentaje de cupos para la educación superior no se utiliza en el Distrito Capital.
- El porcentaje de cupos de pregrado no utilizados en Bogotá es sustancialmente mayor en las instituciones públicas que en las privadas.

- El porcentaje de cupos de posgrado no utilizado en el Distrito Capital es sustancialmente mayor en las instituciones privadas que en las públicas.
- En Bogotá la oferta de cupos de posgrado de las instituciones públicas está casi cubierta en su totalidad.
- El porcentaje de matrículas respecto de la oferta en las modalidades técnica y tecnológica ha descendido en la capital en el último quinquenio.
- El porcentaje mayor de cupos no utilizados en la ciudad corresponde a las instituciones técnicas.
- En la capital, frente a un aumento superior al 120% en la oferta de cupos en instituciones de educación superior privadas en los últimos diez años, en las públicas la oferta ha permanecido estable.
- El porcentaje de estudiantes matriculados en Bogotá, frente al total nacional, se ha mantenido estable en los últimos diez años.

En alguna medida, estos datos presentan una orientación diferente a la promulgada en las políticas sobre educación superior en cuanto a descentralización, pertinencia y fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica. Es una afirmación gruesa que bien puede perder validez frente a casos particulares. Sin embargo, las cifras sí representan tendencias que bien pueden valorarse desde marcos más amplios y con metodologías adecuadas para propósitos de una indagación comprensiva. La lectura cuidadosa de las políticas y estrategias consignadas en los documentos relacionados en el texto, fortalecería probablemente las contradicciones entre las expectativas que se generan con lo planteado en los documentos mencionados sobre políticas y las tendencias que se infieren a partir de los datos que se presentan. Con estos datos no se encuentra coherencia entre lo que se propone y lo que efectivamente sucede.

Podría explorarse la validez de la hipótesis que presenta Schlangen (1997) sobre las transformaciones de la educación superior en el país en los últimos años. Precisa y desarrolla un planteamiento que, en términos generales, atribuye los cambios de la educación superior en las últimas décadas, a la incapacidad del Estado para orientarla, expresada en la carencia de un apoyo estatal basado en un proyecto educativo con propósitos nacionales. Ante esta realidad, gran parte de las instituciones se han organizado y funcionan de acuerdo con las demandas y exigencias del mercado.

Frente a la población interesada en ingresar a la educación superior; la cual seguirá en aumento en las próximas décadas, dada la cobertura actual, no van a desaparecer los altos volúmenes de demanda, que seguramente serán capitalizados comercialmente por organizaciones de educación superior, que se amparan en las imperfecciones del mercado para vender sin controles cupos en este nivel educativo.

Aunque en el contexto mundial, la tendencia en la relación universidad-Estado muestra una orientación hacia la desregulación gubernamental, cabe preguntarse por el papel del Estado frente a la educación superior; más si los datos indican que las transformaciones van en contravía, en varios aspectos, de lo esperable del planteamiento estatal sobre políticas para la educación superior. En esta época de crisis y de transformaciones aceleradas en la educación superior, la sociedad le reclama una evolución que posibilite un tránsito hacia nuevos escenarios políticos, sociales, económicos, tecnológicos y culturales para la nación colombiana, en donde la educación superior permita, en un marco de equidad y justicia social, de cara al desarrollo científico y tecnológico una mayor calidad de vida y el desarrollo sustentable de la nación. De las instituciones que trabajan en beneficio de intereses privados, ajenos al interés público, no pueden esperarse aportes dirigidos a la construcción de un proyecto nacional.

Dejar la educación superior al vaivén de las leyes del mercado, de la oferta y la demanda, probablemente incida en la regulación de los precios y en una mayor segmentación de este nivel educativo, pero no encontraría razones para afirmar que regule la pertinencia y la calidad, en los términos que el país requiere.

Referencias bibliográficas

Misión para la Modernización de la Universidad Pública. (1994). Santafé de Bogotá: Presencia.

Documento Conpes para la Educación Superior. (1995). Santafé de Bogotá: ICFES.

Alape, A. (1998). Entornos universitarios, sitios de transgresión o convivencia ciudadana. Observatorio de Cultura Ciudadana. En *Seminario La espacialidad universidad-ciudad, como acuerdo o conflicto.* 1997. Santafé de Bogotá: Ascun, Pontificia Universidad Javeriana.

Arango, G. (1998). El cambio de la educación superior en Colombia, Una visión desde la experiencia. En *Encuentro ASCUN, CRESALC, UNESCO.* Santafé de Bogotá: ASCUN, CRESALC, UNESCO.

Cámara de Comercio de Bogotá. (1997). *Estudio de competitividad para Bogotá. Educación superior, preparado por Monitor.* Santafé de Bogotá.

Colciencias. (1996). *Misión Ciencia, Educación y Desarrollo*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.

_____. (1998). *xviii Consejo Nacional de Rectores, Balance y Perspectivas de la Política Nacional de Ciencia y Tecnología*. Popayán: COLCIENCIAS.

Consejo Nacional de Acreditación, CNA. (1998a). *Lineamientos para la acreditación*. Santafé de Bogotá: Editorial Corcas.

_____. (marzo 1998b). *Boletín CNA (2)*. Santafé de Bogotá.

Corporación Universitaria del Centro de Bogotá. (1998). *Proyecto para la recuperación del centro histórico*. Bogotá: ASCUN.

Corporación Universitaria Centro de Bogotá. (1998). *Seminario La ciudad y su entorno*. Santafé de Bogotá: ASCUN, Pontificia Universidad Javeriana.

García Guadilla, C. (1996). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. Caracas: CRESALC, UNESCO.

_____. (1998). *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas: Texto.

Gómez, V. M. (1998). *Desregulación, autorregulación y pertinencia de la educación superior en Colombia, Análisis crítico de la Ley 30*. Bogotá: Departamento de Sociología, Universidad Nacional, versión en computador.

Green, M. & Hayward, F. M. (1997). Forces for Change. En *Transforming Higher Education*. Phoenix: Oryx Press.

ICFES. (1996). *Estadísticas de la Educación Superior. Colombia. Resumen anual*. Bogotá: Icfes. Procesos Editoriales.

_____. *Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior*. Santafé de Bogotá: LCFES.

López, H. (1996). *La educación superior en Antioquia. Estudio para Colciencias, DNP y Sena*. Medellín: CIDE.

Parra, R. (1994). *La calidad de la educación universitaria y cultura popular* (2a ed.). Santafé de Bogotá: FES, Tercer Mundo Editores.

Presidencia de la República. (1995). *Educación superior para el tercer milenio*. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República, impreso en computador.

Schlangen, N. W. (1997). *An in with the new a comparative study of new private universities in Chile and Colombia*. New York: University of New York, Tesis doctoral.

Villa, L. (1998). *La tentación deductiva. Falacias económicas sobre la universidad*. Santafé de Bogotá: Impreso en computador.