

¿Educación, Desarrollo y Justicia Distributiva? Un análisis comparado de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile (1980-2015)

Education, Development and Distributive Justice? A comparative analysis of the political economy of higher education in Colombia and Chile (1980-2015)

Por: Mauricio Montoya Londoño

Resumen de la tesis doctoral:

El objetivo principal de esta tesis doctoral es *Analizar desde una perspectiva comparada la política pública de educación superior en Colombia y Chile, en el periodo 1980-2015*, con el fin de construir una *reflexión con una actitud normativa sobre sus consecuencias y resultados desde una dimensión de la economía política*. La disertación emplea un enfoque metodológico plural en tanto asume el análisis de contenido cualitativo y algunas herramientas del análisis crítico del discurso para reflexionar en torno a las normas que estructuran la política pública de educación superior en Colombia y Chile. Al mismo tiempo emplea técnicas de análisis cuantitativo de datos para lograr el objetivo de determinar las variables que definen los resultados de la política pública en ambas naciones mencionadas. El análisis se lleva a cabo desde una actitud normativa, y se propone defender el siguiente argumento práctico: 1) Partimos del presupuesto de que la educación superior está en crisis. 2) La *causa eficiente* de la crisis se encuentra en realidad en un horizonte *de economía política*. 3) Este horizonte está conformado por la implementación de varios principios a partir de los cuales se ha transformado la política educativa, y en su interior, la educación superior en Colombia y Chile. 4) El horizonte *de economía política* que ha influido e influye en la formulación e implementación de la política educativa está basado en transformaciones sociales, políticas, económicas y administrativas que a su vez se fundamentan en los principios de *la teoría económica neoclásica y la nueva gestión pública*, los cuales, configuran el escenario de desarrollo *del capitalismo académico*. 5) Además, la toma de decisiones de política educativa en educación superior se ha establecido a partir de principios de *economía política* que se articulan con un enfoque específico del desarrollo. 6) Por lo tanto, *el horizonte de economía política* está conformado tanto por una dimensión que posee *critérios de distribución*, como por un *enfoque de desarrollo particular*. 7) Los principios de la *economía política* aplicados en la transformación de la política educativa de la educación superior en Chile y Colombia se cimentan fundamentalmente en un modelo de administración y de financiamiento basado en la *teoría económica neoclásica*, y aunque sus declaraciones normativas propongan como punto de partida el *desarrollo humano y social*, en realidad, su *enfoque de desarrollo* está interpretado desde la variable del *crecimiento económico*. 8) Ese enfoque específico del desarrollo tiene consecuencias que pueden ser analizadas desde *una perspectiva normativa de la justicia distributiva*. y 9) El camino interpretativo que propuso la tesis es el de evidenciar las relaciones y los resultados del anterior *argumento o silogismo práctico*.

Palabras clave: Política Pública de Educación Superior, Economía Política, Justicia Distributiva, Capitalismo Académico.

Abstract:

The main objective of this doctoral dissertation is to analyze from a comparative perspective the public policy of higher education in Colombia and Chile, in the period 1980-2015, in order to build a reflection, with a normative attitude, on its consequences and results from a dimension of political economy. The dissertation employs a plural methodological approach in that it assumes qualitative content analysis and some tools of critical discourse analysis to reflect on the norms that structure public higher education policy in Colombia and Chile. At the same time, it employs quantitative data analysis techniques to achieve the objective of determining the variables that define the results of public policy in both countries. The analysis is carried out from a normative attitude and proposes to defend the following practical argument: 1) We start from the assumption that higher education is in crisis. 2) The efficient cause of the crisis is to

be found in a political economy horizon. 3) This horizon is shaped by the implementation of several principles because of which educational policy has been transformed, and within it, higher education in Colombia and Chile. 4) The political economy horizon that has influenced and influences the formulation and implementation of educational policy is based on social, political, economic, and administrative transformations that, at the same time, have affected the formulation and implementation of higher education policy in Colombia and Chile. 5) Furthermore, educational policy decision-making in higher education has been established based on principles of political economy that are articulated with a specific approach to development. 6) Therefore, the political economy horizon is made up of both a dimension that has distribution criteria and a particular development approach. 7) The principles of political economy applied in the transformation of the educational policy of higher education in Chile and Colombia are based mainly on an administration and financing model based on neoclassical economic theory, and although their normative statements propose as a point human and social development as a starting point; in reality, its development approach is interpreted from the variable of economic growth. 8) This specific approach to development has consequences that can be analyzed from a normative perspective of distributive justice. and 9) The interpretive path proposed by the thesis is to demonstrate the relationships and results of the previous argument or practical syllogism.

Keywords: Higher Education Public Policy, Political Economy, Distributive Justice, Academic Capitalism.

¿Educación, Desarrollo y Justicia Distributiva? Un análisis comparado de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile (1980-2015)

Por: Mauricio Montoya Londoño

Disertación doctoral para optar al título de: Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Dirigida por: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz. Ph. D

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política, e IEPRI- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Bogotá 2023

Bogotá 4 de agosto de 2022

Señoras y señores
Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Colombia
Bogotá D.C.

Tema: Sometimiento al proceso de evaluación de una tesis doctoral.

Estimadas y estimados profesores:

El propósito de la actual misiva es presentar a ustedes la tesis doctoral titulada: *¿Educación, Desarrollo y Justicia Distributiva? Un análisis comparado de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile (1980-2015)*, la cual fue realizada por el estudiante del Doctorado Mauricio Montoya Londoño, identificado con la cedula de ciudadanía 89.006.624 de Armenia Quindío. La disertación se realizó bajo mi orientación académica. Desde el punto de vista del director, el documento tiene los requisitos mínimos de forma y contenido necesarios para ser sometido al proceso de evaluación establecido por la Universidad Nacional de Colombia.

Agradezco la atención prestada,



Leopoldo Múnera Ruiz
C.C. 19.2986.42
Profesor asociado

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Carrera 30 No. 45-03, Edificio 201 Piso 2°, Oficina 212
Teléfono: Comutador: (57-1) 316 5000 Ext. 17309
Correo electrónico: lmunerar@unal.edu.co
Bogotá, Colombia, Sur América

Contenido

0.	Introducción	23
0.1	Planteamiento del problema	27
0.2	El sentido de la economía política en esta disertación	27
0.3	El concepto de justicia distributiva en esta tesis	33
0.4	La problematización de la disertación	37
1.	Enfoque metodológico de la disertación.....	52
1.1	Introducción al capítulo	52
1.2	Diseño metodológico propuesto.....	62
1.2.1	<i>El método: el análisis comparado desde el punto de vista del análisis de la política pública como una actividad transversal</i>	<i>62</i>
1.2.2.	<i>La disertación como un análisis de resultados y sus principales herramientas analíticas.....</i>	<i>65</i>
1.2.3.	<i>Herramientas cuantitativas empleadas en la disertación.....</i>	<i>67</i>
1.2.4.	<i>Diseño metodológico de los cinco primeros capítulos: El Análisis Crítico del Discurso (ACD) como método interpretativo en torno a la economía política de la educación superior en Colombia y Chile</i>	<i>70</i>
1.2.5.	<i>Elementos QDA (Qualitative Data Analysis) del diseño metodológico (Transversal).....</i>	<i>85</i>
1.3.	La definición de las categorías de investigación con base en el análisis de contenido cualitativo.....	91
1.3.1.	<i>La pregunta por los fines en la educación superior, su crisis de legitimidad en el siglo XXI</i>	<i>91</i>
1.3.2.	<i>Definición de las variables de núcleo con base en los fines declarados en las normas que estructuran la educación superior en Colombia y Chile.....</i>	<i>102</i>
1.4.	Conclusiones del capítulo.....	117
2.	Los contextos de trasfondo de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile.....	121
2.1	Introducción al capítulo	121
2.2	Estado del arte: Características y límites del concepto de economía política	124
2.2.1	<i>Primera línea interpretativa: el concepto de economía política</i>	<i>124</i>

2.2.2	<i>Segunda línea interpretativa: la economía política internacional</i>	130
2.3	La economía política internacional en Latinoamérica. La influencia indirecta de la economía de Keynes en su perspectiva de desarrollo	144
3	El contexto de trasfondo de la economía política en una perspectiva de larga trayectoria	163
3.1	Introducción al capítulo	163
3.2	El marco ideológico previo a las transformaciones del Estado y la Nueva Gestión Pública: La economía política de Keynes y el concepto de estado de bienestar	163
3.3	Los cambios en la perspectiva de gobierno que implica el paso de la gobernabilidad a la gobernanza	178
3.4	Los cambios en la administración y gestión del Estado a partir de la Nueva Gestión Pública	188
3.5	La influencia de la teoría económica anglo-celtica y en general neoclásica sobre los enfoques para análisis y evaluación de políticas públicas de carácter racionalista.....	196
3.6	La aplicación de la NGP (Nueva Gestión pública) a la transformación de la educación superior y el capitalismo académico	204
3.7	El capitalismo académico	207
3.8	La influencia de la teoría económica neoclásica en la transformación de la educación superior	221
4	El análisis de los datos agregados de la economía de la educación superior en Colombia y Chile	241
4.1	Introducción al capítulo	241
4.2	Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual	249
4.3	Conclusiones del análisis comparado sobre PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020	262
4.4	Construcción del contexto del análisis de correlación. Análisis descriptivo de las variables agregadas sobre la financiación de la educación y educación superior en Colombia y Chile en el periodo 1970-2019	264
4.5	Los resultados de este capítulo	266
4.6	Análisis de correlación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en Colombia y Chile	273
4.7	Análisis de correlación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en Colombia	278
4.8	Análisis de correlación entre las variables agregadas del financiamiento y el PIB en Chile	284
4.9	Análisis de correlación entre la matrícula y las principales variables de financiación en Colombia	287

4.10	Análisis de correlación entre la matrícula y las principales variables de financiación en Chile	292
4.11	Conclusiones del capítulo.....	294
5	Economía política de la educación superior en Chile: La influencia directa de la teoría económica neoclásica en la transformación de la educación superior chilena.....	297
5.1	Introducción del capítulo	297
5.2	Chile y la transición de un financiamiento de la educación superior desde la oferta hacia la concepción de la demanda y el mérito individual	306
5.3	Estructura principal del financiamiento de la educación superior en Chile	317
5.3.1	<i>Análisis agregado del financiamiento de la educación superior en Chile en el periodo 1990-2018</i>	<i>325</i>
5.3.2	<i>Comparación de las principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en pesos corrientes, moneda nacional y los datos como porcentajes del PIB.....</i>	<i>338</i>
5.4	Conclusiones de este capítulo.....	343
6	Economía política de la educación superior en Colombia	345
6.1	Introducción del capítulo	345
6.2	La tensión entre la educación como derecho y la educación como servicio en Colombia desde el punto de la economía política	349
6.2.1.	<i>La perspectiva de la educación como servicio en Colombia.....</i>	<i>351</i>
6.2.2.	<i>La perspectiva de la educación como derecho.....</i>	<i>358</i>
6.3	Reflexión crítica: ¿Es la educación superior un derecho fundamental en Colombia?	366
6.4	El financiamiento de la educación superior en Colombia: La desfinanciación de la universidad pública y el fortalecimiento de educación terciaria	375
6.4.1	<i>El financiamiento de la educación superior y terciaria en Colombia</i>	<i>377</i>
6.4.2	<i>Análisis de Aportes de la nación a las universidades públicas en Colombia</i>	<i>381</i>
6.4.3	<i>Comparación entre B6 = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes, y B12 = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC.....</i>	<i>383</i>
6.4.4	<i>Estudio 2: Comparación entre B7 = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes y B13 = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC.....</i>	<i>386</i>
6.4.5	<i>Comparación de B9 = Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como % del PIB). B8 = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia</i>	

	<i>(Gastos + Inversión) en precios corrientes y B14 = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) deflactado por IPC</i>	<i>389</i>
6.5	Conclusiones del capítulo.....	394
7	Marco conceptual: Análisis de las categorías substantivas: Justicia distributiva, desarrollo social, equidad e igualdad de oportunidades	400
7.1	Introducción al capítulo	400
7.2	La pregunta por la justicia social y la justicia distributiva desde la dimensión teleológica y en su interior la educación como formadora de cultura, de ciudadanía y de búsqueda de reivindicaciones de identidad y reconocimiento	400
7.3	La dimensión deontológica, procedimentalista y formalista de la justicia distributiva de John Rawls: El significado de Fairness como imparcialidad	406
7.4	La concepción de la teoría de la justicia de Jürgen Habermas.....	411
7.5	La pregunta por la igualdad en la modernidad como aspecto constitutivo de la justicia distributiva	421
7.6	La justicia distributiva desde la dimensión del reconocimiento	426
7.7	El concepto de equidad.....	436
7.8	El concepto de Fairness como equidad y la igualdad de oportunidades en John Rawls	437
7.9	El concepto de equidad dentro del desarrollo social.....	445
7.10	La perspectiva de la equidad y desarrollo social de Amartya Sen	453
7.11	El concepto de equidad del utilitarismo de la teoría económica neoclásica	458
7.12	La perspectiva de la equidad de la teoría neoclásica, su relación con el financiamiento por vía de la demanda y los conceptos de FPP y ECT	465
7.13	La dimensión normativa del: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades en la unidad de análisis en Colombia y Chile	468
8	La tercerización de la educación como instrumento de equidad la consolidación de la educación terciaria y el crecimiento del sistema de la educación superior por la vía de la privatización.....	493
8.1	Introducción del capítulo	493
8.2	La tercerización de la educación como instrumento de equidad	495
8.3	Los conceptos de capital humano y educación terciaria	502
8.4	Análisis de los datos agregados de la matrícula de la educación superior (todos los niveles) entre Colombia y Chile en el periodo 1990-2020	510
8.5	Análisis de coberturas de la educación en Colombia y Chile en los programas de grado entre 2003-2016 mujeres y hombres	517
8.6	Análisis comparado de: Evolución de la cobertura de hombres y mujeres en la formación posgradual en Colombia y Chile en el periodo 2003-2016 (Niveles de formación de educación superior y terciaria (incluye todas las IES)	526

8.7	Análisis descriptivo del índice de cobertura de los programas de doctorado en Colombia y Chile entre los años 2003-2016 (Mujeres-hombres)	531
8.8	Análisis descriptivo del índice de cobertura de los programas de maestría en Colombia y Chile entre los años 2003-2016 (Mujeres-hombres)	533
8.9	Conclusiones sobre el acceso y la cobertura en la educación superior y terciaria en Colombia y Chile.....	534
8.10	El desarrollo institucional en Colombia y Chile	539
8.11	Conclusión en perspectiva comparada del análisis institucional.....	564
9	Enfoques diferenciales en la educación superior en Colombia y Chile.....	566
9.1	Introducción del capítulo	566
9.2	Análisis de discapacidades: Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX (2015-2020) para personas en situación de discapacidad	569
9.3	Análisis de la atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia mediante la asignación de créditos y subsidios asignados por el ICETEX (2015-2020)	573
9.4	Programas orientados a la educación rural, intercultural y etnográfica en Colombia por parte del Ministerio de Educación de Colombia	583
9.5	Educación campesina y rural en Colombia	588
9.6	Atención a la población indígena, afrodescendientes y a otros grupos étnicos en Colombia	600
9.7	La educación rural, intercultural y etnográfica en Chile	610
9.8	Conclusiones del análisis de los enfoques diferenciales.....	625
10	La calidad de la educación superior como criterio para la asignación de recursos, sobre la introducción del sistema de becas y el papel del crédito en la financiación de la educación superior en Chile y Colombia	629
10.1	Introducción del capítulo	629
10.2	La creación de los procesos de evaluación externa de la calidad como una medida resultante de la economía política de las entidades multilaterales	632
10.3	La evaluación externa de la calidad de la educación	635
10.4	Análisis descriptivo de los elementos relacionados con la relación entre educación y calidad en los aspectos normativos fundamentales de Colombia y Chile	640
10.5	Análisis descriptivo de los resultados del sistema de acreditación institucional en Chile	649
10.6	Las Ayudas Estudiantiles como instrumento de financiación de la educación superior en Chile.....	658
10.7	Análisis de los datos agregados de las Ayudas Estudiantiles: 1.1) Becas MINEDUC, 1.2) Crédito con aval del Estado, 1.3) Fondo Solidario de crédito del Estado, y 1.4) Gratuidad	663
10.8	Los aportes basales en el financiamiento de la educación superior en Chile.....	669

10.9	El concepto de gasto fiscal (Directo) en el financiamiento de la educación superior en Chile	678
1.	Fondos Concursables.....	681
10.10	Fondos Concursables: Los proyectos de corta duración o de destinación específica	687
10.11	Fondos Concursables (históricos) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado.....	689
10.12	Los programas de reciente creación (Desde el 2010 -2018).....	694
10.13	Conclusiones del análisis sobre el financiamiento de la educación superior en Chile en el periodo 1990 y 2018.....	698
10.14	La evaluación externa de la calidad como instrumento de asignación de recursos públicos para la educación superior en Colombia: Un análisis de resultados del ICETEX	700
10.15	Análisis del comportamiento del crédito educativo en Colombia en el periodo 2006-2020 como criterio de asignación imparcial de recursos	701
10.16	Análisis de ingresos en las ejecuciones presupuestales del ICETEX (2015-2020) variables seleccionadas, rubros girados.....	705
10.17	Análisis de resultados del ICETEX.....	722
10.17.1	<i>Análisis de los principales resultados de la gestión pública del ICETEX en el periodo 2016-2020</i>	<i>724</i>
10.17.2	<i>Análisis de resultados de los créditos reembolsables por parte del ICETEX en el periodo 2015-2020</i>	<i>733</i>
10.17.3	<i>Análisis de resultados de los créditos condonables por parte del ICETEX en el periodo 2015-2020</i>	<i>739</i>
	Conclusiones de este capítulo:.....	748
11	Ideología y poder: la medición de resultados en ciencia, tecnología e innovación en Colombia y Chile.....	752
11.1	Introducción del capítulo	752
11.2	Comparación de indicadores semánticos en relación con las categorías: Ciencia, tecnología e innovación	758
11.3	Introducción al análisis de diagnóstico con base en los resultados de la interrelación entre la calidad de la educación, la ciencia, la tecnología, y la innovación	763
11.4	Primer análisis de resultados: El índice SCIMAGO en Colombia y Chile	764
11.5	Segundo análisis de resultados: Análisis descriptivo de Exportaciones de productos de alta tecnología.....	774
11.6	Conclusiones del capítulo.....	796
12	Conclusiones: La economía política, los principios de la teoría económica neoclásica y la transformación de la política pública de educación superior en Colombia y Chile	798

13	Bibliografía y fuentes de información	814
14	Anexo de la introducción: Análisis de la variable: índice de Gini	844
15	Anexos del capítulo de financiamiento de la educación superior en Colombia y Chile... 848	
	Prueba de multicolinealidad para: Análisis de correlación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en Colombia.	848
	Prueba de multicolinealidad para: Análisis de correlación entre las variables agregadas del financiamiento y el PIB en Chile	849
	Prueba de multicolinealidad para: Análisis de correlación entre las variables agregadas del financiamiento y el PIB en Chile	851
	Análisis de regresión simple entre la matrícula y las principales variables de financiación en Colombia	852
	Análisis de regresión simple entre la matrícula y las principales variables de financiación en Chile.....	856
16	Anexo: Capítulo Economía política de la educación superior en Colombia	860
	<i>Comparación de la financiación por parte del gobierno del sistema de universidades públicas y de la educación terciaria (Incluye IES públicas y SENA).....</i>	<i>864</i>

Índice de las tablas

Tabla 1: Diferencias entre evaluación y análisis.....	26
Tabla 2: El policy cycle según Jones	28
Tabla 3: Clasificación de países con mayor desigualdad en el mundo con base en la variable índice de Gini en perspectiva global	40
Tabla 4: Fragmento de las características generales del análisis comparado según Mireia Grau	62
Tabla 5: Síntesis de los elementos analíticos que componen el pensamiento de la CEPAL	148
Tabla 6: Instrumentos empleados a través de la ISI	150
Tabla 7: Análisis comparado de Jesús Antonio Bejarano (1980) sobre la perspectiva teórica de la CEPAL y la perspectiva económica neoclásica en torno a la ISI	158
Tabla 8: Índice comercial y sus componentes. Algunos países latinoamericanos	160
Tabla 9 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1961-2020.....	251
Tabla 10: Continuación de la tabla: Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1969-2020	252
Tabla 11: Análisis de la variable: PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020.....	258
Tabla 12: Continuación: Análisis de la variable PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020	260
Tabla 13: Datos para análisis agregados entre el financiamiento de la educación y el PIB en Colombia en el periodo 1970-2021. Tabla Nro. 1	273
Tabla 14: Datos para análisis agregados entre el financiamiento de la educación y el PIB en Chile en el periodo 1970-2021. Tabla Nro. 2	276
Tabla 15: Elementos del diseño metodológico para este análisis	280
Tabla 16: Resultados del análisis para la hipótesis 1.....	280
Tabla 17: Resultados del análisis para la hipótesis 2	281
Tabla 18: Resultados del análisis para la hipótesis 3	282
Tabla 19: Resultados del análisis.....	285
Tabla 20: Datos para análisis de correlación entre el total de la matrícula de educación superior y el financiamiento de la educación superior en Colombia y Chile entre 1970-2021 (Los datos de financiamiento se encuentran al principio del estudio)	287
Tabla 21: Elementos del diseño metodológico para el análisis correlacional.....	292
Tabla 22: Verificación de las hipótesis: Análisis de correlación bivariada	294
Tabla 23: Verificación de las hipótesis: Análisis de correlación bivariada	296
Tabla 24: Crecimiento económico de Chile entre 1961-1973.....	307
Tabla 25: Promedio de familias pobres en Chile en el periodo de 1970-1992	307
Tabla 26: Tasa de desempleo en la ciudad de Santiago de Chile entre 1973-1980.....	308
Tabla 27: Estructura principal del financiamiento de la educación superior en Chile (1990-2018)	326
Tabla 28 Principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en pesos corrientes, moneda nacional y en % de cada año	327

Tabla 29: Comparación de las principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en pesos corrientes, moneda nacional y los datos como porcentajes del PIB.....	336
Tabla 30: Cálculo de los gastos de funcionamiento e inversión en las universidades públicas en Colombia en el periodo 1971-2018 deflactados por IPC	389
Tabla 31: Datos de Colombia para el análisis de la matrícula en la educación superior (todos los niveles) en el periodo 2019-2020.....	510
Tabla 32: Datos de Chile para el análisis de la matrícula en la educación superior (todos los niveles) en el periodo 2019-2021.....	512
Tabla 33: Datos de Colombia y Chile para el análisis de la matrícula en los programas de doctorado y maestría en el periodo 1990-2020	514
Tabla 34: Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Chile en el periodo 2003-2019 de programas de grado por sexo	519
Tabla 35: Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Colombia en el periodo 2003-2016 de programas de grado por sexo	520
Tabla 36: Cobertura pregrado en Chile 2003-2016.....	522
Tabla 37: Cobertura en Colombia 2003-2016	523
Tabla 38: Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Chile en el periodo 2003-2016 de programas de posgrado por sexo.....	526
Tabla 39: Índice de cobertura en Chile	527
Tabla 40: Datos de matrículas de programas de posgrado hombres en Colombia	528
Tabla 41: Cobertura para los programas de doctorado y maestría de las mujeres en Colombia	529
Tabla 42: Cobertura para los programas de doctorado y maestría para los hombres en Chile	530
Tabla 43. Cobertura para los programas de doctorado y maestría de los hombres en Colombia	530
Tabla 44: Síntesis descriptiva de las variables de los índices de cobertura en posgrados (Doctorado y maestría) en Colombia y Chile durante el periodo 2003-2016.....	538
Tabla 45: Creación de universidades en Chile. Periodo de 1842-1980.....	540
Tabla 46: Evolución institucional de la educación superior y terciaria en Chile en el periodo 1990-2021	541
Tabla 47: Definición de Instituciones que conforman la educación superior en Colombia (Ley 30 de 1992)	543
Tabla 48: Evolución de las IES en Colombia entre 1987 y 1995	545
Tabla 49: Evolución de las IES en Colombia entre 1996 y 2020.....	546
Tabla 50: Periodos históricos de la evolución de la Universidad en Colombia.....	549
Tabla 51: Creación de Universidades en Colombia entre 1580-1886.....	552
Tabla 52: Universidades creadas en Colombia durante el periodo 1904-1945	555
Tabla 53: Universidades públicas y privadas creadas en Colombia durante el periodo 1904-1945	557
Tabla 54: Creación de: Universidades en Colombia. Periodo 1969-1980	559
Tabla 55: Desarrollo universidades en Colombia en el periodo 1980-2022	562
Tabla 56: Especificación análisis de los enfoques diferenciales.....	568
Tabla 57 Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX (2015-2020)	569

Tabla 58 Valor desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en créditos para personas en situación de discapacidad.....	570
Tabla 59 Valor desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en subsidio (VS) para personas en situación de discapacidad	571
Tabla 60 Valor total desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en créditos y subsidios para personas en situación de discapacidad.....	571
Tabla 61 Número de víctimas en Colombia en el periodo 1984-202.....	573
Tabla 62 Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX,.....	575
Tabla 63 Valor desembolsado por crédito por parte del ICETEX, periodo 2015-2017	576
Tabla 64 Valor desembolsado por crédito por parte del ICETEX, periodo 2017-2020	577
Tabla 65 Valor desembolsado por subsidio por parte del ICETEX, periodo 2015-2017.....	578
Tabla 66 Valor desembolsado por subsidio por parte del ICETEX, periodo 2018-2020.....	579
Tabla 67 Total valor desembolsado por crédito y subsidio por parte del ICETEX, periodo 2015-2017.....	580
Tabla 68 Total valor desembolsado por crédito y subsidio por parte del ICETEX, periodo 2018-2020.....	581
Tabla 69 Departamento, área de residencia actual (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso).....	583
Tabla 70 Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018.....	586
Tabla 71 Cuadro Beneficios comprometidos y aportes principales de las primeras alianzas: .	590
Tabla 72 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CERES 2013	591
Tabla 73 Montos de inversión del programa: Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior.....	592
Tabla 74 Matricula de estudiantes en 35 CERES.....	595
Tabla 75 Tabla Personas con declaración de pertenencia a grupos étnicos.....	601
Tabla 76 Cobertura de fondos otorgados dentro del rubro: Apoyo comunidades Indígenas Álvaro Ulcué Chocué durante los años 2011-2012, aprobados 2013	605
Tabla 77 Cobertura de fondos otorgados a las comunidades afrodescendientes durante los años 2011-2012, aprobados 2013, dentro del proyecto: Fondos poblacionales.....	606
Tabla 78 Rubros del presupuesto ejecutado (girado) del ICETEX orientado hacia los grupos étnicos y víctimas del conflicto armado en Colombia.....	608
Tabla 79 Presupuesto ejecutado ICETEX grupos étnicos	609
Tabla 80 Estadísticos descriptivos presupuesto ejecutado ICETEX en inversión a grupos étnicos	610
Tabla 81: Composición demográfica de las regiones en Chile	612
Tabla 82: Composición urbana-rural de la población en Chile (Censo 2017)	613
Tabla 83: Población Chilena que se identifica con un grupo indígena u originario en Chile	614
Tabla 84: Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y años de escolaridad en Chile (INE 2017). Primera parte de la tabla.....	615
Tabla 85: Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y años de escolaridad en Chile (INE 2017). Segunda parte de la tabla.....	616
Tabla 86: Conformación de los grupos de estudio para el análisis total de la matrícula universitaria por regiones en Chile	619

Tabla 87: Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019 en Chile. Primer grupo de análisis.....	619
Tabla 88: Total de Universidades e IES (Instituciones de educación Superior) acreditadas con fecha de corte 2021	646
Tabla 89: Evolución de la acreditación de las IES en Chile, periodo 2007-2016	653
Tabla 90: Evolución de IES acreditadas en Chile 2007-2016.....	654
Tabla 91: IES acreditadas en Chile en el periodo 2016-2020.....	654
Tabla 92: Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018).....	659
Tabla 93: Datos agregados de: Evolución de montos para programas de Ayudas Estudiantiles para Educación Superior 1990 – 2018 millones de pesos (moneda nacional), pesos corrientes	663
Tabla 94: Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018).....	669
Tabla 95: Evolución de Aportes Basales 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado	674
Tabla 96: Universidades que se beneficiaron del Aporte Fiscal Directo para el año 2018.....	680
Tabla 97: Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018).....	681
Tabla 98: Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. Subgrupo 1.	684
Tabla 99: Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. Subgrupo 2	685
Tabla 100: Programas que han conformado los Fondos Concursables	686
Tabla 101: Evolución de Fondos Concursables (históricos) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado.....	689
Tabla 102: Evolución de Fondos Concursables (históricos) en porcentaje de cada año tomando el total general de los fondos concursables como 100%.....	693
Tabla 103: Evolución de Fondos Concursables (programas de reciente creación) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado	694
Tabla 104: Análisis de ingresos en las ejecuciones presupuestales del ICETEX (2015-2020) variables seleccionadas, rubros girados.....	705
Tabla 105: Ejecución presupuestal del ICETEX (Rubros seleccionados-valores girados) en el periodo 2006-2020.....	708
Tabla 106: Comparación de los rubros de venta de servicios y de aporte de la nación en precios corrientes y en porcentaje del presupuesto de ingresos de cada año fiscal (periodo 2006-2020)	711
Tabla 107: Ejecución presupuestal del ICETEX (Rubros seleccionados-valores girados) en el periodo 2006-2020.....	712
Tabla 108: Comparación de los rubros Presupuesto de Inversión sobre el Presupuesto de Gastos e Inversión y Desarrollo en su versión final en precios corrientes y en porcentaje del presupuesto de cada año fiscal (periodo 2006-2020).....	713
Tabla 109: Comparación de ejecuciones presupuestales ICETEX (2006-2020) variables seleccionadas, rubros girados	715

Tabla 110: Comparación de ejecuciones presupuestales ICETEX (2015-2020) variables seleccionadas en relación con la erogación de los créditos académicos, rubros girados	719
Tabla 111: Proporción en la asignación de créditos académicos por parte del ICETEX en el periodo 2015-2020.....	720
Tabla 112: Comparación vigencia presupuestal Programa de Créditos Académicos y montos asignados en cada vigencia por parte del ICETEX	723
Tabla 113: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2016	724
Tabla 114: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2017	726
Tabla 115: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018	728
Tabla 116: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2019	730
Tabla 117: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2020	732
Tabla 118: Principales indicadores de resultados del ICETEX, periodo 2015-2020, variables seleccionadas	734
Tabla 119: Principales indicadores de resultados del ICETEX, periodo 2015-2020, variables seleccionadas	735
Tabla 120: Análisis de los programas ser pilo paga y generación e dentro del rubro de educación superior en la ejecución presupuestal del ICETEX (2016-2017	740
Tabla 121: Análisis de los programas ser pilo paga y generación e dentro del rubro de educación superior en la ejecución presupuestal del ICETEX (2019-2020)	742
Tabla 122: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018	743
Tabla 123: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018	744
Tabla 124: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018	746
Tabla 125: Recomendaciones de política educativa a partir de los lineamientos para el desarrollo científico, de educación y tecnológico de la OCDE (2008) establecidos en el documento: Research and Innovation in Tertiary Education Pointers for Policy Development	756
Tabla 126: Comparación de indicadores semánticos en relación con las categorías: Ciencia, tecnología e innovación	758
Tabla 127: Comparación en el ranking de SCIMAGO universidades de Colombia y Chile en el año 2020.....	764
Tabla 128: Evolución de las universidades colombianas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2020.....	769
Tabla 129: Evolución de las universidades colombianas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2020.....	769
Tabla 130: Evolución de las universidades colombianas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2013-2017-2020	770

Tabla 131: Comportamiento de las mejores universidades chilenas en el índice SCIMAGO 2009-2020 en los datos del país	771
Tabla 132: Comportamiento de las mejores universidades chilenas en el índice SCIMAGO 2009-2020 según puesto en el ranking	772
Tabla 133: Comportamiento de las mejores universidades colombianas en el índice SCIMAGO 2009-2020 en los datos del país.....	773
Tabla 134: Comportamiento de las mejores universidades colombianas en el índice SCIMAGO 2009-2020 según puesto en el ranking	773
Tabla 135: Análisis descriptivo de Exportaciones de productos de alta tecnología (con dólares de 2018 entre 1990-2016)	775
Tabla 136: Variable: Exportaciones de productos de alta tecnología (con dólares de 2018)...	776
Tabla 137 Matriz para la comparación de la variable: Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados entre 1996-2015 tabla Nro. 1	780
Tabla 138: Tabla 139 Matriz para la comparación de la variable: Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados entre 1996-2015 tabla Nro. 2.....	781
Tabla 139: Gráfico 9 Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB (Países seleccionados) entre 1996-2015	782
Tabla 140: Gráfico 10 Comparación del gasto en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB en Latinoamérica.....	783
Tabla 141: Matriz para la comparación de investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados.....	784
Tabla 142: Comparación de la variable: Solicitudes de patentes, residentes en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 1980-2016. Tabla Nro. 1	786
Tabla 143: Comparación de la variable: Solicitudes de patentes, residentes en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 1980-2016. Tabla Nro. 2	788
Tabla 144: Comparación de la variable: Artículos en publicaciones científicas y técnicas en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 2003-2016. Tabla Nro.1 ..	793
Tabla 145: Comparación de la variable: Artículos en publicaciones científicas y técnicas en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 2003-2016. Tabla Nro.2 ..	794
Tabla 146: prueba de colinealidad	848
Tabla 147: Estadísticas de residuos.....	849
Tabla 148: Verificación de la hipótesis 1: Análisis de regresión simple & ANOVA	852
Tabla 149: Análisis de regresión simple	853
Tabla 150: Verificación de la hipótesis 2: Análisis de regresión simple & ANOVA	853
Tabla 151: Análisis de regresión simple	854
Tabla 152: Verificación de la hipótesis 3: Análisis de regresión simple & ANOVA	855
Tabla 153: Análisis de regresión simple	855
Tabla 154: Análisis de regresión simple & ANOVA.....	856
Tabla 155: Análisis de regresión simple	857
Tabla 156: Verificación de la hipótesis 2: Análisis de regresión simple & ANOVA	858
Tabla 157: Análisis de regresión simple	858
Tabla 158: Verificación de la hipótesis 3: Análisis de regresión simple & ANOVA	859
Tabla 159: Análisis de regresión simple	859

Tabla 160: Aportes de la nación a las universidades públicas en Colombia en precios corrientes y en porcentaje del PIB	860
Tabla 161: Cálculo de los gastos de funcionamiento e inversión en las universidades públicas en Colombia en el periodo 1971-2018 deflactados por IPC	862
Tabla 162: Comparación de la financiación por parte del gobierno del sistema de universidades públicas y de la educación terciaria (Incluye IES públicas y SENA):	864

Índice de las series de tiempo

Serie de tiempo: 1 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1968-2020.....	255
Serie de tiempo: 2 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1968-2020.....	256
Serie de tiempo: 3 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1968-2020.....	257
Serie de tiempo: 4 PIB en precios constantes de 2010 países seleccionados.....	262
Serie de tiempo: 5 PIB (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados).....	263
Serie de tiempo: 6 PIB (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) Colombia - Chile.....	263
Serie de tiempo: 7 Gasto público en educación total del gasto del gobierno en Colombia y Chile.....	267
Serie de tiempo: 8 Gasto público en educación como % del PIB en Colombia y Chile	268
Serie de tiempo: 9 Gasto público en educación superior en Colombia y Chile en precios corrientes	269
Serie de tiempo: 10 Gasto público en educación superior como % del PIB en Colombia y Chile	270
Serie de tiempo: 11 Principales herramientas de financiamiento de la educación terciaria en Chile.....	333
Serie de tiempo: 12 Financiación de la educación superior en Chile periodo 1990-2018 en %	334
Serie de tiempo: 13 Comparación ayudas estudiantiles en pesos y cómo % del PIB	340
Serie de tiempo: 14 Comparación de Aportes Basales de la educación terciaria en pesos corrientes y con los datos como porcentaje del PIB en Chile en el periodo 1990-2018	341
Serie de tiempo: 15 Comparación de Fondos Concursables de la educación terciaria en pesos corrientes y con los datos como porcentaje del PIB en Chile en el periodo 1990-2018	342
Serie de tiempo: 16 Financiamiento de las universidades públicas en Colombia precios corrientes	383
Serie de tiempo: 17 Gastos de funcionamiento de las universidades públicas en Colombia deflactados por IPC	384
Serie de tiempo: 18 Gastos de funcionamiento en Colombia en pesos corrientes y deflactados	385
Serie de tiempo: 19 Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes	386

Serie de tiempo: 20 Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC.....	387
Serie de tiempo: 21 Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en pesos corrientes y deflactado por IPC.....	387
Serie de tiempo: 22 Funcionamiento + Inversión en precios corrientes y cómo % del PIB.....	391
Serie de tiempo: 23 Gastos totales U. públicas en corrientes y pesos deflactados por IPC	392
Serie de tiempo: 24 Comparación educación superior y educación terciaria en corrientes ...	395
Serie de tiempo: 25 Comparación universidades públicas y educación terciaria	396
Serie de tiempo: 26 Comparación educación superior en Colombia 1971-2018	397
Serie de tiempo: 27 Colombia análisis de la evolución de la matrícula de educación superior (todos los niveles) 1990-2020	512
Serie de tiempo: 28 Chile matrícula en la educación superior (todos los niveles) 1990-2020	514
Serie de tiempo: 29 Comparación de programas de doctorado y de maestría en Colombia y Chile.....	516
Serie de tiempo: 30 Comparación de matrícula de doctorado entre Colombia y Chile 1990-2020.....	516
Serie de tiempo: 31 Comparación coberturas entre Colombia y Chile Mujeres programas de grado entre 2003-2016	524
Serie de tiempo: 32 Comparación cobertura mujeres en programas técnicos entre Colombia y Chile.....	524
Serie de tiempo: 33: Comparación entre programas de grado mujeres en Colombia y Chile.	525
Serie de tiempo: 34: Cobertura doctorado entre Colombia y Chile ambos sexos	531
Serie de tiempo: 35: Cobertura de maestría entre Colombia y Chile 2003-2016 ambos sexos	533
Serie de tiempo: 36: Cobertura doctorado y maestría entre Colombia y Chile 2003-2016 (ambos sexos).....	536
Serie de tiempo: 37 Evolución del número de IES en Chile durante 1990-2021	542
Serie de tiempo: 38 Evolución de matrícula total por región 1984-2019 en Chile GR1	621
Serie de tiempo: 39 Evolución de matrícula total por región 1984-2019 en Chile GR1 sin área metropolitana	621
Serie de tiempo: 40 Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019 en Chile. Segundo grupo de análisis	622
Serie de tiempo: 41 Evolución de matrícula total por región 1984-2019 en Chile GR2	624
Serie de tiempo: 42 Datos agregados de ayudas estudiantiles en Chile entre 1990-2018 en millones de pesos corrientes.....	665
Serie de tiempo: 43 Ayudas estudiantiles en la educación superior en Chile 1990-2018 en pesos corrientes	667
Serie de tiempo: 44 Evolución de aportes basales 1990-2018 en moneda corriente (Chile)..	676
Serie de tiempo: 45: Evolución de aportes basales 1990-2018 en porcentaje de cada año (Chile)	677
Serie de tiempo: 46 Programas de los Fondos Concursables con una duración histórica entre 1990-2018 en Chile	692
Serie de tiempo: 47 Evolución de Fondos Concursables (programas de reciente creación) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado.....	696

Serie de tiempo: 48 Análisis de ingresos en las ejecuciones presupuestales del ICETEX (2015-2020)	707
Serie de tiempo: 49 ICETEX Comparación presupuesto y aportes de la nación	709
Serie de tiempo: 50 Análisis comparado de la venta de servicios y de aportes de la nación ..	711
Serie de tiempo: 51 Análisis de gastos ICETEX (2015-2020)	716
Serie de tiempo: 52 Comparación entre servicios de la deuda y presupuesto de inversión en el ICETEX.....	717
Serie de tiempo: 53 Servicios de la deuda	718
Serie de tiempo: 54 Asignación de créditos académicos ICETEX en el periodo 2015-2020	720
Serie de tiempo: 55 Proporción en la asignación de créditos académicos ICETEX 2015-2020	721
Serie de tiempo: 56 Número de beneficiarios principales programas créditos reembolsables (2015-2020).....	736
Serie de tiempo: 57 Comparación valor desembolsado en subsidios ICETEX (2015-2020).....	737
Serie de tiempo: 58 Comparación valores desembolsados por créditos ICETEX (2015-2020)	738
Serie de tiempo: 59 Comparación en el índice SCIMAGO en Colombia y Chile en el año 2020	765
Serie de tiempo: 60 Evolución de las universidades chilenas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2020.....	766
erie de tiempo: 61 Evolución en SCIMAGO universidades chilenas 2009-2020	767
Serie de tiempo: 62 Evolución en SCIMAGO universidades chilenas 2009-2013-2017-2020..	768
Serie de tiempo: 63 Exportaciones de productos tecnológicos países seleccionados entre 1990-2016 (con dólares de 2018)	777
Serie de tiempo: 64 Comparación de exportaciones de productos de alta tecnología en Latinoamérica (países seleccionados) entre 1990-2016 con dólares de 2018	778
Serie de tiempo: 65 Exportaciones de productos de alta tecnología en Suramérica (países seleccionados) entre 1990-2016 con dólares de 2018	779
Serie de tiempo: 66 Comparación de exportaciones de alta tecnología entre Colombia y Chile entre 1990-2016 con dólares de 2018.....	779
Serie de tiempo: 67 Comparación del gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en Colombia y Chile.....	783
Serie de tiempo: 68 Comparación de profesionales dedicados a investigación y desarrollo países seleccionados entre 1996-2015	785
Serie de tiempo: 69 Investigadores por millón de habitantes en países latinoamericanos	786
Serie de tiempo: 70 Comparación de regiones en torno a la solicitud de patentes por parte de residentes entre 1990-2016.....	789
Serie de tiempo: 71 Comparación de patentes solicitadas por residentes en regiones y países seleccionados entre 1990-2016	790
Serie de tiempo: 72 Comparación de solicitudes de patentes por residentes en países seleccionados entre 1980-2016	791
Serie de tiempo: 73 Comparación de solicitudes de patentes por parte de residentes en Colombia y Chile en el periodo 1980-2016	791
Serie de tiempo: 74 Comparación de artículos en revistas científicas y técnicas en Colombia y Chile en el periodo 2003-2016	792
Serie de tiempo: 75 Artículos en publicaciones científicas y técnicas en países seleccionados entre 2003-2016.....	795

Serie de tiempo: 76 Comparación regiones de la variable artículos en publicaciones en revistas científicas y técnicas países y regiones seleccionadas entre 2003-2016	795
Serie de tiempo: 77 Índice de GINI países seleccionados entre 1992-2019	846
Serie de tiempo: 78 Índice de GINI países seleccionados 1992-2019	847

Índice de análisis tipo QDA

Análisis QDA: 1 Codificación selectiva con el fin de determinar las categorías substantivas de la variable de núcleo: Equidad e igualdad de oportunidades.....	111
Análisis QDA: 2 Codificación selectiva con el fin de determinar las categorías substantivas de la variable de núcleo: Equidad y calidad de la educación superior	114
Análisis QDA: 3 Codificación selectiva con el fin de determinar las categorías substantivas de la variable de núcleo: Desarrollo, ciencia, tecnología e innovación	115
Análisis QDA: 4 Codificación axial en perspectiva comparada de los indicadores semánticos en relación con las categorías de: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades.....	468
Análisis QDA: 5 Comparación de indicadores semánticos en relación con la categoría de núcleo: Calidad y control y vigilancia	640
Análisis QDA: 6: Codificación axial sobre el sistema de la educación superior en Colombia ..	643

Índice de las matrices analíticas Análisis Crítico del Discurso

Matriz de análisis CDA: 1 Elementos para el análisis del discurso propuestos por: Fairclough & Fairclough (2012)	83
Matriz de análisis CDA: 2 Elementos para el análisis del discurso propuestos por: Fairclough & Fairclough (2012) con modificaciones propias	84
Matriz de análisis CDA: 3 Indicadores semánticos relacionados con: La influencia indirecta de Keynes y del estado de bienestar en el desarrollo de Latinoamérica.....	145
Matriz de análisis CDA: 4 Indicadores semánticos relacionados con: Teoría económica de Keynes, J. M.....	164
Matriz de análisis CDA: 5 Indicadores semánticos relacionados con: Teoría económica de Keynes, J. M, y teoría del desarrollo como modernización universal.....	167
Matriz de análisis CDA: 6 Indicadores semánticos relacionados con: Gobernabilidad, gobernanza y Nueva Gestión Pública.....	179
Matriz de análisis CDA: 7 Indicadores semánticos relacionados con: La transformación de la educación superior a partir de la teoría neoclásica	222
Matriz de análisis CDA: 8 Indicadores semánticos relacionados con: La transformación de la educación superior a partir de la teoría neoclásica en Chile	299
Matriz de análisis CDA: 9 Subcategoría: Análisis de la economía política de la educación superior en Colombia	349

Índice de los diagramas

Diagrama 1: Características del enfoque de Economía Política que asume la investigación	32
Diagrama 2: El marco del Advocacy Coalition Framework de Jenkins & Sabatier	80
Diagrama 3: Codificación axial y selectiva en torno al giro neoconservador en la formulación de política pública, la crisis del Estado de Bienestar y las bases de la Nueva Gestión Pública.....	189
Diagrama 4: Indicadores semánticos relacionados con: Rational Choice, Public Choice, y Nueva Gestión Pública.....	197
Diagrama 5 Codificación axial del concepto Nueva Gestión Pública (NGP).....	205
Diagrama 6: Aspectos relacionados con la educación como derecho y servicio en Chile	318
Diagrama 7: Aspectos relacionados con la educación como derecho y servicio en Chile II	319
Diagrama 8: Codificación axial y selectiva en torno al financiamiento de la educación superior en Chile.....	321
Diagrama 9: Codificación axial categorías relacionadas con la educación como servicio en Colombia	351
Diagrama 10: Codificación selectiva y axial de la educación como derecho y como servicio en Colombia	360
Diagrama 11: Aspectos constitucionales de la educación como derecho y como servicio	363
Diagrama 12: La justicia distributiva	403
Diagrama 13: Codificación axial alrededor de la categoría sistema universitario	472
Diagrama 14: Codificación selectiva y axial alrededor de las categorías educación y desarrollo	474
Diagrama 15: Codificación selectiva y axial alrededor de las categorías desarrollo social y humano	476
Diagrama 16: Codificación selectiva y axial alrededor de las categorías educación y desarrollo	478
Diagrama 17: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades	488
Diagrama 18: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades en Chile	490
Diagrama 19: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades en ambas naciones	490
Diagrama 20: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades en Chile Nro. 2 ..	491
Diagrama 21: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades Nro. 3	492
Diagrama 22: Box-plot cobertura grado mujeres entre Colombia y Chile.....	536
Diagrama 23: Codificación axial enfoques diferenciales.....	567
Diagrama 24: Codificación axial de la definición de calidad de la educación por parte de la ONU	633
Diagrama 25: Codificación axial SNA en Colombia	645
Diagrama 26: Codificación selectiva y axial en torno al sistema educativo en Chile.....	650
Diagrama 27: Codificación axial en torno al aseguramiento de la educación superior en Chile	651

Índice de las ilustraciones

Ilustración 1: La economía política como un campo de conocimiento interdisciplinar	27
Ilustración 2: La economía política como un marco de análisis.....	29
Ilustración 3: La economía política como un marco de análisis.....	31
Ilustración 4: Gráfico de medias del análisis del índice de GINI.....	42
Ilustración 5: Box-plot del análisis del índice de GINI	42
Ilustración 6: Elementos del diseño metodológico para el análisis correlacional	290
Ilustración 7: Box-plot financiación de la educación superior en Chile	328
Ilustración 8: Gráfico de medias ICETEX.....	737
Ilustración 9 Gráfico de medias comparación crédito	739
Ilustración 10: Gráfico de dispersión Índice de GINI.....	846

0. Introducción

Esta investigación se presenta como una tesis doctoral en el programa de *Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales* de la Universidad Nacional de Colombia. En primer lugar, si bien la disertación se circunscribe en la línea de investigación de *Estado e Instituciones Políticas*, porque el objeto principal de indagación es *la política pública de educación superior en dos países*, también concierne a las otras dos líneas de investigación del programa. Se relaciona con la línea de *Estudios Internacionales* al proponerse un *análisis comparado* entre Colombia y Chile, y atañe con *Teoría y Análisis Político* porque la disertación no se concibe únicamente con *una evaluación de resultados de una política*, sino que se pretende llevar a cabo un posicionamiento crítico que demanda *una perspectiva normativa de su autor*. En segundo lugar, este horizonte implica la construcción de un marco de análisis que tiene elementos que provienen de tres disciplinas: la filosofía política, la ciencia política y la economía, y dicho talante interdisciplinar es uno de los aspectos que definen los estudios políticos.

En tercer lugar, el objetivo principal de esta tesis doctoral es: *Analizar desde una perspectiva comparada la política pública de educación superior en Colombia y Chile, en el periodo 1980-2015*, con el fin de construir una *reflexión con una actitud normativa sobre sus consecuencias y resultados* desde una dimensión de la *economía política*.¹ En este sentido, es necesario introducir tres aclaraciones sobre sus límites:

¹ El objetivo principal de investigación planteado en el proyecto fue: *Realizar un análisis comparado sobre la política de calidad de la educación superior en Argentina, Colombia y Chile, durante el periodo 1992-2010, desde un horizonte tanto normativo como empírico-analítico de la justicia distributiva, con el fin de establecer un posicionamiento crítico frente a la relación entre la política de desarrollo y las consecuencias sociales de su implementación*. Este se transforma debido a la necesidad de acotar el objeto de investigación, sin embargo, la intención original se conserva dado que desde el principio se emplea la categoría de economía política que permite articular las otras tres categorías centrales de análisis planteadas en el proyecto: Educación, Desarrollo y Justicia Distributiva.

Primera, resulta pertinente especificar la afirmación, realizada en el objetivo, en torno a que la investigación parte de *una evaluación de resultados*. En Parsons, podemos encontrar una definición de *evaluación de resultados y de impacto* de una política pública:

La investigación de la evaluación se ocupa de dos dimensiones: cómo medir una política contra las metas que pretende alcanzar y cuál es el impacto real de la política en cuestión. {...} Los estudios de impacto, por otra parte, se encargan del efecto de determinada política como un todo o bien el proceso mediante el cual se da la implementación (2007: 563).

Por lo tanto, *una evaluación de resultados* se circunscribe a los objetivos, metas e indicadores que se traza la misma política pública, y el propósito fundamental de las técnicas que emplea, consiste en medir la relación entre los costos, los beneficios, el desempeño y la utilidad de las políticas; en cierto sentido, podría afirmarse que la investigación de resultados es operativa y su razón principal es proporcionar información específica para el ejercicio de la función pública a partir de los objetivos que ella declara. En la otra cara de la moneda, como nos explica Roth (2009: 156) en la *evaluación de impacto* se introduce en el análisis, una perspectiva más cualitativa, con el fin de determinar tanto los efectos previstos, como no-previstos, que se derivan de una acción política en un entorno sociocultural y económico concreto.

En esta disertación se introducen elementos de una *investigación de resultados* porque es absolutamente fundamental tener el panorama que nos proporciona las técnicas cuantitativas en torno a las variables de financiamiento, desarrollo institucional, el comportamiento de las matrículas, crecimiento económico, entre otras variables, que nos permitan acercarnos a los efectos de la política de educación superior en Colombia y Chile; pero la *actitud* desde la cual se desarrolla es la *normativa y no simplemente descriptiva*. Meny & Thoenig (1992: 195-197) sostienen que existen cuatro actitudes básicas en la evaluación de las políticas públicas: a) la actitud descriptiva²; b) la actitud

² La actitud descriptiva consiste en registrar cualquier variación desde una perspectiva de neutralidad entre un estado t y un estado t + n. Esta actitud de evaluación no juzga si la política fue o no exitosa, el papel del evaluador es generar un informe a propósito de los datos existentes.

clínica³; c) la actitud normativa; y d) la actitud experimental⁴. En la actitud *normativa* el analista no realiza su investigación a partir de los objetivos trazados en la política, sino que reemplaza estos valores por otros productos de su propia elección y que le servirán de referencia para medir los resultados observables: “En un camino así, como se ve, el evaluador acepta el riesgo de adoptar una posición más externa, si no más crítica en relación con la teoría del cambio social implicada en la política pública que observa: el evaluador entra en el debate político y normativo.” (Meny & Thoenig, 1992: 196). En esta dirección asumir una *actitud normativa* significa salirse de los objetivos y de las metas propuestas por los gobiernos para introducir un cuestionamiento en una perspectiva crítica que permita plantear un conjunto de interrogantes, en este caso sobre las consecuencias y resultados de la política de educación superior, que en muchas ocasiones los gobiernos por sí mismos no se plantean.

Segunda, en concordancia con la anterior, la distinción entre *una evaluación y un análisis de política pública*. La *evaluación* es por su propio carácter una práctica que realiza un agente privado o público de una política o programa con el fin de establecer la eficacia y la eficiencia en los resultados de una acción pública concreta. Como lo expresa Roth. “{...} Por lo general es cierto que la práctica de la evaluación tiene un aspecto más que todo vertical, cuantitativo, administrativo, y directivo, tendiente a justificar una sanción” (2009: 138). El segundo concepto se apropia de las herramientas técnicas de la evaluación, pero tiene un objetivo más complejo que la *especificación cuantitativa de resultados, de eficiencia y de eficacia*. André Noël Roth (2014: 237) nos dice que en efecto entre la evaluación y el análisis existen diferentes aspectos en común, los métodos, las técnicas, son los mismos, lo que difiere entre un *análisis y una evaluación* son los objetivos.

³ La actitud clínica además de los aspectos incluidos en la descriptiva analiza si los objetivos fueron o no alcanzados y que razones produjeron su cumplimiento o incumplimiento. En esta actitud el analista privilegia uno o varios parámetros de análisis, dejando de lado todos los demás, al tiempo que proporciona una justificación de su elección: “El evaluador clínico intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la meta alcanzada efectivamente, diferencias cuyas razones explicará a través de las condiciones que han presidido la ejecución de esta política pública.” (Meny & Thoenig, 1992: 196).

⁴ Por último, se encuentra la actitud experimentalista, en la cual, el analista se dedica a descubrir si existen relaciones de causalidad entre el contenido dado en una política pública y un conjunto de datos sobre el terreno, a partir de pequeñas muestras y de experimentos previos que ponen a prueba los principios de la política.

Tabla 1: Diferencias entre evaluación y análisis

Diferencias entre evaluación y análisis		
Criterio:	Evaluación:	Análisis académico o investigación social:
Uso	Información útil para la toma de decisiones	Énfasis en la producción de conocimiento científicos
Pregunta de investigación	Se deriva del programa o sus actores	El analista genera sus propias hipótesis y preguntas
Juicio	Tiende a comparar los resultados con los objetivos previstos en el programa	El analista escoge sus criterios de comparación
Organización de la actividad	Se inscribe en el curso de la acción. Los actores pueden tener control sobre la información	Es más autónoma que la organización de los actores
Tiempo	Importante presión temporal	Poca presión temporal
Publicación	La publicación no es un objetivo central	Realizar una publicación es un objetivo central
Dependencia	Triple dependencia: con la organización que paga el estudio, con la organización estudiada y con la comunidad científica	Con la comunidad científica
Motivación	Utilidad del estudio. Participación en el debate político. Puente entre ciencia y acción	Reconocimiento de la comunidad científica

Adaptado por Roth (2014: 237)

En este caso, *el análisis* significa realizar un posicionamiento que implica poner en duda fundamentos epistemológicos, políticos y económicos que no serían objeto de indagación de *una evaluación de política pública*; en esta disertación construiremos este horizonte a partir de *la economía política* como categoría central de investigación. Y tercera, el horizonte epistemológico desde el cual se plantea este documento es el *analítico explicativo*, aunque se empleen algunas herramientas de análisis cualitativo para la indagación de los marcos jurídicos que estructuran la política de educación superior tanto en Colombia como en Chile.

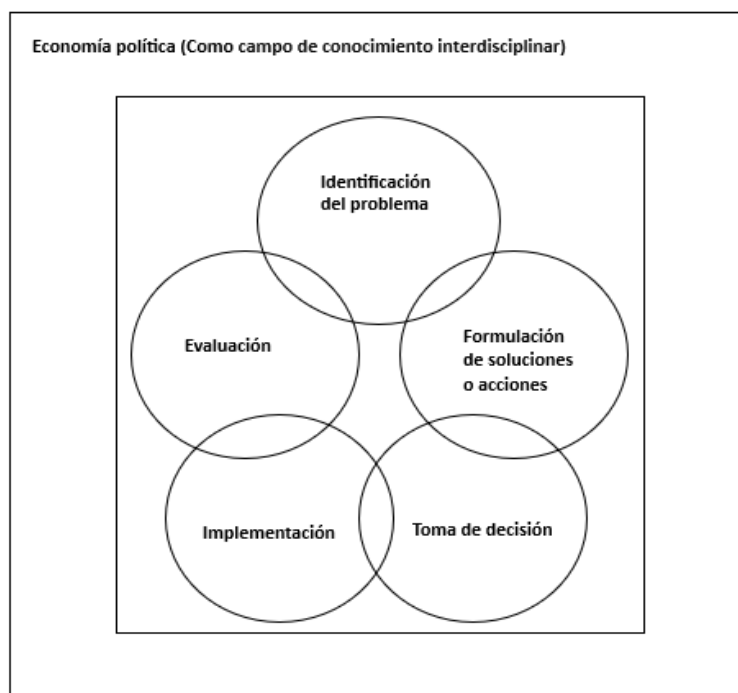
0.1 Planteamiento del problema

El planteamiento del problema tendrá tres partes: 1) El sentido de la economía política en esta disertación. 2) Una definición sintética del concepto justicia distributiva; y 3) la problematización de la disertación.

0.2 El sentido de la economía política en esta disertación

Iniciemos por aclarar qué se entiende por *economía política* en esta disertación. En esta investigación, se asume que frente a la administración pública son tan importantes los factores políticos como los económicos, en tanto se interpreta que existe una confluencia de ambos en la *Identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación, y evaluación* de las políticas públicas. La *economía política* se asume entonces, en primer lugar, como un campo de conocimiento interdisciplinar.

Ilustración 1: La economía política como un campo de conocimiento interdisciplinar



Elaboró: Montoya (2023)

Recordemos que el policy cycle es, en palabras simples, una guía que permite ordenar, explicar y comprender mediante una secuencia por etapas los procesos que se llevan a cabo alrededor de las políticas públicas. El policy cycle se inició con los trabajos de Harold Lasswell & Lerner (1951), Lasswell (1956), (1957), David Easton (1957), y Jenkins (1978) quienes adoptaron el enfoque denominado como *Stages Heuristic*. El *Stages Heuristic* encuentra una evolución en los trabajos de Jones (1977); y Anderson (1979), (1990) entre otros. El policy cycle está integrado por cinco etapas: primero, la identificación de un problema (Identification/Agenda Setting); segundo, la formulación y adopción; tercero, la implementación de la política; cuarto, la evaluación de la política; y por último, su reformulación.

Tabla 2: El policy cycle según Jones

El policy cycle según Jones (1970) tomado y adaptado libremente Yves & Thœnig (1992: 106)

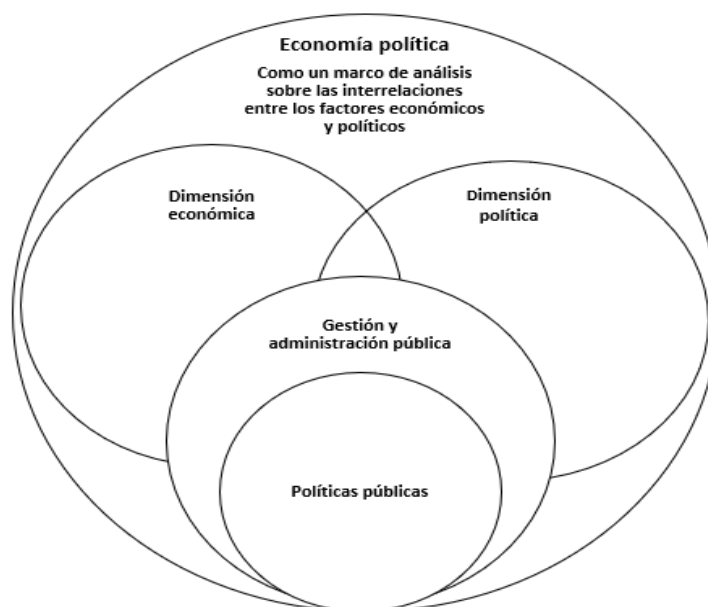
FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación del problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Apreciación de los acontecimientos	Elaboración de respuestas	Creación de una coalición	Ejecución	Reacciones a la acción
Definición de un problema	Estudio de soluciones	Legitimación de la política elegida	Gestión y administración	Juicio sobre los efectos
Agregado de intereses Organización de las demandas	Adecuación de los criterios		Producción de efectos	Expresión
Representación y acceso ante las autoridades públicas				
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Resolución de un problema o final de una política

Elaboró: Montoya (2023)

En segundo lugar, en esta disertación, se interpreta el concepto de *Economía política* como un marco de análisis sobre las interrelaciones entre los factores económicos y políticos para la configuración de la gestión y la administración pública, y en su interior de las políticas públicas.

Ilustración 2: La economía política como un marco de análisis



Elaboró: Montoya (2023)

En tercer lugar, el enfoque que se asume reconoce el importante papel de la matemática, de la estadística y la econometría en el análisis de las políticas públicas, pero metodológicamente parte de un posicionamiento de *pluralidad epistemológica* en el que el dato dialoga con elementos de trasfondo de carácter cualitativo, histórico, político y filosófico, y no se establece unívocamente desde el *instrumentalismo metodológico* que caracteriza la teoría neoclásica.

En cuarto lugar, la perspectiva propuesta analiza cómo los principios teóricos afectan la puesta en marcha de un sistema económico, el cual, a su vez, construye una *interpretación del desarrollo*, que también transforma las *instituciones políticas*. Particularmente en Latinoamérica, la teoría neoclásica influye en los enfoques de *carácter racionalista* (Rational Choice, Public Choice, Neoinstitucionalismo Económico)

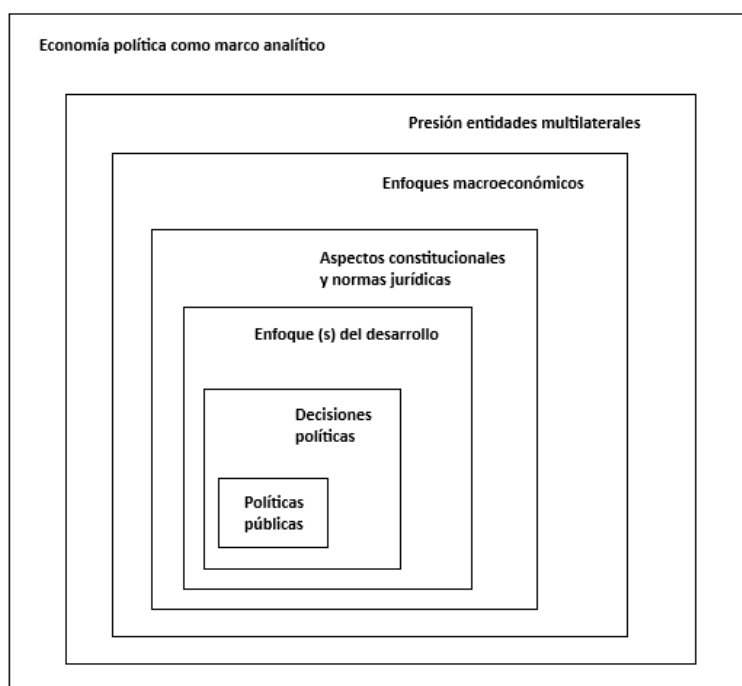
para el análisis y formulación de la política pública; a su vez, tales enfoques modificaron el concepto de Estado, de gestión pública y de institución política.⁵ Así, un análisis desde *la economía política* incluye las modificaciones constitucionales y postconstitucionales como un factor de análisis, y no como un factor externo, como quizás se hace desde la economía Neoclásica.

En quinto lugar, el enfoque tiene en cuenta que, si bien los escenarios de *cambio institucional* implican un proceso en el que la definición de las reglas de juego pretende *ser constante en el tiempo*, en la forma comprensiva que adoptamos de la *economía política*, el cambio institucional se encuentra sujeto a las presiones, regateos, negociaciones, tensiones, problemas, e intencionalidades de los distintos actores que intervienen en la configuración política y económica de una sociedad.

De tal manera, *el modelo de sistema económico* desemboca en un *enfoque desarrollo* sobre el que se justifica y se establecen lineamientos en torno a los procesos de planeación e implementación de la gestión y la administración pública. Pero a su vez, los procesos de planeación de la política económica, de la toma de decisiones en materia macroeconómica, no son ajenos al conjunto de intereses políticos y económicos de la sociedad, en un plano tanto nacional, como internacional de interdependencia. Es decir, cuando se construye *un plan de desarrollo*, éste se encuentra basado en un conjunto de principios macroeconómicos que obedece a unas teorías económicas. Por lo tanto, existe una interacción entre los principios del sistema económico, de la teoría del crecimiento, y de los enfoques de desarrollo. Estos elementos se asumen como criterios de verdad que en una perspectiva académica pueden ser *develados*, analizados en un sentido en el que se asuma una posición crítica tanto frente a sus principios y como a sus consecuencias.

⁵ Nuestro interés es explicar estas transformaciones de manera detallada más adelante, por ahora expresaremos con Aguilar Villanueva (2004) que la *Nueva Economía* fue la base teórica para la generación de la *Nueva Gestión Pública*, la cual está igualmente, en la base de las transformaciones institucionales en Latinoamérica, efectuadas en forma posterior a la crisis de los años ochenta.

Ilustración 3: La economía política como un marco de análisis

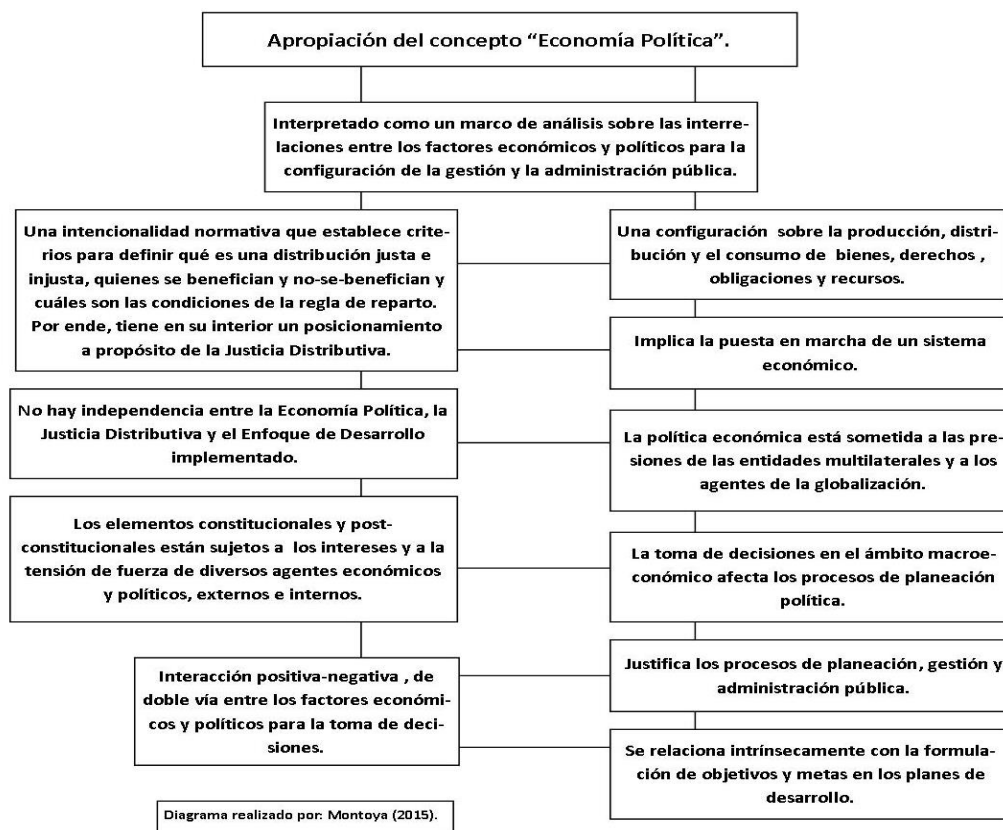


Elaboró: Montoya (2022)

En sexto lugar, existe una mutua interacción, positiva y negativa, de acción y reacción, de inclusión y exclusión, de limitación y de ampliación, de los factores políticos y económicos para la toma de decisiones en la política pública. Esto incluye, la forma como los distintos factores políticos intervienen en la formulación de la política económica; y a su vez, la manera como los fines establecidos en las agendas políticas de los gobernantes o *rulers* se ven estimuladas o restringidas por los mecanismos y los contextos, las decisiones y los mercados económicos.⁶ De tal forma, los elementos constitucionales y postconstitucionales están sujetos a los intereses y a la tensión de fuerza de diversos agentes económicos y políticos, externos e internos.

⁶ Precisamente este último elemento, es el que define *la economía política* para Vincent Mosco (2009: 24) quien la entiende como el estudio de las relaciones sociales, particularmente, de la forma como las relaciones de poder constituyen la producción, distribución y el consumo de los recursos.

Diagrama 1: Características del enfoque de Economía Política que asume la investigación



Y en séptimo lugar, este enfoque de *economía política* tiene implícita una configuración sobre la producción, distribución y el consumo de bienes, derechos, obligaciones y recursos. Lo que significa que un enfoque de *economía política* contiene en su interior una *intencionalidad normativa* en torno a lo que concibe como distribución justa e injusta, quienes se benefician, y de qué manera se establecen los criterios de reparto. En consecuencia, en esta disertación la pregunta por *la economía política* no es independiente de las teorías y los enfoques de desarrollo, pero tampoco lo es de *las teorías de la justicia distributiva* y de *la toma de decisiones* dentro de *las instituciones y las políticas públicas*.

El motivo de seleccionar la educación superior como objeto de análisis dentro de un marco teórico complejo de *la economía política* y *la justicia distributiva* radica en interpretar que ella es uno de *los vehículos fundamentales* para el *desarrollo social de las naciones*. Como lo podremos apreciar en los elementos normativos que

describiremos en Colombia y Chile, el concepto de *desarrollo* implica tanto una dimensión del *crecimiento económico* como una perspectiva *del desarrollo humano y social* que subsume un conjunto de componentes *éticos, políticos, culturales, y étnicos*. Esta dimensión es coherente con la interpretación que realiza la CEPAL (2015: 17) quien emplea los conceptos de *desarrollo económico* y el *desarrollo social* de manera complementaria.

0.3 El concepto de justicia distributiva en esta tesis

En este documento, el concepto de *justicia distributiva* se encuentra interrelacionado con *el de economía política*; recordemos que recientemente dijimos que una de las características fundamentales de un enfoque de *economía política* consistía precisamente en su capacidad de configurar la producción, distribución y el consumo de bienes, derechos, obligaciones y recursos. De tal forma, el concepto de *economía política*, que se construye en este documento, contiene en su interior una *intencionalidad normativa* que define precisamente el conjunto de principios que permiten establecer a quienes se benefician, y de qué manera se establecen los criterios de reparto, y estos aspectos son precisamente los que propiamente forman parte de *una concepción de la justicia distributiva*.⁷

Para llevar a cabo nuestro análisis, debemos inicialmente establecer los límites de los conceptos *justicia distributiva, desarrollo social, igualdad, equidad y el principio de igualdad de oportunidades*, debido al traslapamiento en su *sentido y referencia*. Inicialmente presentaremos una definición sintética de cada una de estas nociones, pero la construcción del significado, características y límites de su definición es el propósito fundamental del presente capítulo.

⁷ Esta definición tiene el propósito de ubicar al lector en el concepto de *justicia distributiva*, sus rasgos, límites y yuxtaposiciones; no obstante, en el capítulo *sobre el análisis de las categorías substantivas: justicia distributiva, desarrollo social, equidad e igualdad de oportunidades*, cada uno de estos aspectos aquí referidos encuentra una exposición más profunda.

En primer lugar, *la justicia distributiva*, es una *teoría filosófica sobre la justicia social*, abarca una dimensión teleológica –en relación con los fines de la sociedad- y una dimensión deontológica –a propósito de las normas y la creación de instituciones- que establecen que es lo correcto/incorrecto, bueno/malo, permitido/prohibido (Kant, 1998), Habermas, (1999), (2000), (2000b), (2005), (Rawls, 1993), (Rawls, 1999). Los *aspectos* teleológicos a su vez tienen dos dimensiones, primero, los relativos a la introducción de la pregunta ética por la definición de la *felicidad, el bien supremo* (Aristóteles, (2000), (2002)), *el bienestar, la vida realizada, la vida buena, o el plan de vida racional* (Foot, 2002), la virtud (MacIntyre, 2001) que los individuos pueden llevar a cabo en una sociedad; segundo, a los objetivos, metas, propósitos que una sociedad establece para sí misma como *fines constitutivos* de cualquier *asociación o comunidad política* (Touraine, 2001).

Por aspectos *deontológicos* nos referimos al establecimiento dentro de un *estado de derecho (Rule of Law)* de un *conjunto de derechos y deberes* (Rawls, 1999), que determinan lo *permitido y lo prohibido* en una perspectiva que abarca, tanto una *dimensión de la estructura política, social y económica*, como de los aspectos que forman parte de la *concepción de ciudadanía*.

Por otro lado, una concepción de Justicia Distributiva (JD) contiene necesariamente un *criterio o conjunto de criterios* para definir el contenido no solo de normas –la característica anterior-, sino de las acciones de reparto, de distribución de cargas, funciones, aspectos fiscales, impositivos, así como los beneficios, derechos y deberes que resultan de pertenecer a una sociedad (Rawls, (1999), (1993). Así mismo, define los principios y límites que existen dentro de los estados de derecho, sobre las problemáticas sociales, económicos, políticos, entre otras, que se relacionan intrínsecamente con las aspiraciones de la *libertad y la igualdad*. Además, se pregunta por la forma de obtener *la equidad* como fin substantivo del Estado y como aspiración de la *justicia institucionalizada* (Ricœur, 1990).

En segundo lugar, *el desarrollo social* es una *teoría económica* que está orientada a afrontar el fuerte aumento de *las personas en situación de pobreza, la falta de equidad,*

la creación de empleo, y la provisión de servicios sociales (Franco, 2002); y por ello, subsume tres dimensiones fundamentales. Primera, se relaciona intrínsecamente con las metas institucionales de *superación de la pobreza* y la reducción de las *desigualdades económicas*. Segunda, introduce la preocupación por los alcances de los conceptos de *riesgo y vulnerabilidad social*. Y tercera, subsume los factores que forman parte de la perspectiva de la *igualdad y la desigualdad*; y por ende, abarca los conceptos de *desigualdad en los ingresos, desigualdad de oportunidades tanto educativas como laborales; desigualdades de género, desigualdades étnicas y raciales de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente*, entre otros.

En tercer lugar, el concepto de *Igualdad* es tanto una preocupación teórica de la filosofía, de la ciencia política, del derecho como de la economía (entre otros). Desde el principio resulta necesario *hablar de formas de la igualdad y la desigualdad*, y por ende, por propósitos expositivos esta multiplicidad se aborda desde cuatro dimensiones: A) igualdad político-jurídica; B) igualdad social; C) igualdad de oportunidades; e D) igualdad económica (Sartori, 1994). *La igualdad político-jurídica* es la normativa, la igualdad deontológica que está relacionada con la formación de los Estados modernos y de las instituciones de justicia. Por su parte, *la igualdad social* se relaciona con la pregunta por *la justicia social*, subsume la dimensión del *reconocimiento*, (Ricœur, 1991) la necesidad de introducir las distinciones cualitativas (Taylor, 1994), (1997) en la implementación de la justicia; la reivindicación de derechos de todos los ciudadanos, particularmente de las personas *en situación de vulnerabilidad o exclusión social*. *La igualdad de oportunidades* es tanto una teoría filosófica como una dimensión de política pública (entre otros). Así mismo, es *una forma específica de comprensión de la equidad*, que establecida como criterio de justicia distributiva, o como una dimensión dentro de las decisiones que se toman en política pública, tiene la pretensión de introducir beneficios y derechos orientados a las personas que están en situación de *desfavorecimiento social y económico (los menos favorecidos dentro del marco teórico rawlsiano), o de desigualdad social y económica (marco teórico desarrollo social)* con el fin de disminuir las brechas al interior de las sociedades.

Desde la perspectiva de Sartori (1994: 179) la *igualdad económica* parte del presupuesto de la victoria del capitalismo, de la profundización de la teoría económica neoclásica, de la emergencia de nuevas formas de *bioeconomía y de biocapitalismo*; y por ende, ya no se habla de *igualdad económica en sentido positivo*⁸, sino *negativo*. Es decir, el concepto de *igualdad económica* parte del presupuesto del triunfo del capitalismo y de la democracia defendida por Estados Unidos sobre la conformación política basada en el comunismo y socialismo que históricamente representa la caída del muro de Berlín. De tal forma, ya no se trata de que todas las personas tengan los mismos *bienes y servicios, la misma posición económica, los mismos derechos económicos en forma totalmente igualitaria*, sino que la *igualdad económica* se interpreta como *disminución de la pobreza, disminución de brechas sociales, igualdad de puestos abiertos, igualdad de participación política*, y otros de esta misma índole.⁹

En quinto lugar, *la equidad* es en principio un concepto filosófico, luego una dimensión dentro del análisis de política pública cuya preocupación es pertinente a diversas ciencias y disciplinas humanas y sociales. Ahora, existe una dificultad en definir *el concepto de equidad* debido a sus relaciones intrínsecas con las nociones de *imparcialidad, del mérito, y de las diversas formas de interpretar la igualdad (jurídica, social, económica, de oportunidades, de posiciones)* Sin embargo, hay tres características que nos ayudan a delimitar su interpretación: primera, la equidad tiene un componente de imparcialidad, entendido como *trato igualitario ante la ley y las instituciones políticas, económicas y sociales*.

Segunda, la equidad tiene una aspiración a la *justicia y desarrollo social* (Sen (1995), (1996), (1999) en tanto ella se constituye en una *meta substantiva de la justicia para las personas menos favorecidas, en situación de pobreza, o en situación de no agenciamiento de sus capacidades y libertades* dentro de una sociedad. Y la tercera, la equidad introduce la pregunta por la dimensión del reconocimiento del otro, distinto al *varón blanco, educado, burgués, occidental*, y propone *la necesidad de incorporar los*

⁸ Como ocurre en la aspiraciones de las sociedades fundadas sobre el socialismo.

⁹ Lo que evidentemente, se trata de una definición de *igualdad económica* atravesada completamente por una perspectiva ideológica de *defensa del capitalismo*.

enfoques diferenciales de género, raza, etnia, cultura, entre otros.

0.4 La problematización de la disertación

El motivo de seleccionar la educación superior como objeto de análisis dentro de un marco teórico complejo *de la economía política y la justicia distributiva* radica en interpretar que ella es uno de *los vehículos fundamentales* para el *desarrollo social de las naciones*. Como lo podremos apreciar en los elementos normativos que describiremos en Colombia y Chile, el concepto de *desarrollo* implica tanto una dimensión del *crecimiento económico* como una perspectiva *del desarrollo humano y social* que subsume un conjunto de componentes *éticos, políticos, culturales, y étnicos*. Esta dimensión es coherente con la interpretación que realiza la CEPAL (2015: 17) quien emplea los conceptos de *desarrollo económico* y el *desarrollo social* de manera complementaria.

En primer lugar, el concepto de *desarrollo económico* ha estado relacionado intrínsecamente con el problema de los factores, condiciones y políticas macroeconómicas que determinan el *crecimiento* (Antunez, 2009). Precisamente, Lord Robbins (1968: 4) definió la noción de *desarrollo* como el aumento en el tamaño absoluto del capital o de la producción anual de un país –con independencia del tamaño de la población-.¹⁰ En esta línea interpretativa, se encuentra la versión de Robert Lucas de la Universidad de Chicago, para quien la relación entre *desarrollo y crecimiento* se plantea de la siguiente forma: “Por el problema del *desarrollo económico* simplemente entiendo la dificultad de la contabilidad del patrón observado a través de países y del tiempo en niveles y tasas de crecimiento del ingreso per cápita.” T.L: “By the problem of economic development I mean simply the problem of accounting for the observed pattern, across countries and across time, in levels and rates of growth of per capita income.” (Lucas, 1998: 3). Es decir, para Lucas *el desarrollo* es definido desde *el crecimiento económico*, y éste a su vez, es un problema de cuantificación de un conjunto

¹⁰ Dentro de la *teoría de la producción* -aquella con influencia de la teoría de Adam Smith- se emplea para medir los movimientos reales de los ingresos per-cápita y su potencialidad.

de variables dentro de las cuales se destaca el *Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual*.¹¹ Se trata de una de las definiciones de desarrollo que es fundamentada y promovida desde la *teoría económica neoclásica*.

En segundo lugar,¹² *el desarrollo social* es una *teoría económica* que está orientada a afrontar el fuerte aumento de *las personas en situación de pobreza, la falta de equidad, la creación de empleo, y la provisión de servicios sociales*; y por ello, subsume tres dimensiones fundamentales. Primera, se relaciona intrínsecamente con las metas institucionales de *superación de la pobreza* y la reducción de las *desigualdades económicas*. Segunda, introduce la preocupación por los alcances de los conceptos de *riesgo y vulnerabilidad social*. Y tercera, subsume los factores que forman parte de la perspectiva de la *igualdad y la desigualdad*; y por ende, abarca los conceptos de *desigualdad en los ingresos, desigualdad de oportunidades tanto educativas como laborales; desigualdades de género, desigualdades étnicas y raciales de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente*, entre otros.

Ahora bien, una de las razones por las que la definición *de desarrollo de la teoría Neoclásica* ha sido ampliamente aceptada radica en que en el centro se encuentra la promesa de mayor *prosperidad*. Este argumento fue esgrimido por Hirsch (1977), según el cual, el mayor crecimiento produce “un pastel más grande”, y este a su vez, genera mayor *bienestar y equidad*. En otras palabras, desde este enfoque se plantea que no es necesario introducir la pregunta por los efectos distributivos y re-distributivos de la

¹¹ En esta disertación se realiza un análisis sobre el PIB en Colombia y Chile, la cual se encuentra en el capítulo titulado: *Ideología y poder: la medición de resultados en ciencia, tecnología e innovación en Colombia y Chile*. Por otra parte, el problema entre la tensión del desarrollo y la equidad se origina también en la postura neoclásica de la desregulación de los flujos económicos y las dinámicas comerciales, que propende por la mano invisible y la maximización de la utilidad por la vía de la eficiencia del mercado (Friedman (1955) y Hirschman (1968). De tal manera, uno de los problemas de fondo parece hallarse en el paradigma mismo de crecimiento económico. Desde otro punto de vista, Williams (1998: 1) señala que las nociones de desarrollo económico (economic development) y crecimiento económico sustentado (sustained economic growth) son problemáticas precisamente porque se emplean, en muchísimas ocasiones, en forma intercambiable, y hoy se refieren a dos procesos distintos. Williams (1998) asume que la experiencia nos indica que podemos hablar de la existencia de crecimiento económico (economic growth) pero que éste no quiere decir necesariamente, que todos los países que alcanzaron crecimiento están económicamente desarrollados. El desarrollo económico (economic development), según él, se refiere a procesos económicos más amplios (an economy becomes larger), más complejos y diversos.

¹² Como lo expondremos en forma más detallada en el capítulo sobre el marco teórico de *la justicia distributiva, el desarrollo social, la equidad y la igualdad de oportunidades*.

sociedad, ya que una vez alcanzado el “*crecimiento económico*” deseado, el exceso en la utilidad, junto con la tendencia al equilibrio del mercado, producirá como resultado una asignación más eficiente de los bienes y de los recursos. Se trata de un fenómeno que a su vez fue descrito en la literatura económica como la campana de Kuznets (1968) entre *desarrollo, equidad e inequidad*.

Simon Kuznets, desde finales de los años sesenta, en su texto: *Toward A Theory of Economic Growth*, ya advertía sobre el desbalance existente en términos de equidad entre aquellas naciones que ya poseían una infraestructura industrial y las naciones que se encontraban en su búsqueda. Kuznets (1968: 69) sostuvo que se hallaban serias limitaciones en las adaptaciones internas de una nación en desarrollo, y que una de las principales dificultades existentes, obedecía a la tendencia natural de los economistas a concentrar en su propia disciplina todas las variables que están en juego en el camino de *modernización* de una nación. Kuznets afirmó que en el análisis debía incluirse otros temas, además de los referidos en forma explícita a las condiciones económicas, como *las instituciones sociales, políticas, y las barreras culturales*. Pues como Kuznets (1968) lo argumentó, desde comienzos de los cincuenta, en las primeras etapas de desarrollo de una nación existe una relación directa entre crecimiento y desigualdad; sólo que después, expresó, una vez alcanzadas mayores tasas del PIB, la curva de la desigualdad empezaría a decrecer.

En este sentido, al realizar un análisis *del crecimiento económico* con base en la variable del PIB en porcentaje entre Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Brasil, Perú, México, Canadá, Estados Unidos y Finlandia en el periodo de 1969 y 2020; éste nos indica que el mejor promedio lo tiene Colombia con 3,76% y con una mediana de 4,4413; y en el periodo de análisis 1968-2020, la segunda nación con mejor promedio es Chile, 3,74 de

¹³ Estadísticamente Colombia presenta un mejor promedio porque es la nación cuyos valores máximos y mínimos son relativamente más estables en el tiempo en comparación con las demás naciones; esto se evidencia en el comportamiento de la variable desde los años ochenta, y comienzos del siglo XXI, que comparativamente son mejores. El dato mínimo de crecimiento es de -6,41 del 2020, el cual es significativamente menor que el de otros países de la muestra, de Perú con -10,01; México con -8,78; Argentina, -8,64; Ecuador -7,67; Chile -6,63; Canadá con -6,05; el dato de Colombia solo es superior a los países de Brasil -3,32; Estados Unidos -3,04; y Finlandia -1,79. Ahora bien, el dato máximo de Colombia es de 8,67 que corresponde al año 1978.

media, y 4,45 de mediana.¹⁴ Sin embargo, al momento de realizar un análisis sobre el índice de Gini¹⁵ en una perspectiva global, en el periodo comprendido entre 2001 y 2019, llegamos a la conclusión de que los países más inequitativos del mundo son Brasil¹⁶, Sudáfrica y Zambia. Y en el periodo de observación (2001-2019), al tener en cuenta los quinquenios, Brasil no ha salido de los cuatro primeros lugares. Sin embargo, no es la única nación suramericana con índices de desigualdad tan altos.

Tabla 3: Clasificación de países con mayor desigualdad en el mundo con base en la variable índice de Gini en perspectiva global

Clasificación de países con mayor desigualdad en el mundo con base en la variable índice de Gini en perspectiva global 2001-2019

0	País	Año	0	País	Año	0	País	Año	0	País	Año	País	Año	
		2001			2005			2010			2015		2019	
1	Brasil	58,4	1	Sudáfrica	64,8	1	Sudáfrica	63,4	1	Zambia	57,1	1	Brasil	53,4
2	Bolivia	57,4	2	Honduras	59,5	2	Zambia	55,6	2	Brasil	51,3	2	Colombia	51,3
3	Colombia	57,2	3	Bolivia	58,5	3	Colombia	54,8	3	Colombia	51,1	3	Zimbabwe	50,3
4	Panamá	56,9	4	Brasil	56,3	4	Lesotho	54,2	4	Panamá	50,8	4	Panamá	49,8
5	Honduras	55,2	5	Panamá	53,9	5	Honduras	53,1	5	Honduras	49,6	5	Costa Rica	48,2
6	Paraguay	54,6	6	Colombia	53,7	6	Panamá	51,7	6	Costa Rica	48,4	6	Honduras	48,2
7	Argentina	53,3	7	Ecuador	53,1	7	Rwanda	51,3	7	Benin	47,8	7	Ecuador	45,7
8	Nicaragua	52,9	8	Venezuela	52,4	8	Paraguay	51	8	Chile	47,7	8	Paraguay	45,7
9	Cabo Verde	52,5	9	Rwanda	52	9	Guinea-Bissau	50,7	9	Paraguay	47,6	9	Argentina	42,9
10	Costa Rica	51,6	10	Paraguay	51,4	10	Ecuador	48,7	10	Bolivia	46,7	10	República Dominicana	41,9
11	Perú	51,5	11	Perú	50,8	11	Costa Rica	48,2	11	Ecuador	46	11	Turquía	41,9
12	El Salvador	51,4	12	República Dominicana	49,9	12	República Dominicana	46,9	12	República Dominicana	44,7	12	Bolivia	41,6
13	República Dominicana	50,4	13	México	48,9	13	Perú	45,7	13	Perú	43,5	13	Perú	41,5
14	Venezuela	48,2	14	Nicaragua	48,8	14	Malawi	45,5	14	Togo	43,1	14	Uruguay	39,7
15	Madagascar	47,4	15	Kenya	48,5	15	México	45,3	15	Turquía	42,9	15	El Salvador	38,8
16	Camerún	42,1	16	El Salvador	48,5	16	Uruguay	44,5	16	Côte d'Ivoire	41,5	16	Indonesia	38,2
17	Senegal	41,2	17	Argentina	47,7	17	Gambia	43,6	17	El Salvador	40,6	17	Georgia	35,9
18	Malí	39,9	18	Costa Rica	47,5	18	El Salvador	43,5	18	Uruguay	40,2	18	Tailandia	34,9
19	Georgia	39,6	19	Congo, República del	47,3	19	Argentina	43	19	Filipinas	40,1	19	Armenia	29,9
20	Israel	38,9	20	Islas Salomón	46,1	20	Israel	42,5	20	Etiopía	39,1	20	Kirguistán	29,7
21	República de Moldova	38	21	Níger	44,4	21	Madagascar	42,4	21	Myanmar	38,1	21	Ucrania	26,6

¹⁴ Los datos son apenas inferiores que los de Colombia, y esto se explica principalmente porque, en primer lugar, en el año 2020 el dato de crecimiento fue del -14,78; sin el dato de este año, la nación austral tendría la mejor media de crecimiento, entre estos países. Pero, en segundo lugar, son los datos de los años setenta y de 1982 los que realmente presionan el promedio de Chile hacia abajo.

¹⁵ Ver en el anexo de la introducción

¹⁶ Dado que el país sudamericano ocupó el primer lugar de mayor inequidad en el año 2001 y en el 2019.

22	Tonga	37,7	22	Irán, República Islámica del	43,6	22	Estados Unidos	40,4	22	Federación de Rusia	37,7	22	
50	Bangladesh		50	Bangladesh	33,2	50	Suiza	32,6	50	Finlandia	27,1		Belarús 25,3
51	Bulgaria		51	Pakistán	32,7	51	Croacia	32,4	51	República de Moldova	27		
52	Bahrein		52	Kirguistán	32,6	52	Irlanda	32,3	52	Kazajistán	26,9		
53	Bahamas		53	España	32,4	53	Bangladesh	32,1	53	Belarús	26,7		
54	Belice		54	Kosovo	31,2	54	República de Moldova	32,1	54	República Eslovaca	26,5		
55	Bermudas		55	Luxemburgo	30,8	55	Estonia	32	55	Kosovo	26,4		
56	Barbados		56	Albania	30,6	56	Corea, República de	32	56	República Checa	25,9		
57	Brunei Darussalam		57	Noruega	30,6	57	Chipre	31,5	57	Ucrania	25,5		
58	Bhután		58	Chipre	30,3	58	Egipto, República Árabe de	31,5	58	Eslovenia	25,4		

Elaboró: Montoya (2022). Datos disponibles en: Banco Mundial. Índice de Gini, (fecha de captura: 28 de marzo de 2022), en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=chart> Los datos del índice de Gini tienen como última actualización por parte del Banco Mundial el 15 02 2022, y en el momento de la realización de este análisis, el último año referido con información es el 2019

Los resultados del análisis de la variable *índice de Gini* son muy negativos para Brasil, Colombia, y Chile, aunque en realidad los resultados son malos, desde el punto de vista de la inequidad y la concentración de la riqueza para todos los países Latinoamericanos de la muestra, y quizás como una excepción Argentina con un nivel medio. Después de Brasil la segunda nación más inequitativa es Colombia que no ha salido del sexto puesto; en el año 2019 ocupó el segundo lugar, y en los años 2001, 2010, y 2015, el tercero en el índice de Gini. A continuación, después de Brasil y Colombia, estaría Chile como la tercera nación más desigual del continente. En realidad, de los países seleccionados, Finlandia es el único país que se acerca en términos de igualdad al cuartil superior de perfecta equidad. De igual forma, si llevamos a cabo un análisis específico, tomando una muestra para llevar a cabo una comparación del nivel de desigualdad de las naciones suramericanas con tres países de control caracterizados por pertenecer al cuartil de mayor desarrollo; las conclusiones son iguales. Es decir, realizando un análisis de equidad-o-desigualdad con los siguientes países: Estados Unidos, Canadá, Finlandia, y Chile, *de Ingreso alto*. Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, y Perú *de Ingreso mediano alto* (La expresión mediano-alto es del Banco Mundial (2018). Los resultados son los siguientes:

Ilustración 4: Gráfico de medias del análisis del índice de GINI

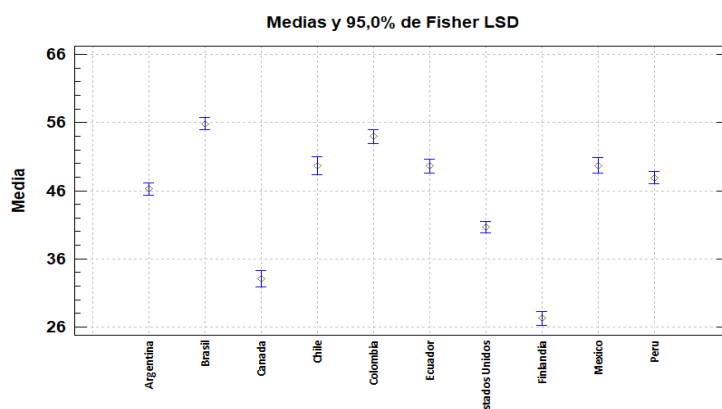
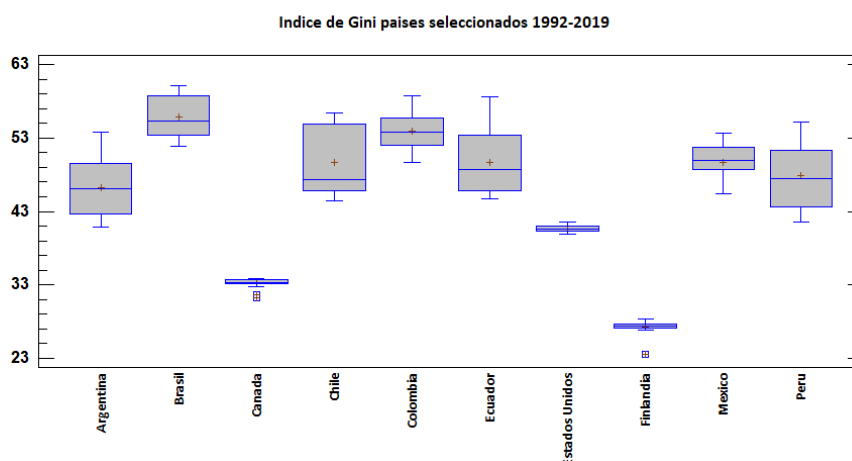


Ilustración 5: Box-plot del análisis del índice de GINI



El promedio más alto en desigualdad social y económica dentro del conjunto total de países que conforman el análisis lo presenta Brasil con 55,84, y una mediana de 55,25. El segundo país más inequitativo es Colombia con 53,94, y con una mediana de 53,75. México es la tercera nación más inequitativa seguida por Chile. El país centroamericano tiene una media de 49,7, y una mediana de 49,9; el país austral por su parte tiene 49,6 de promedio, y una mediana de 47,3. Los dos países más equitativos de la muestra son Finlandia y Canadá, el primero con un promedio de 27,2 y una mediana de 27,4; el país norteamericano tiene una media de 33,1, y una mediana de 33,3.¹⁷ Estos datos se evidencian en la gráfica de medias en la que en efecto, Brasil y Colombia lideran los mayores niveles de desigualdad social y económica en la muestra analizada.

¹⁷ En todos los casos las desviaciones estándar se encuentran dentro de las medias, por lo tanto, no se vislumbra un cambio de corto plazo en las tendencias expresadas.

Este escenario de crecimiento económico con profundas desigualdades no es nuevo. Después de las transformaciones de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de los cambios estructurales y de estabilización macroeconómica se produce un nuevo cuestionamiento en torno a las contradicciones y tensiones en la perspectiva de desarrollo. Si bien la disputa entre desarrollo e inequidad ha existido en todo el siglo XX, tiene un nuevo capítulo precisamente a comienzos del siglo veintiuno con los *objetivos el milenio*¹⁸ (ODM) promulgados en la cumbre de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York en septiembre del 2000; y con la formulación de los ODS (Objetivos del Desarrollo Sostenible) en el 2015.

En el año 2001 se realiza la conferencia de la OMC, en Doha –Qatar-, la cual parecía ubicarse en una perspectiva de desarrollo colectivo por medio de foros multilaterales, y donde uno de los aspectos centrales de discusión fue el de la erradicación de la pobreza. Este primer paso hacia una perspectiva de inclusión también se dio a propósito de la cumbre de Monterrey (celebrada en México en el año 2002), en la que: “{...} los países industrializados más avanzados se comprometieron a ayudar a proporcionar financiación para las prioridades de desarrollo de los países pobres; y la *Cumbre de Johannesburgo* sobre desarrollo sostenible de septiembre de 2002 estableció un plan de acción para asegurar un desarrollo global sostenible.” (Stiglitz & Charlton, 2007: 29). Como lo afirman Stiglitz & Charlton (2007), los países no han cumplido los objetivos trazados en la cumbre de Doha, ni en la cumbre de Nueva York; nuevamente las relaciones comerciales se promovieron como un ejercicio de poder, puesto que las naciones de *desarrollo superior* actuaron movidas por el interés de liberar barreras arancelarias únicamente en aquellos sectores productivos donde la mano de obra barata de los países, y la adquisición de materias primas, permitieran conseguir una mayor rentabilidad para sí mismas.

¹⁸ Recordemos cuáles son los objetivos del Milenio: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2) Lograr la enseñanza primaria universal. 3) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años. 5) Mejorar la salud materna. 5) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades. 6) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 7) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. (ONU, 2012).

Estas contradicciones en términos de mayor desarrollo, pero también aumento en la desigualdad, fueron reconocidas por el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en el Consejo de 2011 donde se presentó el *Informe de desarrollo de los objetivos del milenio* (Millennium Development Goals Report). En este documento se expresa que, si bien se han producido avances significativos en relación con que millones de personas han salido de la pobreza, y más personas han tenido acceso a la educación en todos los niveles; por otro lado, no es menos cierto que todavía existen cientos de millones de personas en la miseria y que por tanto, persiste la necesidad de trabajar en la búsqueda de *equidad, de la inclusión, de la sustentabilidad del desarrollo*,¹⁹ de la disminución del trabajo informal y del empoderamiento de las mujeres (ONU, 2011). El secretario general (ONU, 2011), en su momento, también resaltó que los objetivos del milenio requieren de un esfuerzo adicional, debido a que el desarrollo no ha sido universal, y los beneficios no habían sido uniformemente repartidos: “El alto desempleo es un fenómeno que hoy golpea a los países ricos y pobres por igual. Y en muchos casos, la brecha de la riqueza entre los ricos y los marginados; y entre las zonas urbanas y rurales, es cada vez mayor. En forma específica resulta preocupante los niveles de cobertura y calidad frente al objetivo de la educación” (ONU, 2011).

¹⁹ Esta perspectiva del *desarrollo* ha sido criticada desde diversos puntos de vista; una de las objeciones más fuertes radica en que no existen recursos suficientes en todo el planeta para sostener nuestro ritmo de vida contemporáneo. La alta contaminación, el uso ineficiente, e incluso irracional, de los recursos que nos provee la naturaleza, plantean la pregunta por la existencia de tales bienes para las generaciones futuras. Se levanta una duda frente a la confianza en que el desarrollo tecnológico y la ciencia, por sí solas, pueden solucionar los grandes problemas sociales. Además, el concepto de *desarrollo sostenible* (Sustainable Development) está cimentado en un principio de solidaridad internacional que es altamente cuestionable en torno a las realidades económicas existentes. El concepto de *desarrollo sostenible*, sobre la que se edifican los objetivos del milenio, se empieza a usar a partir del informe presentado por Gro Harlem Brundtland en 1987, recordemos que el título original del documento era: *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. En el análisis de Brundtland (1987) el *desarrollo sostenible* (Sustainable Development) tiene las siguientes características: 1) las necesidades de las generaciones actuales deben satisfacerse sin comprometer los recursos necesarios de las generaciones futuras. 2) El concepto de *necesidades* se interpreta en un contexto de asignación de prioridad a los más pobres. Y 3) Introducir la idea de que existen limitaciones impuestas por: el desarrollo tecnológico, la organización social y la capacidad del medio ambiente. 4) En concordancia con lo anterior, las metas económicas y sociales del desarrollo deben ser definidas en términos de sustentabilidad en todos los países, sin distinción acerca de si son desarrollados o no, o si son economías basadas en un libre mercado, o si se trata de economías centralizadas. 5) De igual forma, el desarrollo sustentable implica una transformación de la sociedad porque demanda un análisis más profundo en torno al acceso a los recursos y a la distribución de los costos y de los beneficios. (ONU, 2011).

En esta misma línea argumentativa, el primer informe Regional sobre *el Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, realizado por el PNUD²⁰, precisamente reconoce que a pesar de los logros obtenidos en términos de *desarrollo económico* existen niveles muy altos de desigualdad social acompañados de una baja movilidad social; en consecuencia, este informe se pregunta: “¿Cómo podemos acabar con esta situación? ¿Qué políticas públicas se pueden diseñar para evitar que la desigualdad se siga transmitiendo de una generación a otra? ¿Por qué el sistema político y los mecanismos de redistribución no han sido eficaces en revertir este patrón?” (PNUD, 2010: 6).

Ciertamente, desde la declaración de los derechos sociales, económicos, y culturales que han sido ratificados en por las conferencias de la ONU, y de los foros mundiales por la educación, celebradas respectivamente en New York²¹ (2000), Dakar²² (2000), Monterrey (2001), Johannesburgo (2002), y Doha (2008), la educación ocupa, al menos

²⁰ Este informe en forma particular asume la concepción del desarrollo en una perspectiva directamente relacionada con Amartya Sen, al plantear: “Para el PNUD, la igualdad importa en el espacio de las libertades efectivas; es decir en términos de la ampliación para todos de las opciones de vida realmente disponibles para que puedan elegir con autonomía. Importan las oportunidades y el acceso a bienes y servicios, pero también el proceso mediante el cual los individuos son sujetos activos de su propio desarrollo, incidiendo responsablemente sobre sus vidas y su entorno inmediato.” (PNUD, 2010: 6-7). Y páginas más adelante el informe nos dirá: “{...} el concepto de libertad efectiva, entendida como el conjunto de opciones disponibles para los individuos en términos de sus posibilidades de “ser” o “hacer”. Esta es la dimensión de la desigualdad que se considera relevante en este enfoque. En economía del desarrollo y filosofía política se le define como dimensión de las capacidades {...}”. (PNUD, 2010: 15).

²¹ T.L: “{...} Para asegurarse que, para la misma fecha, los niños de todo el mundo, los niños y niñas, podrán terminar el ciclo completo de la educación primaria, y que las niñas y los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la educación.” (ONU, 2000: (Art. 18)). “To ensure that, by the same date, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling and that girls and boys will have equal access to all levels of education.” (ONU, 2000: (Art. 18)). ONU (2000). *United Nations Millennium Declaration*. General Assembly resolution 55/2. In: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>

²² “La Evaluación de la Educación para Todos en el Año 2000 muestra que se ha avanzado considerablemente en muchos países. Sin embargo, resulta inaceptable que en el año 2000 haya todavía más de 113 millones de niños sin acceso a la enseñanza primaria y 880 millones de adultos analfabetos; que la discriminación entre los géneros siga impregnando los sistemas de educación; y que la calidad del aprendizaje y la adquisición de valores humanos y competencias disten tanto de las aspiraciones y necesidades de los individuos y las sociedades. Se niega a jóvenes y adultos el acceso a las técnicas y conocimientos necesarios para encontrar empleo remunerado y participar plenamente en la sociedad. Si no se avanza rápidamente hacia la educación para todos, no se lograrán los objetivos de reducción de la pobreza, adoptados en el plano nacional e internacional, y se acentuarán aún más las desigualdades entre países y dentro de una misma sociedad.” UNESCO (2000). *Informe Final. Foro Mundial Sobre la Educación. Realizado en Dakar, Senegal (del 26 al 28 de abril)*. Paris: UNESCO

normativamente hablando, un lugar preponderante dentro de las metas del desarrollo y se concibe como una de las vías fundamentales para la superación de la inequidad social. Como lo podemos apreciar en estos foros multilaterales, y en las declaraciones de Ban Ki-moon (19 de enero de 2015), los discursos institucionales abiertamente señalan los problemas existentes a propósito de los niveles de desigualdad que produce el *modelo de desarrollo* basado principalmente en el crecimiento.

De hecho, en este mismo año, se crean los ODS (Objetivos del Desarrollo Sostenible)²³, los cuales fueron promulgados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015, y sus objetivos están proyectados para ser cumplidos hacia el año 2030, como el horizonte de desarrollo global. Los ODS tienen como meta principal la disminución de la pobreza, fomentar e implementar una perspectiva del desarrollo más sostenible medioambientalmente con el planeta, cimentar las bases para una paz estable, mejorar los procesos de administración pública, la disminución de las brechas de género; en síntesis, su búsqueda está orientada a la disminución de los problemas de inequidad, desigualdad social, y de factores estructurales que no permiten la prosperidad de los pueblos y de las naciones (PNUD, 2018).²⁴

²³ Los 17 Objetivos del Desarrollo Sustentable son: “1) Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible. 3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades. 4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos. 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos. 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación. 10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos. 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles. 13 Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible. 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica. 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. 17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.” (PNUD, 2018). PNUD (2018). En: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/mdgs/>

²⁴ PNUD (2018b). *Objetivos de desarrollo sostenible*. En: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Sin embargo, el avance normativo está acompañado de serias dificultades en la implementación, que en el caso específico de la educación superior, éstas se encuentran profundamente relacionadas con implementación de una postura hegemónica del desarrollo basada en *las políticas neoconservadoras y en la teoría económica neoclásica*. Esta perspectiva se evidencia en los discursos de las entidades multilaterales, en sus recomendaciones de política pública, y en los actores sociales, ya sean individuos u organizaciones que promueven y reproducen sus discursos, en una dirección que busca el desfinanciamiento del sistema de universidades públicas, la ampliación de la educación terciaria, no la universitaria; la introducción de las universidades al mercado, en un contexto ideológico muy fuerte que conduce al fortalecimiento del *capitalismo académico*.

En Latinoamérica, desde 1980, se han llevado a cabo una serie de reformas a los sistemas educativos, con el propósito de introducirlos en la liberación de los mercados, en las dinámicas de la *globalización* y en una perspectiva *unívoca de desarrollo económico*. A partir de los resultados negativos del modelo de *desarrollo como modernización universal keynesiano* y a la crisis del concepto de estado de bienestar, y a un fuerte trabajo ideológico por parte de los think tanks conservadores, se produce un cambio en la perspectiva de Estado, de gobierno, de administración y gestión pública, inicialmente implementada en Inglaterra y Estados Unidos, pero que finalmente será reproducido en Latinoamérica.

Como lo expresa Bejarano (1984: 319) particularmente Harberger y Friedman realizaron una crítica detallada de las ideas de la CEPAL con el fin de sentar las bases de una implementación más profunda de la *New Economy*. La *influencia promotora* de Friedman (1957), (1962) será decisiva para la configuración de la propuesta de la *Escuela de Chicago*²⁵, con la cual se presenta la defensa ideológica de la *teoría Neoclásica*, que será el fundamento de las decisiones macroeconómicas que fueron implementadas inicialmente en Chile por la dictadura militar.

²⁵ La escuela de Chicago estuvo compuesta por: Jacob Viner, M. Friedman, Harberger; H. Johnson, entre otros.

Se trata de un conjunto de medidas que en los años ochenta serán “exportadas” a toda la región bajo los *principios del consenso de Washington*. En efecto, el ataque contra la ortodoxia keynesiana fue lanzado en Inglaterra por la primer ministra Margaret Thatcher y en Estados Unidos por el presidente Ronald Reagan (en los años 1979 y 1981 respectivamente). Un proceso que sociológicamente ha recibido el nombre de *consenso de Washington*. Esta denominación fue acuñada por John Williamson (1990, 1993), quien lo empleo para referirse a la interrelación entre la Casa Blanca –habitada por Regan, en la época-; los principios y las decisiones asumidos por el FMI y el BM, y la existencia de un discurso que se vería legitimado por la caída del muro de Berlín en 1989.

De acuerdo con Uprimny, Rodríguez & García (2006), los diez principios defendidos por *el Consenso de Washington* son los siguientes: Primero, en torno a la *disciplina fiscal*: se argumentó que era necesario reducir los déficits fiscales con el propósito de evitar el aumento de la inflación y la fuga de capitales. Segundo, “*el Consenso*” también estableció la necesidad de que los países latinoamericanos reduzcan o eliminen los subsidios, y lleven a cabo una reorientación del gasto público (Uprimny, Rodríguez & García, 2006: 114).

Tercero, en torno a la base tributaria sostuvieron que esta debía ser ampliada, de tal forma que la mayor parte de la carga tributaria pase de los impuestos directos a los indirectos, y además, se debe velar porque *la tasa marginal de impuestos debía ser moderada* (Uprimny, Rodríguez & García, 2006: 114). Cuarto, los bancos centrales o quienes ejerzan su función deben determinar la tasa de interés con el propósito específico de controlar la inflación, disminuir la fuga de capitales, y aumentar el ahorro. Quinto, de igual forma es necesario que los países adopten tasas de cambio competitivas que faciliten los procesos de exportación.

Sexto, se debía implementar una política de apertura comercial en una dirección claramente clásica y neoclásica de disminución de aranceles, con la específica recomendación que éstos no fueran aplicados a bienes intermedios que son necesarios para la producción económica. Séptimo, era necesario fomentar y aumentar la inversión

extranjera directa, bajo el principio que la movilidad de capital trae consigo mayor crecimiento económico y el aumento de la exportación. Octavo, se parte de la premisa del rational choice y public choice de que los bienes públicos deben ser administrados con la lógica de los bienes privados, *dado que el egoísmo racionalizado y la búsqueda de utilidad* generan una mayor eficacia y eficiencia. En ese sentido, se recomendó que las empresas del Estado debían ser privatizadas. Noveno, se debía implementar una política de desregulación de la economía, toda vez que para ellos: {...} la regulación excesiva promueve la corrupción y discrimina a las empresas pequeñas que no tienen acceso e influencia en las altas esferas de la burocracia.” (Uprimny, Rodríguez & García, 2006: 114). Y décimo, los gobiernos debían implementar un conjunto de medidas, jurídicas e institucionales para garantizar y proteger en forma estricta los derechos a la propiedad privada, puesto que: “{...} Las leyes débiles y los sistemas judiciales ineficientes reducen los incentivos para ahorrar y acumular riqueza. (Uprimny, Rodríguez & Garcia, 2006: 114-115).

Estas medidas son descritas por Alejo Vargas (2001: 70) como *los cambios institucionales en un contexto Neo-regulador*. Vargas afirma que se trató de un cambio en el sistema político en el que se pasó de la concepción de un Estado que realiza políticas con el fin de propender por el *bienestar de la sociedad* hacia un ejercicio político que pretende eminentemente la eficiencia de sus acciones. El asunto no está en la búsqueda de la eficiencia sino en el cambio de paradigma que dicha premisa conlleva. Desde el punto de vista de Vargas, lo que se produce es la inversión sobre la relación entre *Economía y política*, en la que el Estado pasa de un papel predominante en la política del desarrollo, a una relación con una mayor influencia del sector privado; de tal manera que las praxis gubernamentales se realicen a partir de la misma lógica de *eficacia y eficiencia* que es establecido por las dinámicas del mercado:

En el escenario hegemónico por el neoliberalismo parece haberse invertido lo anterior como resultado del desplazamiento en términos de quién es el actor fundamental del desarrollo. Hoy en día se considera que éste se sitúa en la sociedad civil, son los actores privados y el mercado quienes pueden estimular los procesos de desarrollo. Son los postulados del *estado mínimo* como paradigma de los discursos denominados neoliberales o neoclásicos. (Vargas, 2001: 71).

En esta disertación se asume que lo que las personas designan como *neoliberalismo* es en realidad un fenómeno multívoco que resulta de la interacción de diversos fenómenos *económicos, políticos, administrativos y sociológicos distintos*. La *dimensión económica* tiene dos caras, una más amplia, de perspectiva histórica más profunda, la cual está representada por el empoderamiento de *la teoría económica neoclásica* en lugar de la Keynesiana; y una más reciente, a partir de los años ochenta denominada de *The New Economy*. Como nos explica Alex Foley (1997), a partir de la crisis inflacionaria de los 70's, y de la deuda latinoamericana de los años ochenta, las entidades multilaterales y los gobiernos asociados introdujeron una serie de reformas estructurales en la economía que se denominaron NME (Nuevo Modelo Económico) (Foley, 1996: 9). En realidad, la NME no es más que una adaptación específica para Latinoamérica de *la teoría del crecimiento económico* de la Escuela de Chicago, y de los principios macroeconómicos de la ya mencionada *teoría económica neoclásica*. Se trata de la corriente de pensamiento que identificamos con Milton Friedman, Friedrich von Hayek, Alexander Rüstow, Ludwig von Mises, entre otros

La dimensión política se fundamenta en la *perspectiva neoconservadora* que condujeron a las reformas introducidas en los Estados anglosajones por Margaret Thatcher, Ronald Reagan, y más tarde por John Major (Aguilar, 2004). Ahora, la dimensión político-administrativa, tiene también dos facetas, una que connota una re-interpretación del concepto *moderno de poder político legítimo*, que se suele titularse *gobernanza*; y una *forma específica* de transformación de la gestión y de la administración pública que es precisamente la NGP (Nueva Gestión Pública) (Aguilar, 2004). La NGP (Nueva Gestión Pública) es el conjunto de reformas administrativas que introdujeron un cambio de paradigma en la gestión pública y la concepción del Estado a partir de los años 80-90; y es, en palabras simples, la forma burocrática de la *gobernanza*, y una de las maneras en las que se materializa el mal denominado *neoliberalismo*. Y por último, y no menos importante, también ha existido una profunda transformación a partir de los cambios tecnológicos, en microelectrónica, en tics, en sistemas de la información, en comercio internacional que forman parte de los *procesos* de la *globalización*.

En este contexto, quienes propugnaban por las reformas político-administrativas encontraron en las desigualdades sociales y económicas un terreno fértil para la justificación de su perspectiva. Las reformas basadas en la teoría económica neoclásica encuentran una justificación en la desvalorización de las ideas keynesianas, del estado de bienestar en el atlántico norte y en los problemas de hiper-inflación, alto endeudamiento que se presentaban a finales de los años setenta y ochenta en nuestro continente. Y en forma posterior a las reformas macroeconómicas, siguieron las constitucionales y jurídicas, después las de administración y gestión pública, y este conjunto de aspectos configuran el contexto de economía política de las transformaciones de la educación superior en Latinoamérica.

1. Enfoque metodológico de la disertación

1.1 Introducción al capítulo

Esta disertación doctoral se fundamenta en el horizonte epistemológico empírico-analítico y en el cualitativo interpretativo (Cerdeña, 2008: 29), y el método principal de investigación es el estudio comparado en políticas públicas. En otras palabras, dado que su objeto principal de indagación es el análisis de la *economía política de la educación superior en Colombia y Chile entre 1980 y 2015*, en su diseño metodológico se emplean procedimientos de investigación tanto cualitativos como cuantitativos; y esto afecta la forma expositiva y argumentativa de los capítulos. Se requiere la introducción de técnicas cualitativas porque *el análisis de política pública* reclama una *interpretación* de las características de las normas que configuran los elementos deontológicos y teleológicos de la *política*; *se introducen técnicas cuantitativas* porque en forma posterior, se emplean herramientas estadísticas para introducir los componentes relativos al análisis de resultados que forman parte del fenómeno de estudio. Las técnicas principales de indagación desde la dimensión cuantitativa son el *análisis transeccional descriptivo* y el *análisis correlacional*.

Una aclaración importante tiene que ver con lo que *se debe esperar* y no de esta investigación. El análisis que se lleva a cabo en esta disertación *doctoral es politológico*, y pretende realizar una lectura de *la política pública de educación superior* desde una dimensión de la *economía política*. Por ende, los resultados de la investigación se proporcionan en términos de análisis y recomendaciones en el ámbito de la política pública.

En este contexto, en esta investigación el concepto de *economía política* subsume la pregunta tanto por *el desarrollo*, por los *fundamentos macroeconómicos* en la toma de decisiones respecto de *la educación superior*, y la dimensión normativa por la *justicia distributiva*. Esto trae consigo una característica de *rostro jánico* de la disertación; en

una cara como virtud, los elementos que forman parte del *marco crítico de análisis* pueden ser extendidos a otra investigación de *política social*; y ello es un aporte exigible a una tesis doctoral. En la otra cara, como dificultad, el objeto de indagación principal es muy amplio, y por este motivo, se toman las siguientes decisiones metodológicas frente a su delimitación:

Primer aspecto del enfoque metodológico: *la espacialidad* está referida a Colombia y Chile. Tanto Colombia como Chile se caracterizan porque sus *proyectos de desarrollo como nación* están orientados hacia la dimensión del *crecimiento económico* y hacia la inserción en el sistema de *gobernanza internacional*, que es liderado hegemoníamente por los países miembros de la OCDE, en el que ambos países ya han sido aceptados. Particularmente Chile se ha convertido para Latinoamérica en un paradigma *del desarrollo* debido a que es una de las naciones de la región con los mejores resultados macroeconómicos en las últimas décadas. En uno de los análisis que presentaremos, evidenciaremos como la descripción de la variable *Crecimiento del PIB per cápita (% anual) entre 1980 y 2016* nos indica que la nación que tuvo un mejor promedio de crecimiento económico en forma sostenida es Chile con una media de 3,13% en el periodo señalado. Al mismo tiempo, se trata de la nación que más temprano introdujo en el campo educativo, las reformas fundadas en *los principios del libre mercado* basadas en la *teoría económica neoclásica*. Que, en efecto, progresivamente están siendo implementadas en Colombia, tales como: el debilitamiento de la financiación del sistema de universidades públicas; el fortalecimiento del financiamiento con base en la demanda; la calidad como instrumento de política pública para la asignación de recursos; y la reestructuración de la educación superior hacia la educación terciaria.

Por otro lado, el interés principal del autor de la investigación, en términos comprensivos, sigue *siendo la política de educación superior en Colombia*; la idea de proponer *el análisis comparado* tiene el propósito de obtener elementos, herramientas teóricas y empíricas que proporcionen una mayor capacidad analítica de la que se pudiera obtener, si el análisis sobre los resultados económicos y políticos de la educación superior se realizará únicamente desde una perspectiva endógena.

Segundo aspecto del enfoque metodológico, *la temporalidad*; se selecciona como ventana de análisis 1980 a 2015, a partir del siguiente aspecto de contexto: El periodo de observación se abre en 1980 porque las transformaciones contemporáneas de la política de educación superior en Colombia y Chile tienen como origen un proceso de deslegitimación de la financiación por la vía de la oferta que representaba la *teoría macroeconómica de Keynes y el enfoque del Estado de bienestar*, para producir un cambio de paradigma hacia el fortalecimiento de la teoría económica neoclásica.

En otras palabras, la ventana de análisis se inicia en 1980 porque, en 1979 y 1981 llegaron al poder respectivamente en Gran Bretaña y Estados Unidos, Margaret Thatcher y Ronald Reagan; quienes liderarán las reformas estructurales macroeconómicas denominadas por Alex Foley (1996: 9) como el NME (Nuevo Modelo Económico). La NME a su vez cimentará las recomendaciones nombradas por John Williamson (1990), (1993) como el *Consenso de Washington*, y los cambios estructurales del Estado, comprendidas dentro de la noción de Nueva Gestión Pública (New Public Management). Estas recomendaciones tienen en común los presupuestos macroeconómicos de la *teoría económica neoclásica*, -y los tres NME, *Consenso de Washington*, y Nueva Gestión Pública-, en su conjunto, popularmente, se han conocido como las reformas *neoliberales*. Este aspecto de contexto es importante porque las transformaciones de la política educativa también se ven profundamente influenciadas por este modelo, en una perspectiva que contemporáneamente conocemos como *capitalismo académico*.

Por su parte, el periodo de observación se cierra en el año 2015, no solo porque así quedó establecido desde el proyecto de investigación, sino también en la resolución de aprobación de cambio de título por parte de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; sino, además, porque, incluso hasta el periodo actual, los datos desagregados que suministra el SNIES solo se encuentran en los informes estadísticos hasta el año 2015. Esta situación es completamente distinta para los datos agregados, en ese sentido, los datos de financiamiento se amplían hasta el 2018 *en los dos capítulos de financiamiento de Chile y Colombia*, y se realiza una actualización, en aquellos aspectos, por ejemplo, frente a la matrícula, en los que es posible encontrar datos más recientes.

Además, este periodo subsume los principales cambios de formulación e implementación de la política de educación superior y terciaria en ambos países. En otras palabras, en el marco del estado del bienestar la educación superior se interpretó como un derecho, y por ende su financiamiento debía ser realizado fundamentalmente por el Estado. Tanto las consecuencias negativas generadas por el modelo keynesiano en el mundo, como las resultantes de la implementación de la política de la ISI (Política de Sustitución de Importaciones) en Latinoamérica fueron interpretadas por los teóricos de Chicago como los causantes de la hiperinflación, el alto endeudamiento tanto interno como externo, y el alto déficit fiscal que presentaron los gobiernos en los años ochenta. Dicho escenario permitió el empoderamiento de la *teoría económica neoclásica*; subsecuentemente, las reformas al Estado, a la gestión y administración pública, terminan siendo las bases del *capitalismo académico* que privilegia la inserción de la educación superior en las dinámicas de la oferta y la demanda, por encima de las externalidades negativas en términos de inequidad y desigualdad social a las que conduce dicha perspectiva.

Tercer aspecto, si bien la disertación se lleva a cabo desde *una actitud normativa*, en ella se emplean herramientas de investigación que le pertenecen a un análisis de política pública, por lo tanto, se requiere la introducción constante de técnicas de análisis cuantitativo de datos, puesto que resulta fundamental estudiar las variables que componen *los resultados* en términos de financiación de la educación superior, matrículas, coberturas y demás aspectos que inciden directamente con una dimensión de la *economía política de la educación superior*.

Y cuarto aspecto, esta disertación doctoral tiene cuatro categorías principales de análisis: *Economía política, desarrollo, justicia distributiva y educación superior* que se encuentran enunciadas en su título: *¿Educación, Desarrollo y Justicia Distributiva? Un análisis comparado de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile (1980-2015)*. Esto implica primero *la construcción del marco crítico de análisis* que proporcionará las bases del ejercicio de *la actitud normativa* para el *análisis de política pública*; y en forma posterior, la investigación de los elementos *empírico-analíticos*. Una

vez especificadas estas características fundamentales es posible establecer la pregunta central de la disertación: ¿Cuáles son las consecuencias y resultados que comparativamente se obtienen del análisis realizado, desde *una actitud normativa*, de la política pública de educación superior en Colombia y Chile, en el periodo de 1980-2015, planteando como paradigma de investigación la dimensión *de la economía política*?

Y por último, la declaración que constituye la tesis central a defender en la disertación doctoral. Si bien no se formulará una proposición única, si se planteará un *silogismo práctico o argumento práctico* que exprese la intencionalidad fundamental de la tesis doctoral, la cual es la siguiente:

1. Partimos del presupuesto de que la educación superior está en crisis
2. La *causa eficiente* de la crisis se encuentra en realidad en un horizonte *de economía política*
3. Este horizonte está conformado por la implementación de varios principios a partir de los cuales se ha transformado la política educativa, y en su interior, la educación superior en Colombia y Chile.
4. El horizonte *de economía política* que ha influido e influye en la formulación e implementación de la política educativa está basado en transformaciones sociales, políticas, económicas y administrativas que a su vez se fundamentan en los principios de *la teoría económica neoclásica y la nueva gestión pública*, los cuales, configuran el escenario de desarrollo *del capitalismo académico*
5. Además, la toma de decisiones de política educativa en educación superior se ha establecido a partir de principios de *economía política* que se articulan con un enfoque específico del desarrollo
6. Por lo tanto, *el horizonte de economía política* está conformado tanto por una dimensión que posee *critérios de distribución*, como por un *enfoque de desarrollo particular*
7. Los principios de la *economía política* aplicados en la transformación de la política educativa de la educación superior en Chile y Colombia se cimentan

fundamentalmente en un modelo de administración y de financiamiento basado en la *teoría económica neoclásica*, y aunque sus declaraciones normativas propongan como punto de partida el *desarrollo humano y social*, en realidad, su *enfoque de desarrollo* está interpretado desde la variable del *crecimiento económico*.

8. Ese enfoque específico del desarrollo tiene consecuencias que pueden ser analizadas desde *una perspectiva normativa de la justicia distributiva*
9. El camino interpretativo que propuso la tesis es el de evidenciar las relaciones y los resultados del anterior *argumento o silogismo práctico*.

Este razonamiento práctico se desagrega en las siguientes proposiciones que le dan estructura argumentativa a la tesis doctoral:

1. Partimos del presupuesto de que la educación superior está en crisis. Esta crisis se evidencia en los siguientes aspectos:
 - 1.1 Crisis de legitimidad (Sousa Santos)
 - 1.2 Doble condición de la educación como un derecho y como un servicio público (La conclusión es que la educación sólo es un derecho fundamental hasta los 15 años, para la educación superior se convierte en un derecho de cubrimiento progresivo).
 - 1.3 Proceso de desfinanciación constante del sistema de universidades públicas.
 - 1.4 Fortalecimiento del capitalismo académico.
2. La *causa eficiente* de la crisis se encuentra en realidad en un horizonte *de economía política*
 - 2.1 Keynes y los límites a la libertad financiera, la importancia de la pregunta por el igualitarismo que fundamenta una perspectiva de derechos financiados por el Estado.
 - 2.2 El Estado de bienestar (como concepto). El Estado de Bienestar significa garantizar en forma mínima un conjunto de derechos sociales y económicos para todos los ciudadanos con financiación del Estado. Si

bien en Latinoamérica no existió un Estado del Bienestar, si se presentó su influencia a través del modelo de desarrollo como modernización universal, y en particular mediante la ISI.

2.3 Crisis por factores externos del concepto de Estado de Bienestar.

2.4 Crisis por factores ideológicos relacionados con el concepto de Estado de Bienestar. El fortalecimiento de los think tanks conservadores. La crisis de la democracia representativa.

2.5 Empoderamiento de la teoría económica neoclásica a través del modelo The New Economy, que en Latinoamérica recibe el nombre de NME (Nuevo Modelo Económico), lo cual significó las reformas macroeconómicas de estabilización de los años ochenta.

2.6 La introducción del denominado Consenso de Washington.

2.7 La introducción de la gobernanza basada en el Gobierno Corporativo Privado, y Gobierno Corporativo Público.

2.8 La introducción de la Nueva Gestión Pública (Como una base desde la Administración Pública) para, en el caso de la educación superior, el empoderamiento del capitalismo académico.

3. Este horizonte está conformado por la implementación de varios principios a partir de los cuales se ha transformado la política educativa, y en su interior, la educación superior en Colombia y Chile.

3.1 Fortalecimiento de la educación superior privada.

3.2 Empoderamiento de la educación terciaria.

3.3 Direccionamiento de todo el sistema de educación superior hacia las demandas del mercado.

4. El horizonte *de economía política* que ha influido e influye en la formulación e implementación de la política educativa está basado en transformaciones sociales, políticas, económicas y administrativas que a su vez se fundamentan en los principios de *la teoría económica neoclásica y la nueva gestión pública*, los cuales, configuran el escenario de desarrollo *del capitalismo académico*.

4.1 La Teoría Económica Neoclásica se basa en tres principios fundamentales:
A) El individualismo metodológico. B) El instrumentalismo metodológico.
Y C) El equilibrio metodológico. Particularmente los dos primeros, son determinantes en la implementación de medidas estructurales en materia de política educativa: La introducción de los sistemas de evaluación externa de la calidad de la educación. El fortalecimiento del principio del mérito; y la creencia ideológica que el crédito es la forma más expedita de garantizar igualdad de oportunidades.

4.2 Si bien los temas de la introducción de la eficacia y la eficiencia no son nuevos, con la introducción de la Nueva Gestión Pública si se produce un fortalecimiento de: A) El énfasis en la dirección y dimensión financiera. B) El énfasis en la asignación de recursos con base en la evaluación de resultados. C) El empoderamiento de los principios de: Disminución de costos de transacción, eficacia y eficiencia en el sector público. D) Transformación de la gestión y administración pública a partir de Gobierno Corporativo Público bajo la figura de la gobernanza democrática y el buen gobierno.

5. Además, la toma de decisiones de política educativa en educación superior se ha establecido a partir de principios de *economía política* que se articulan con un enfoque específico del desarrollo
6. Por lo tanto, *el horizonte de economía política* está conformado tanto por una dimensión que posee *criterios de distribución*, como por un *enfoque de desarrollo particular*
7. Los principios de la *economía política* aplicados en la transformación de la política educativa de la educación superior en Chile y Colombia se cimentan fundamentalmente en un modelo de administración y de financiamiento basado en la *teoría económica neoclásica*, y aunque sus declaraciones normativas propongan como punto de partida el *desarrollo humano y social*, en realidad, su *enfoque de desarrollo* está interpretado desde la variable del *crecimiento económico*.

- 7.1 El análisis de las normas fundamentales que rigen la educación superior evidencia una perspectiva teleológica y deontológica de una dimensión del desarrollo que le apuesta a una dimensión social, humano, integral, cultural, que incluso incluye los *enfoques diferenciales*; pero el enfoque de desarrollo que realmente se termina implementando es *la perspectiva del crecimiento económico*, que en el caso específico de la educación superior termina fundamentando el *capitalismo académico*.
- 7.2 Los desarrollos de ciencia, tecnología e innovación se encuentran circunscritos a esta dimensión del crecimiento económico.
- 7.3 Las reformas estructurales del NME (Nuevo Modelo Económico), del Consenso de Washington, de la Nueva Gestión Pública, de la Gobernanza Democrática o Buen Gobierno, terminan introduciendo las bases en la estructura de la gestión y administración pública para el fortalecimiento de la teoría de desarrollo basada en el crecimiento.
8. Ese enfoque específico del desarrollo tiene consecuencias que pueden ser analizadas desde *una perspectiva normativa de la justicia distributiva*.
- 8.1 La educación superior en Chile si bien tiene herramientas de financiación desde la dimensión de la oferta y la demanda, en ella se ha fortalecido la asignación de recursos con base en: A) La evaluación externa de la calidad de la educación superior y sus procesos de medición. B) La prevalencia del criterio del mérito en la creación de las herramientas principales de financiación de los individuos y las IES. C) Un fortalecimiento de la educación superior privada y una reducción de las IES propiciando un escenario de concentración institucional. D) Cuestionamientos desde la dimensión de la equidad y la igualdad de oportunidades en torno al esquema de financiamiento de la educación superior. E) Un fortalecimiento constante de la educación superior privada. Y F) La implementación de sistemas de créditos como medida importante de equidad y acceso al sistema de educación superior.
- 8.2 En el caso de la educación superior en Colombia es notable el giro en el desarrollo institucional, la mayor parte de las Universidades Públicas

Regionales fueron creadas en el periodo de influjo ideológico de Keynes, de la ISI, y de la idea de la educación como un derecho. Después del giro en los años ochenta en torno al empoderamiento de la relación NME- Nueva Gestión Pública-Individualismo e instrumentalismo metodológico de la teoría económica neoclásica, y perspectiva neoconservadora solo se han creado 5 universidades públicas, y una de carácter mixta; evidenciando el fortalecimiento de la educación superior privada.

8.3 En Colombia existe una tendencia de inclusión de la educación terciaria (que subsume la educación para el empleo) en todos los resultados de la educación superior. Esto genera distorsiones en una política educativa que está encaminada al debilitamiento de la educación superior pública (al menos hasta 2020), al fortalecimiento de la educación superior privada y de la educación terciaria.

8.4 En Colombia se han introducido herramientas de financiación desde el criterio del mérito tales como Ser Pilo Paga y Generación E, que tienen serios problemas en torno a su alcance en términos de acceso.

8.5 Una de las medidas preferidas del gobierno colombiano para afrontar la igualdad de oportunidades se basan en el fortalecimiento del crédito y de la educación terciaria.

8.6 Los programas de atención desde la educación superior orientados a todas las poblaciones con enfoques diferenciales son espurias. La relación entre víctimas del conflicto armado y el número de programas existentes, así como sus montos representan en realidad un abandono por parte del Estado. Asimismo, la atención a la Educación Campesina o Educación Superior Rural continúa teniendo esfuerzos sumamente pobres.

9. El camino interpretativo que propone la tesis es el de evidenciar las relaciones y los resultados del anterior *argumento o silogismo práctico* y sus proposiciones.

1.2 Diseño metodológico propuesto

1.2.1 El método: el análisis comparado desde el punto de vista del análisis de la política pública como una actividad transversal

Mireia Grau (2002: 2) sitúa el origen del análisis comparado de políticas públicas a principios de los años sesenta debido a la necesidad de explicar las diferencias existentes, en términos de resultados, de las políticas públicas de bienestar que aplicaron las naciones europeas en el periodo de postguerra. Igualmente, asume que la vigorización del enfoque también se relaciona en los años ochenta con el surgimiento de la Unión Europea. Grau (2002: 1-2) afirma que el estudio comparativo de la política pública surge de la relación epistémica y científica entre el análisis de política pública y el método comparado. De esta manera, el análisis comparado de política pública puede entenderse como una perspectiva que se propone explicar las similitudes y diferencias en los casos observados. Su pretensión consiste en encontrar variables explicativas en torno a las semejanzas o diferencias entre políticas públicas similares.

De acuerdo con Grau las características generales de un análisis comparado son las siguientes:

Tabla 4: Fragmento de las características generales del análisis comparado según Mireia Grau

Fragmento de las características generales del análisis comparado según Mireia Grau (2002: 3).

Análisis de políticas sectoriales	1. Ahondan en el conocimiento de políticas sectoriales con el uso del instrumental de análisis de las políticas públicas (Conceptos, dimensiones de análisis). 2. Se proponen descubrir patrones comunes o diferencias establecidas entre políticas.	Comparación en tanto que observación de distintas realidades. Se observan los análisis sectoriales con el ánimo de encontrar diferencias y similitudes. El uso del instrumental conceptual de las políticas públicas permite sistematizar la observación comparada: se “ve” si existen diferencias en el proceso de formulación de la agenda, o en la definición del problema, o en la configuración de la red de actores, por ejemplo.
Análisis comparado	1. Búsqueda de variables que expliquen las diferencias y	Comparación como método para buscar explicaciones a fenómenos político-sociales. Se parte de hipótesis previas que señalan qué tipo de

de políticas públicas.	similitudes entre países o entre políticas. 2. Comprobación de capacidad explicativa de tales variables.	variables van a estudiarse y comprobarse para intentar explicar las diferencias y las similitudes. Utilización de técnicas cuantitativas (estadística) y cualitativas (análisis sobre el terreno a partir de estudios de caso).
------------------------	---	---

Elaborado por: Grau (2002)

Como apreciamos en la conceptualización de análisis de política comparada de Grau, el análisis comparado de política pública se basa en una perspectiva metodológica que privilegia la indagación de *similitudes y generalidades*. Sin embargo, como lo sugiere Daniele Caramani (2010: 34) esta tendencia a privilegiar las generalidades se presenta en las perspectivas positivistas, pero además de ellas, también existen otras que privilegian las divergencias sobre las similitudes. La posición de Caramani (2010) consiste en que el análisis comparado debe integrar tanto las *similitudes* como las *diferencias* descubiertas en las observaciones. Caramani (2010: 36) asume que la *explicación (Explanation)* es la meta final de la ciencia política, los análisis comparados en políticas públicas tienen esta misma pretensión, pero sus indagaciones se basan en la *variabilidad* de los fenómenos políticos.

Jonathan Hopkins (2002: 251-252) afirma que si bien la ciencia política se encuentra dividida entre quienes afirman que el comportamiento humano puede ser comprendido a través de leyes de la naturaleza (*covering laws*) y quienes sostienen que debido a las características propias de impredecibilidad, complejidad, inconmensurabilidad y contingencia de los fenómenos sociales no es posible identificar este tipo de leyes; no obstante, quienes realizan una apuesta metodológica por los enfoques comparados se basan en modelos inferenciales tipo “*covering laws*”, los cuáles a su vez, requieren de una verificación empírica²⁶.

Briones (2008: 27) considera que para el análisis comparativo frecuentemente se utiliza las siguientes herramientas de la estadística descriptiva: comparación de dos proporciones, de las medias, análisis de la varianza, y análisis de la covarianza. No obstante, como lo expresa Hopkins (2002) recientemente ha sido relevante la introducción de herramientas y métodos de carácter

²⁶

cualitativo en los análisis de política comparada. En esta disertación se asume precisamente la importancia de emplear tanto métodos de análisis cuantitativo como cualitativo.

Por otro lado, Wayne Parsons (2007: 74) basándose en Feldman (1978) asume que el análisis comparado de las políticas públicas se constituye en un enfoque que estudia el proceso, el resultado y los impactos de un conjunto de políticas. De igual forma, otra de las razones por las que se lleva a cabo un análisis de política comparada tiene el objeto de proporcionar una explicación en torno a las decisiones que toman los gobiernos.

Meny & Thoenig (1992: 228) sostienen que el análisis comparado de las políticas públicas ofrece la ventaja de proporcionar una visión integral de ellas, además contribuye a superar la visión incompleta que se pueden tener sobre los fenómenos políticos en forma individual. Por otra parte, el análisis comparado permite centrarse en ciertos aspectos, a partir de clasificaciones, fundamentación de los juicios, y la creación de tipologías que permitirán la aproximación a fenómenos inobservables en un análisis sectorial: "{...} La comparación de las políticas públicas arroja otra luz, suscita nuevas cuestiones, pone en duda las tipologías establecidas. Una comparación de la mortalidad infantil y de la protección de la infancia, sitúa a Estados Unidos más cerca de los países subdesarrollados que de los avanzados." (Meny & Thoenig, 1992: 228). Es decir, la contrastación de resultados entre diferentes políticas permite visualizar dimensiones de los problemas que no podrían considerarse si el análisis se llevara a cabo de una política pública en particular. Para Meny & Thoenig (1992: 229) esto resulta fundamental porque estos elementos permiten comprender y explicar las convergencias y/o divergencias observadas. Por último, los autores afirman que: "El análisis comparado comporta otra ventaja potencial: la de fecundar la investigación mediante la transposición de hipótesis y de resultados obtenidos en otros campos o en otros contextos." (1992: 228). De esta forma, el análisis comparado de políticas entre naciones hace explícito una herramienta fundamental para la ciencia política, que de otro modo se encuentra subyacente, y es el ejercicio mismo de análisis y comparación.

1.2.2. La disertación como un análisis de resultados y sus principales herramientas analíticas

Como lo explicaremos en la sección final de este capítulo, la disertación tiene 5 grandes partes, que se articulan a partir de lo que en un análisis cualitativo de datos se conoce *como variable de núcleo*.

Primera variable de núcleo: La economía política de la educación superior en Chile y Colombia

Segunda variable de núcleo: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades

Tercera variable de núcleo: Calidad, capital humano y equidad

Y cuarta variable de núcleo: Desarrollo, ciencia, tecnología e innovación

En palabras simples, *una variable de núcleo* es una categoría que subsume en su interior un conjunto de *categorías substantivas*; y cada categoría, subsume a su vez, su respectivo subconjunto de subcategorías e indicadores semánticos. El método principal a emplear en la variable de núcleo I: La economía política de la educación superior en Chile y Colombia es el *Análisis Crítico del Discurso*. A partir de la variable II: *Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades* los *métodos principales* son: El análisis de resultados con sus herramientas cuantitativas, el Análisis QDA (Qualitative Data Analysis). En esta sección explicamos solo lo referido al análisis de resultados.

El componente de resultados de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile, -la dimensión empírica analítica de la tesis-, se realizará a partir de una tipología establecida por Alberto de Mello e Souza (2003: 23). Este autor nos dice que frente al financiamiento de la educación superior podemos identificar seis grandes formas de realizar una investigación sobre este tema: primero, la posibilidad de realizar un análisis de los gastos macroeconómicos, que implica la relación entre gastos e inversión en relación con el PIB. El segundo en directa relación con el anterior es la distribución de la carga entre las instituciones públicas y las instituciones privadas.

Tercero: “{...} el análisis de los mecanismos de distribución presupuestaria de los recursos públicos {...}” (2003: 23).²⁷ Cuarto, un análisis específico sobre la forma como se realiza el gasto dentro de los mismos niveles del Estado, los ámbitos nacional, departamental o estatal, o provincial (según el país), y la inversión de los municipios o distritos. Quinto, la pregunta por la eficiencia presupuestaria a nivel institucional, que implica el análisis de resultados y de impacto de políticas, a propósito de proyectos y programas de política pública en el ámbito nacional, departamental o local. Por último, se encuentran los aspectos microeconómicos, el financiamiento de las familias, los incentivos específicos de competitividad, incluidos los mecanismos de evaluación externa de la calidad, los climas de elección, competitividad y eficiencia micro institucional de los recursos.²⁸

La dimensión analítico-explicativa (expresión epistemológica empleada por Cerda (1998)) para el análisis comparado en Colombia y Chile que llevaremos a cabo en la presente investigación se circunscribe, para ambos países, al tipo I y II que se desarrolla dentro del ámbito macroeconómico debido a su relación con la categoría central de economía política y por la necesidad de llevar a cabo los análisis descriptivos que forman parte del análisis de resultados. La unidad de análisis estará conformada tanto por las variables que conforman el concepto de IES como por los datos suministrados por los

²⁷ Dentro de esta dimensión a su vez se pueden realizar 3 tipos de estudio: A) La pregunta por las consecuencias y el impacto desde la dimensión de la equidad, la justicia distributiva y re-distributiva de la toma de decisiones en materia de política educativa. B) El interrogante por la accountability de la gestión pública, la responsabilidad del gasto de los recursos del Estado desde una dimensión de la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas por parte de los administradores públicos. C) el análisis presupuestario a su vez connota, comprender los efectos de las vinculaciones presupuestales existentes; y los mecanismos distributivos y re-distributivos de los gastos públicos que determinan los procesos de descentralización del Estado y el papel de los procedimientos que definen las transferencias del Gobierno central a las regiones y a las IES en particular (Mello, 2003: 23).

²⁸ Otros temas asociados con la financiación de la educación -a partir del análisis de Broderson & Sanjurjo (1978: 32)- añadimos, además: 1) El financiamiento de ciertos gastos asociados con los procesos de accesibilidad por parte de los estudiantes con menores ingresos: matrícula, libros, útiles, transporte, alimentación. 2) Otros gastos asociados con la necesidad de actividades complementarias -son gastos adicionales, pero éstos se presentan en relación con la institución educativa-, por ejemplo: la formación en idiomas, o la participación en procesos de movilidad internacional. 3) El ingreso que se deja de percibir mientras se realizan los estudios, principalmente en los procesos de formación post-gradual como las Maestrías y los Doctorados. 4) Los gastos de administración y gestión de los procesos académicos: salarios de maestros, construcción de infraestructura, entre otros. 5) El aporte económico en especie (desde una dimensión del empoderamiento social), sobre todo en áreas rurales frente a las posibilidades de auto-sustentabilidad de la educación o el aporte de comunidades locales para financiamiento de la educación. 6) El papel del aporte fiscal por parte del Estado en términos de incentivos-y-des-incentivos a la formación. Y 7) La definición del aporte familiar para que los jóvenes accedan a los procesos de formación.

Ministerios de Educación de ambas naciones sobre los diversos niveles que conforman la educación superior y terciaria.

1.2.3. Herramientas cuantitativas empleadas en la disertación

Las técnicas de análisis cuantitativas son *no-experimentales, de carácter descriptivo-transeccional y de análisis correlacional* (Hernandez R., Fernandez C., y Baptista P, 2010). De acuerdo con los anteriores autores (Hernandez et al, 2010: 151) *un diseño no experimental*: 1) Analiza el nivel de una o más variables en un momento determinado. 2) Evalúa una situación, una comunidad, un evento o fenómeno en un punto del tiempo. Y 3) Determina la relación entre variables. Como nos dicen Castillo, M & Torregroza, E., (2013), los estudios descriptivos-transeccionales investigan un fenómeno en particular y sus componentes, miden conceptos y definen variables; ellos buscan especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice, además permite describir tendencias de un grupo o población²⁹.

Por su parte, en *un análisis correlacional* según Guillermo Briones (2008), (2002: 115) se busca determinar cuatro aspectos: 1) La existencia o no de relación entre ellas; esto es, si al realizar cambios en los valores de una variable ocurren cambios en la otra de manera concomitante. 2) El grado de relación entre las variables. Establecer la magnitud del coeficiente que mide la relación a propósito del valor máximo asignado que es de 1. 3) La dirección de la relación: "{...} Si todas las veces que una de ellas aumenta de valor y la otra también aumenta, se dice que se tiene una *relación positiva*. En cambio, si todas las veces que una de las variables aumenta de valor y la otra disminuye, entonces se tiene una *relación negativa*" (Briones, 2002: 115). Y 4) La naturaleza de la relación. Ésta consiste en la representación de los valores de dos variables: "{...} Si se da un aumento de los valores de una de las dos variables cuando también aumentan o disminuyen, de manera más bien uniforme los valores de la otra, se tiene una *relación lineal*. Cuando el

²⁹ Castillo, M & Torregroza, E., (2013). En otras palabras: "Los diseños transeccionales descriptivos tienen como objetivo indagar la incidencia de las modalidades o niveles de una o más variables en una población. El procedimiento consiste en ubicar en una o diversas variables a un grupo de personas u otros seres vivos, objetos, situaciones, contextos, fenómenos, comunidades; y así proporcionar su descripción. Son, por tanto, estudios puramente descriptivos y cuando establecen hipótesis, estas son también descriptivas (de pronóstico de una cifra o valores)." Hernandez R., Fernandez C., y Baptista P., (2010: 152-153).

aumento o disminución de ambos valores se produce en los extremos –más con más y menos con menos- se tiene una relación *Curvilínea*.” (Briones, 2002: 115).

Para establecer si existe relación o no entre dos o más variables *debemos desarrollar un análisis estadístico inferencial*.³⁰ El análisis inferencial, como nos dice Briones: “{...} es la parte de la estadística que proyecta los resultados obtenidos en una muestra al universo del cual procede.” (Briones, 2008: 210). Se trata de un procedimiento en el que empleamos parámetros de medición como el análisis de medias y proporciones, con el fin de probar o descartar un conjunto de hipótesis.³¹ Ahora, existen técnicas para determinar si existe relación entre variables de los 4 tipos; es decir, nominales, ordinales, intervalales, y de razón. Cuando se establece una relación en la que introdujimos variables nominales u ordinales la denominamos: *asociación*, y de *correlación* cuando se establece entre dos o más variables *intervalales o de razón* (Briones, 2008: 182). En relación con los análisis de asociación o de correlación las técnicas de análisis difieren, en tal sentido, se denominan *técnicas paramétricas* las que se emplean con variables cuantitativas y *no-paramétricas* las que se utilizan para los estudios con variables cualitativas (nominales y ordinales). Por *paramétricas* comprendemos: “{...} los procesos en los cuales, en los cálculos o estimaciones del caso se recurre a alguna distribución probabilística (como la distribución normal) o a distribuciones asociadas con ella (como la distribución de chi cuadrado, t de Student, o la distribución F de Fisher-Snedecor.” (Briones, 2008: 210). Las pruebas *no-paramétricas* son aquellas que trabajan con variable de tipo ordinal (Son pruebas no paramétricas: la U de Mann-Whitney, la prueba de Wald Wolfowitz, entre otras). En el presente estudio nosotros emplearemos variables de razón, por lo tanto, trabajaremos con técnicas paramétricas dentro de la estadística inferencial cuyo propósito es determinar la relación entre las variables.

³⁰ El auditorio experto podrá obviar esta subsección en su lectura; la introduzco porque como autor considero que además de la rigurosidad es importante que exista claridad en los elementos metodológicos que puedan orientar en el futuro a otros investigadores a construir sus propios diseños metodológicos de investigación. En ese sentido, creo que una investigación debe tener una dimensión de rigurosidad y validez académica o científica, pero también una perspectiva pedagógica dentro de la comunidad en la que se forma y en la que puede contribuir a formar a otros.

³¹ Es importante tener en cuenta la distinción entre el análisis inferencial paramétrico y el estadístico: “{...} Se denomina parámetros a los valores calculados en el universo, y estadísticas, a los valores correspondientes a la muestra” (Briones, 2008: 210).

De acuerdo con Guillermo Briones (1996: 115) en un análisis de relación se busca determinar cuatro aspectos: 1) La existencia o no de relación entre ellas; esto es, si al realizar cambios en los valores de una variable ocurren cambios en la otra de manera concomitante. 2) El grado de relación entre las variables. Establecer la magnitud del coeficiente que mide la relación a propósito del valor máximo asignado que es de 1. 3) La dirección de la relación: "{...} Si todas las veces que una de ellas aumenta de valor y la otra también aumenta, se dice que se tiene una *relación positiva*. En cambio, si todas las veces que una de las variables aumenta de valor y la otra disminuye, entonces se tiene una *relación negativa*" (Briones, 1996: 115). Y 4) La naturaleza de la relación: Ésta consiste en la representación de los valores de dos variables: "{...} Si se da un aumento de los valores de una de las dos variables cuando también aumentan o disminuyen, de manera más bien uniforme los valores de la otra, se tiene una *relación lineal*. Cuando el aumento o disminución de ambos valores se produce en los extremos –más con más y menos con menos- se tiene una *relación Curvilínea*." (Briones, 1996: 115).

Para poder realizar un análisis *paramétrico* es necesario cumplir los siguientes criterios: "{...} a) Las mediciones deben ser independientes entre sí; b) las poblaciones deben tener la misma varianza, y c) las variables analizadas deben tener el nivel interval o de medición (razón)." (Briones, 2008: 210). (Siendo una de las pruebas paramétricas más empleadas el coeficiente r de Pearson). El seguimiento de determinados criterios o pruebas permiten determinar si se incurre en la *Homocedasticidad* y *Multicolinealidad*. Nos dice Briones: "{...} el supuesto de homocedasticidad también se relaciona con las pruebas de significación; su violación puede significar que tales pruebas no sean válidas." (Briones, 2008: 246). Briones recomienda que para evitar el error del supuesto de homocedasticidad una prueba que puede servir es el procedimiento de *ajuste de menores cuadrados ponderados*. Así mismo, nos dice que se ha demostrado empíricamente que las estadísticas F y t son lo suficientemente fuertes como para no permitir el cumplimiento de alguno de los anteriores criterios; no obstante, es necesario saber si está incurriendo o no en el supuesto de homocedasticidad con el fin de que nuestras conclusiones sean válidas.

El criterio de la Multicolinealidad; nos explica Briones: “{...} es el efecto que se produce cuando en el análisis algunas o todas las variables independientes que intervienen están altamente correlacionadas.” (Briones, 2008: 256). La presencia de *Multicolinealidad* puede causar las siguientes dificultades: “1) Si una de las variables independientes es una función perfecta de una o más de las otras, entonces los coeficientes de la ecuación de regresión pueden no ser determinados con claridad. 2) La estimación de los coeficientes de regresión tienen fuertes fluctuaciones al pasar de una muestra a la otra. 3) Si las variables están correlacionadas, se hace más necesario el control de las variables mediante la técnica de *la regresión parcial*; sin embargo, en esta situación de multicolinealidad, los coeficientes de correlación parcial pierden confiabilidad.” (Briones, 2008: 256).

1.2.4. Diseño metodológico de los cinco primeros capítulos: El Análisis Crítico del Discurso (ACD) como método interpretativo en torno a la economía política de la educación superior en Colombia y Chile

De acuerdo con White (1994: 508) sobre la relación entre las teorías interpretativas y los *métodos de investigación para el análisis de políticas públicas* hay tres corrientes: 1) Análisis del discurso (Analytic discourse); 2) Análisis crítico del discurso (Critical discourse); y 3) la perspectiva retórica (Persuasive discourse). El primero, el análisis del discurso (Analytic discourse) según White (1994: 508) se caracterizó porque tomaba en serio las críticas en torno a las prácticas políticas con el fin de producir unas mejores. En efecto, en 1982 John Dryzek sostuvo que el espíritu de los métodos fenomenológicos (en los estudios políticos) eran de carácter descriptivo y no *evaluativo*; y una de las características principales de *la investigación en política pública* consistía precisamente en comprender la realidad social para transformar en forma positiva las instituciones y los procesos políticos³². De tal forma, para Dryzek era importante el análisis de los

³² “Phenomenology shares with behavioral social science a view of the social scientist as a passive, disinterested observer. No allowance is made for this observer to contribute any expertise at all to the situation being analysed. Phenomenology is therefore incapable of identifying positive changes; it is inapplicable as a model for policy analysis. {...} Hermeneutics shares the phenomenologist's critique of behavioral social science but differs from phenomenology in that it is a creative and evaluative activity. Hermeneutic policy analysis may be defined as the evaluation of existing conditions and the exploration of alternatives to them, in terms of criteria derived from an understanding of possible better conditions, through an interchange between the frames of reference of analysts and actors”. (Dryzek, 1982: 322).

actores en el proceso de la política pública, pero era necesario concebir la *hermenéutica como un método de evaluación* que permitiera explorar alternativas derivadas de la comprensión de condiciones mejores de intercambio entre analistas y actores sociales³³.

En segundo lugar, el origen del CDA (Critical Discourse Analysis) se produce con la publicación de las obras: *Prejudice in Discourse* de Teun van Dijk (1985); *Power and Ideology* de Ruth Wodak (1989); *Language and Power* (1989) de Norman Fairclough. En 1991 bajo el auspicio de la Universidad de Amsterdam se lleva a cabo un simposio con el propósito de discutir diversas teorías, métodos y enfoques del CDA (Critical Discourse Analysis) en el que participaron Teun van Dijk, Norman Fairclough, Gunther Kress, Theo van Leeuwen and Ruth Wodak (Wodack & Meyer, 2001: 4). Y Wodak, R. & Meyer., M., (2001), y este seminario será fundamental en los desarrollos metodológicos posteriores del análisis crítico del discurso.

La obra *Language and Power* marca el inicio de la construcción de la propuesta denominada ACD (Análisis Crítico del Discurso) por Fairclough (1989). La primera etapa del ACD se caracterizó por la influencia de la teoría sistémico-funcional de Halliday (1978), la teoría del poder de Gramsci (1971), Foucault (1972), (1984); y la teoría crítica de Habermas (1976), (1984); hasta la obra *Discourse and Social Change* (1992) en las que el desarrollo investigativo estuvo precisamente alrededor del concepto: *proceso de cambio social* (processes of social change). Entre los años 1992 y 2006 el CDA giró en torno a un conjunto de temáticas cercanas, los problemas de: *nuevo capitalismo* (2004) y *neoliberalismo* Fairclough (2005) *globalización* (2006); *sociedad de la información* (2001); *Economía basada en el conocimiento, sociedad del aprendizaje, y realismo crítico* (2004b).

En sus inicios, con Teun A. van Dijk, (1992: 10-13) *la ciencia del texto*, o la primera forma del análisis del discurso permitió superar el *análisis descriptivo del texto* y posibilitó la apertura de la lingüística hacia un paradigma más centrado en la *relación discurso*,

³³ "{...} Hermeneutic policy analysis may be defined as the evaluation of existing conditions and the exploration of alternatives to them, in terms of criteria derived from an understanding of possible better conditions, through an interchange between the frames of reference of analysts and actors" (Dryzek, 1982: 322).

utilización de la lengua y la comunicación. Es decir, la inquietud central del *análisis descriptivo lingüístico* tenía como preocupación principal *la estructura gramatical de las oraciones y de los textos*. Con el *análisis del discurso* se produce un cambio de paradigma, en tanto el objeto central de análisis ahora se traslada a las *relaciones, las características, los contextos y la búsqueda de sentido* que permite ocuparse de *las estructuras textuales, retóricas, estilísticas, literarias, argumentativas o narrativas*, que conforman los fenómenos y los problemas que se presentan en el uso de la lengua y la comunicación³⁴. Como lo expresa Marianne Jorgensen & Louise J. Phillips (2002: 60) de una forma general, *el Análisis crítico del discurso* es tanto una teoría, un enfoque, como una metodología de investigación empírica sobre las relaciones que los seres humanos podemos establecer entre el discurso y sus desarrollos sociales y culturales. Así, el *Análisis Crítico del Discurso* resulta atractivo en su potencialidad para el análisis de temáticas relacionadas con el *poder político hegemónico* a partir de una descripción detallada y multisistémica de las variaciones del lenguaje (Fairclough, 1995: vii).

Más recientemente el análisis crítico del discurso se ha conectado con el análisis de políticas públicas. En este sentido, el *Análisis Crítico del Discurso* parte del presupuesto de que, en la construcción del lenguaje, por parte de las instituciones políticas y sociales, existe una inter-relación entre *poder e ideología* (power and ideology). Precisamente el CDA de Fairclough (1995: 2) combina la teoría de Bachtin de Análisis del Discurso Práctico (Analysis of Discourse practice) con la teoría Gramsciana de la hegemonía en las prácticas socio-culturales (Analysis of sociocultural practice). A partir de la influencia de la democracia deliberativa de Dryzek (1993), (2000); entre otros, y el giro

³⁴ “Si bien la ciencia del texto se superpone parcialmente con la lingüística, o como mínimo se basa en ella, la lingüística hasta ahora sólo discute de forma muy indirecta, si es que llega a hacerlo, las estructuras textuales retóricas, estilísticas, literarias, argumentativas o narrativas, o bien se limita a la descripción de la estructura o del empleo de oraciones. Partiendo del supuesto de que el uso de la lengua, la comunicación y la interacción se producen ante todo bajo la forma de textos, será oportuno analizar sistemáticamente diferentes tipos de textos, estructuras textuales y sus diferentes condiciones, funciones y efectos en una ciencia del texto interdisciplinaria: conversaciones cotidianas y terapéuticas, artículos de la prensa, narraciones, novelas, poesías, textos publicitarios, discursos, instrucciones de uso, libros de texto, inscripciones, títulos, textos jurídicos, reglamentos, etc. Si bien todos estos tipos de textos se consideran por separado en las distintas disciplinas y de ello resultan problemas de diversa índole, la ciencia del texto se interesa especialmente por descubrir las propiedades y características comunes de sus estructuras y funciones, creando simultáneamente una conexión entre las ciencias sociales y las del espíritu.” van Dijk, Teun A. (1992: 10).

argumentativo de las políticas públicas de Frank Fischer (1993), (2003) y (2007), el CDA de Fairclough se convierte en PDA (Political Discourse Analysis) (2011), (2011a).

Como es sabido, podemos ubicar el origen de la perspectiva argumentativa con Majone y Fischer. Giandomenico Majone (1989) publicó *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process* documento en el que puso de relieve que todo el proceso del ciclo de la política pública, el planteamiento del problema, la formulación, implementación y evaluación están mediados por el lenguaje. Incluso, sostuvo, que en realidad todos los procesos políticos desde los electorales, la administración pública, el ejercicio del ejecutivo, de la justicia penal, pero también los grupos de interés, los procesos de acción colectiva, y en la búsqueda de reivindicación de derechos intervienen en forma constante procesos de argumentación y persuasión recíproca.

Así, a partir de la influencia de la obra de Majone, junto con la de Fischer and Forester (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* en la disciplina del análisis de políticas públicas se produjo un reconocimiento sobre el papel que *el lenguaje, los espacios argumentativos, y los dispositivos retóricos* tienen en la formulación, implementación, análisis y evaluación de las políticas públicas. Como lo expresa el mismo Fischer (2007: 224-225) *el giro argumentativo* (Argumentative Turn) reconoce las múltiples perspectivas implicadas en la interpretación y comprensión de la realidad política y social en la definición de los problemas relativos a la política pública (policy problems) y que se contraponen a la perspectiva epistemológica, unidimensional, convencional y con pretensiones de objetividad, y de neutralidad valorativa, de la práctica científica convencional del análisis de políticas públicas³⁵.

La propuesta de Fischer forma parte de la construcción de una perspectiva deliberativa de la democracia, y de un giro deliberativo en el análisis de políticas públicas. Como el título de su documento lo indica, él propone la necesidad de integrar los aspectos

³⁵ "The argumentative turn starts from recognition that multiple perspectives are involved in the interpretation and understanding of social and political reality and the competing definitions of policy problems to which they give rise. Toward this end, an argumentatively oriented deliberative policy analysis seeks to disarm epistemologically the one-dimensionality objectivity of conventional policy analysis, often advanced as *value-neutral* scientific policy analysis" (Fischer, 2007: 224).

empíricos del análisis de políticas públicas con los elementos normativos a través de la formulación de un enfoque deliberativo. El énfasis de su propuesta consiste en pasar de una perspectiva abstracta y epistemológica del análisis, hacia uno que permita una mayor contextualización de las prácticas políticas y sociales. Para lograr este objetivo argumenta que el *enfoque argumentativo* (The Argumentative Approach) interpreta el simbolismo del lenguaje, y los argumentos que están intrínsecamente implícitos en el ejercicio del poder político (Fischer, 2007: 226).

Como lo explican Cerón & Camacho (2010: 254) la perspectiva crítica de las ciencias sociales toma en el análisis de políticas públicas, la forma de un análisis cualitativo de las prácticas discursivas con el objeto de interpretar la realidad política y social. Este cambio de paradigma está profundamente ligado con el giro retórico de las políticas públicas con Majone, con el papel de la construcción discursiva de las políticas con Frank Fischer, y con el análisis del discurso en Fairclough (2003) en *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. Quien hacia el año 2012 en Fairclough, I. y Fairclough, N. (2012) contruyen ya en forma específica un (ACDP), esto es, análisis crítico del discurso político en *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students*, en el que el *Análisis Crítico del Discurso* (critical discourse analysis) se traslapa con el *Análisis de Discurso Político* (political discourse analysis) en una sola propuesta orientada hacia el análisis de políticas públicas.

A continuación, se propone un diseño metodológico, el cual toma como punto de partida: dos propuestas de método; que desde el punto de vista del autor de esta disertación doctoral son complementarias: En primera instancia, el ACD de Teun Van-Dijk (2016) y el ACDP (Análisis Crítico del Discurso Político) planteado por Fairclough & Fairclough en el año 2012. Sin embargo, el propósito no es implementar el contenido general o total de las teorías originalmente desarrollada por estos pensadores; sino introducir una variación que nos permita realizar un análisis, primero, para identificar actores, segundo, para establecer los principales argumentos de esos actores; tercero, para evidenciar las relaciones de poder que se presentan alrededor ellos; y cuarto, para comprender una tensión jurídica central de la economía política de la educación

superior, como lo es la *tensión entre la educación como derecho y como servicio en Colombia*.

Las herramientas analíticas que se toman de Van Dijk

Como lo plantea el mismo Van Dijk (2016: 204) el Análisis Crítico del Discurso (ACD) es un método de investigación que estudia la forma como la desigualdad social, las relaciones y los abusos de poder se legitiman a través de *discursos y prácticas* en contextos de comunicación política, económica y social. El mismo Van Dijk asume que se trata de una forma de investigación disidente, y al igual que Fairclough & Fairclough (2012) reclaman que los investigadores que lo empleen asuman una posición crítica, claramente expuesta, que busque comprender, interpretar, y exponer las relaciones de poder y la desigualdad social existente.

En ese sentido, el posicionamiento epistemológico del ACDP, la cual es el *relacionalismo metodológico* que se basa en la afirmación ontológica del *realismo crítico* (Fairclough, 2007: 131). Fairclough (2007: 132) partió del concepto creado por Harvey (1996) denominado: *la dialéctica del discurso*. En la postura metodológica de Harvey (1996) y Fairclough (2007), la realidad no se encuentra determinada, no existe una lectura unívoca de la realidad, sino que su *perspectiva es múltiple*. Por ende, la comprensión de los fenómenos sociales reclama un proceso de *reconstrucción crítica* a través de las experiencias interpretativas que ofrece *el lenguaje, la interacción lingüística y de la fijación del habla* a través de *diversas formas del discurso y de los símbolos*.

Las herramientas analíticas que se toman de Fairclough & Fairclough

Para Fairclough el resultado final de una investigación, que emplea el ACDP, debe proporcionar a sus lectores un análisis que permita crear *conciencia* sobre la forma cómo se emplea el lenguaje, se consumen textos, a partir de determinadas *prácticas*

*discursivas*³⁶, que están yuxtapuestas por relaciones de poder; y en ese sentido, debe contribuir a la *comprensión de un lenguaje y de una conciencia crítica* en torno a las *limitaciones y posibilidades de resistencia y de cambio* (Jorgensen M., & Phillips. L., 2002: 88). Fairclough & Fairclough (2012: 95-96) hacen énfasis en que el análisis crítico del discurso debe desembocar en la construcción de una postura crítica, que evidencie: 1) Los elementos dialécticos de los argumentos y de los razonamientos prácticos, 2) Las estructuras de manipulación, y 3) las estructuras ideológicas. Por lo tanto, el análisis no tiene la intención de producir un conocimiento objetivo sino de posicionamiento crítico; pero ello tampoco quiere decir que se intenta producir una reflexión totalmente subjetiva o arbitraria. En este documento, se plantea la necesidad de asumir una actitud hermenéutica que implica un camino metodológico de producción de evidencias tanto cualitativas como cuantitativas que soporten los juicios que se plantean dentro de una *dimensión comprensiva*. Es decir, en el proceso investigativo no se renuncia a la pregunta y la pretensión de *la validez del conocimiento*, sino que metodológicamente se produce la exigencia de la construcción de evidencias en el análisis crítico del discurso político y jurídico aquí planteado.

De tal forma, este presupuesto epistemológico conduce a uno metodológico, la perspectiva crítica parte del principio de que el lenguaje construye realidad; y que, por tanto, *el análisis del discurso* se concibe como una herramienta de investigación fundamental, dado que su aplicación rigurosa permite *develar* el campo *decisional e intencional* de actores que profieren *textos, acciones y discursos* en un plano tanto ético, político, económico y/o jurídico. Precisamente, el valor de ACD consiste en que: “{...} Metodológicamente el ACD parte de una concepción en la que el concepto de sociedad parte de interpretar las relaciones complejas que se producen entre los sistemas, los campos, y las instituciones a través de sus diversos componentes económicos, políticos, sociales y culturales” (Fairclough, 2007: 133).

³⁶ Fairclough & Fairclough (2012: 36) definen el concepto de *razonamiento práctico*, en una abierta relación con el pensamiento tanto de Aristóteles y de Kant; como aquel que se refiere a una *acción humana*.

Así, como Van Dijk (2016: 204) lo manifiesta, el ACD se enfoca en primer lugar en: “{...} problemas sociales y cuestiones políticas en lugar de solo estudiar las estructuras discursivas fuera de sus contextos sociales y políticos.” (Van Dijk, 2016: 204). En segundo lugar, asume una perspectiva interdisciplinar de las problemáticas sociales. En tercer lugar, no busca describir únicamente estructuras discursivas, sino que trata de comprenderlas e interpretarlas en contextos de *interacción y de estructura social*. Y en cuarto lugar, en las palabras del autor: “{...} el ACD se centra en las formas en las que las estructuras discursivas representan, confirman, legitiman, reproducen o desafían las relaciones de *abuso de poder (dominación)* en la sociedad.” (Van Dijk, 2016: 204).

Ahora, desde el punto de vista de los criterios que establece el ACD de Van Dijk se asumen los siguiente:

Primero, tender puentes entre el *nivel macro y el micro* del análisis semántico. Los *discursos macro* son aquellos que abordan temáticas como: *poder, dominación, desigualdad*, entre grupos sociales (Van Dijk, 2016: 206). Los *discursos micro*: “{...} Por ejemplo, un discurso racista en el parlamento es un discurso ubicado en el micro nivel interaccional de la estructura social {...}” (Van Dijk, 2016: 206). Así, para llevar a cabo esta relación dinámica entre lo macro y lo micro, Van Dijk propone cuatro estrategias la identificación de: A) Miembros-grupos. B) Acciones-proceso. C) Contexto-estructura social. Y D) Cognición personal. La primera, consiste en la identificación de los agentes sociales; la segunda, la vinculación de los agentes a estructuras sociales y políticas; la tercera, es la identificación de los lugares, de los contextos específicos, ya sean macro o micro (Ejemplo, una conferencia de prensa en determinado lugar); y cuarto, la identificación de la *cognición personal* se refiere a la forma como la hegemonía del poder se lleva a cabo en contextos institucionalizados como un aula de clase, un juicio, y la producción de normas (jurídicas).

En este documento se sintetizan así: Primero, Identificación *de los agentes y los miembros-grupo* (que pueden ser individuales, organizaciones sociales, instituciones) y la determinación de las *acciones-proceso*. Las *acciones-proceso* son los actos que ejecutan los *agentes sociales* tanto en el *ámbito político, económico, como en el*

comunicacional para realizar sus pretensiones de poder e ideología. Van Dijk emplea el concepto de *Identificación de los agentes y los miembros-grupo*, en forma independiente de la de *acción proceso*; en este documento se unifican dentro de un solo proceso que abarca la identificación de los actores y sus prácticas discursivas. Para Jorgensen M., & Phillips. L., (2002: 81-82) *la práctica discursiva*, como ya lo dijimos consiste en determinar cómo es producido y consumido determinado *discurso*. En primer lugar, se analizan cuáles son las prácticas y los medios de los actores. Pero, además, se analiza cómo éstas son modificadas o interpretadas por los actores dentro de *los subsistemas* que conforman una producción discursiva.

Interpretamos aquí el concepto de *subsistema* como es entendido en el Advocacy Coalition Framework de Jenkins y Sabatier. Para Jenkins y Sabatier (1994: 181) en la comprensión de una política pública resulta fundamental determinar el proceso político a través de la identificación de las coaliciones y del comportamiento de los actores a través de la conformación de subsistemas que se forman a partir de los intereses que defienden y de los recursos que disponen. En segundo lugar, se determinan cómo es recibido y consumido el discurso, si éste es aceptado total o parcialmente, si es rechazado, si tiene posturas críticas, si genera debates o existe consenso a su alrededor subsumiendo lo que Van Dijk denomina: C) Contexto-estructura social. Y D) Cognición personal. Y en tercer lugar, se identificación de *relaciones de poder, prácticas hegemónicas, sus estrategias y contextos discursivos*.

El Advocacy Coalition Framework se fundamenta a partir de cuatro premisas básicas: primera, la importancia que se le otorga a los procesos de aprendizaje dentro de la formulación de la política³⁷. Segunda, la necesidad de focalizarse en la existencia de los

³⁷ El *Advocacy Coalition Framework* (ACF) se preocupa en un primer momento, por el papel del aprendizaje en los procesos de la política en periodos cortos (Sabatier (1988); Jenkins & Sabatier (1994). Así mismo, en una investigación realizada por Björn Wittrock (1984: 128) sobre el *programa Leverhulme*, el cual tiene la particularidad de introducir a estudiantes de secundaria en el análisis de problemas políticos a partir del ACF se destacan los siguientes problemas en torno a la formulación de un análisis: 1) el análisis de la política no es una especie de actividad de segunda mano; su propósito principal es crear sistemas operativos que permitan determinar cuáles políticas han fallado y cuáles han sido exitosas. 2) Un buen análisis de la política debe partir de un análisis de los contextos, se requiere una atención importante a los elementos sociales que determinan una política. 3) el análisis de la política demanda una orientación hacia la solución de problemas que requieren una reorientación rápida de los aspectos metodológicos, y en algunos casos, este problema se enfrenta a la dificultad de la arbitrariedad, primero

subsistemas de interacción entre los diferentes actores e instituciones que influyen una decisión política en un área determinada.

El concepto de *subsistema de la política* para Jenkins & Sabatier (1994: 179) se refiere tanto a los procesos administrativos de las agencias gubernamentales; a los comités de la *Cámara y del Senado* (legislative committees); a los grupos de interés; pero también a los periodistas, investigadores, y analistas de la política, quienes juegan un importante rol en la formulación, desarrollo y diseminación de las ideas políticas.

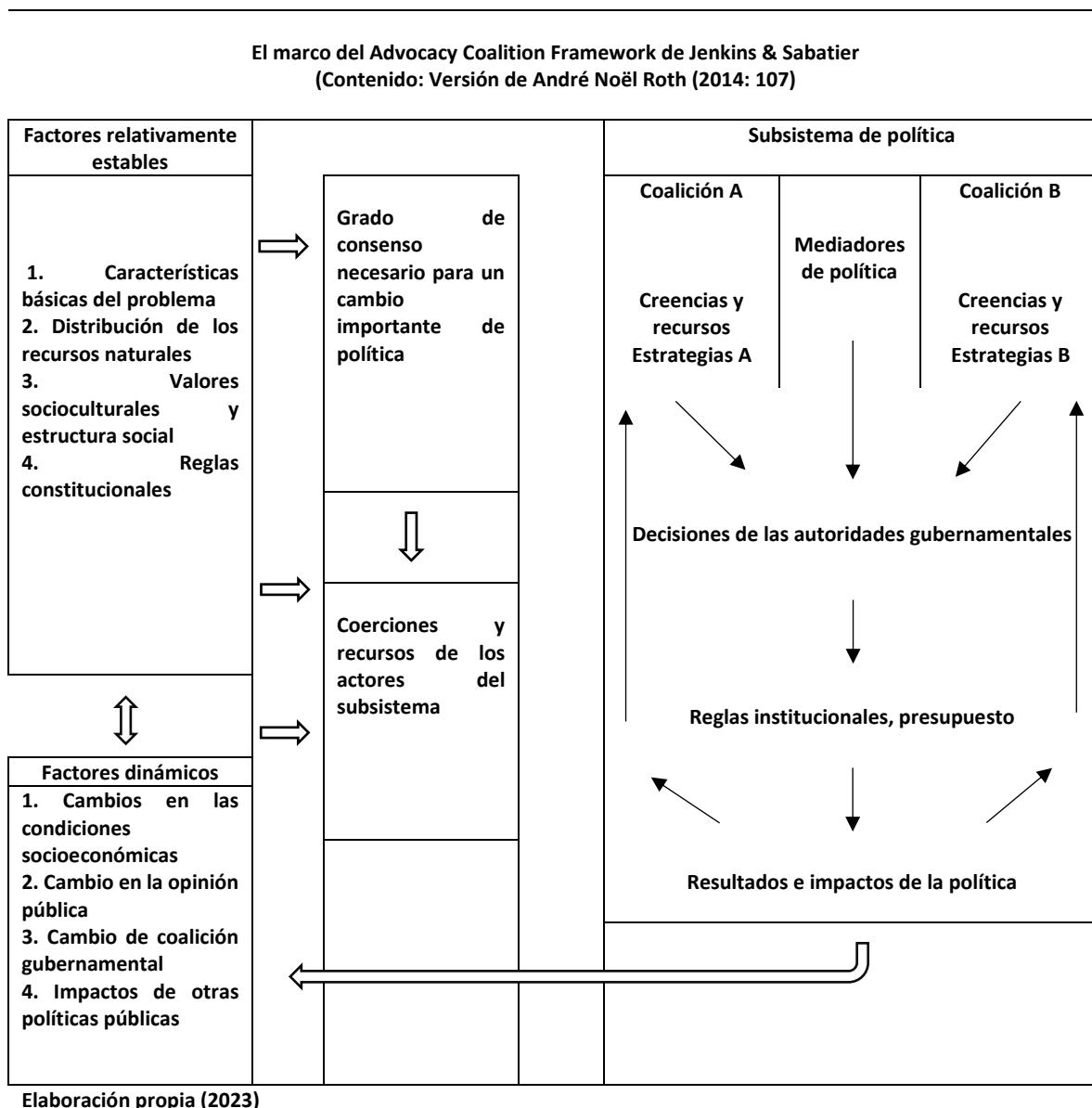
La tercer premisa consiste en que un subsistema incluye una dimensión intergubernamental; como nos explica Roth (2009), un subsistema de política pública trasciende las fronteras de lo institucional, todos lo que de forma organizada pueden actuar, participar, u opinar, forman parte de los elementos de un subsistema. Cuarta premisa, los programas de política pública pueden ser conceptualizados de la misma manera que los *sistemas de pensamiento* deben entenderse como un conjunto de *valores prioritarios* (value priorities) y un razonamiento causal que conduzca a su realización (Jenkins & Sabatier, 1994: 178).

Es decir, los programas de política pública tienen implícitos de carácter teórico sobre la posibilidad de alcanzar determinados objetivos. Estos objetivos se refieren a elementos que pasan por consideraciones teóricas, pero también influyen las expectativas en términos de eficacia de los instrumentos; y el conjunto de creencias que influyen en la información técnica sobre los cambios de la política.

La presente investigación toma algunos elementos del enfoque metodológico denominado: *Advocacy Coalition Framework* porque el autor considera que le permite fortalecer lo que dentro del ACD (Análisis Crítico del Discurso) se denomina el contexto-estructura social a nivel macro, y además permite la identificación de actores en relación con la existencia de subsistemas y coaliciones.

de la entrega del análisis en periodos de tiempo claramente delimitados (deadline), y segundo, los elementos metodológicos en algunos casos son definidos por la búsqueda de satisfacción de la impaciencia de un cliente.

Diagrama 2: El marco del Advocacy Coalition Framework de Jenkins & Sabatier



Ahora, desde el punto de vista de los criterios que establece el ACDP de Fairclough & Fairclough (2012) se asumen los siguiente:

El concepto principal que emplearemos de Fairclough en relación con su ACDP (Análisis Crítico del Discurso Político) es la comprensión del texto en tanto *interpretativo*, *reflexivo*, y *teórico* (Fairclough, 2007: 132). El elemento de correspondencia entre la teoría y la práctica no radica en la *semiósisis de carácter descriptivo* de las partes

lingüísticas que forman las oraciones; *la fuerza está* en la relación de la *semántica* con los otros elementos que conforman el *proceso social*. Así, *la semiósis, la práctica social y la materialidad* son diferentes momentos de la *dialéctica del discurso*.

Ahora, la aplicación de la semiósis como técnica de investigación implica el análisis descriptivo de la data; que en realidad debe interpretarse como un ejercicio de reconstrucción de las proposiciones desde una dimensión de los *argumentos prácticos* (practical argument). En síntesis, un *argumento práctico* (practical argument) es toda proposición que tenga implícita una relación con la *razón práctica* como es entendida por Aristóteles, Kant y Habermas; esto es responde a las preguntas: ¿Qué debo hacer? ¿Qué debería hacer? ¿Cuál es la acción correcta-incorreción, buena-mala, conveniente o inconveniente? Fairclough aclara que él se distancia de la posición deontológica fuerte de Kant y Habermas en tanto no comparte la posición de los *dispositivos ideales de habla* y los procedimientos contra-fácticos para él son utópicos e irrealizables. Por el contrario, su teoría y enfoque tiene un carácter interdisciplinar, una aplicación directa a los fenómenos políticos y de la política pública. Pero si fundamenta su definición de *argumento práctico* en dichos autores.

Fairclough & Fairclough (2012: 82) piensan que una de las tareas del investigador de la *vida social* es precisamente el de hallar la relación entre la forma como las estructuras sociales, e incluso las superestructuras políticas o económicas –ejemplo, el neoliberalismo económico es una superestructura- están interconectadas o relacionadas con diversos aspectos de la vida cotidiana. Es decir, en los *discursos* estos aspectos se encuentran entrecruzados, segmentados, filtrados y una de las funciones del investigador es la de *develar* las mediaciones que se encuentran en los discursos como prácticas sociales. Para llevar a cabo el ejercicio interpretativo Fairclough & Fairclough proponen los siguientes elementos de análisis:

El análisis del texto a través de la noción de *semiósis* y del concepto de *juicio o razonamiento práctico*.

En primer lugar, la *semiósisis* es el resultado de *la razón práctica: hacer y formas de hacer* son parte de la triple dimensión del análisis del texto en tanto *interpretativo, reflexivo, y teórico* (Fairclough, 2007: 132). El elemento de correspondencia entre la teoría y la práctica no radica en la *semiósisis de carácter descriptivo* de las partes lingüísticas que forman las oraciones; *la fuerza está* en la relación de la *semántica* con los otros elementos que conforman el *proceso social*.³⁸ Para Fairclough & Fairclough (2012: 81), en síntesis, la *semiósisis* es un aspecto fundamental de la *vida social*, la cual tiene una relación *dialéctica* con los demás.³⁹

Ahora, la aplicación de la *semiósisis* como técnica de investigación implica lo siguiente: El análisis descriptivo de la data; que en realidad debe interpretarse como un ejercicio de reconstrucción de las proposiciones desde una dimensión de los *argumentos prácticos* (practical argument). En síntesis, un *argumento práctico* (practical argument) es toda proposición que tenga implícita una relación con la *razón práctica* como es entendida por Aristóteles, Kant y Habermas; esto es responde a las preguntas: ¿Qué debo hacer?, ¿Qué debería hacer? ¿Cuál es la acción correcta-incorreción, buena-mala, conveniente o inconveniente? Fairclough aclara que él se distancia de la posición deontológica fuerte de Kant y Habermas en tanto no comparte la posición de los *dispositivos ideales de habla* y los procedimientos contra-fácticos para él son utópicos e irrealizables. Por el contrario, su teoría y enfoque tiene un carácter interdisciplinar, una aplicación directa a los fenómenos políticos y de la política pública.

Además, los dispositivos ideales o cuasi-ideales deliberativos en Habermas y Rawls tienen el propósito de *velar* las *emociones, sentimientos, valores, causas, motivos subjetivos* de las personas que actúan en argumentaciones prácticas; en su lugar el ACD parte del reconocimiento de tales factores empíricos no solo para la identificación de los contextos, sino además para la dilucidación de las relaciones y razonamientos explicativos de los *fenómenos sociales*. No obstante, conserva la denominación de

³⁸ Así, la *semiósisis*, la *práctica social* y la *materialidad* son diferentes momentos de la *dialéctica del discurso*.

³⁹ Las palabras de Fairclough & Fairclough: "{...} Semiosis is a social element, a part or an aspect of social life, which is dialectically related to others (Fairclough 2001, 2010). Relations between elements of social life are dialectical in the sense of that, although they are different elements which social analysts would generally find it necessary to differentiate, they are not fully separate from each other" (2012: 81).

argumentación práctica porque comprende que, las proposiciones que se encuentran en los documentos y que contienen proposiciones relacionados con la *vida social* contiene *premisas normativas* (normative premises) que están referidas a *circunstancias y contextos de acción* (Fairclough & Fairclough, 2012: 42-43). En esta disertación, no existe imposibilidad analítica en comprender que en análisis de las políticas públicas y documentos jurídicos entran en juego tanto la comprensión de las *relaciones de poder* –en las que se encuentra más interesado Fairclough & Fairclough– como la producción de principios normativos que pueden ser más fácilmente comprendidos a la luz del concepto de *juicios prácticos* que pertenece más a una tradición deontológica fuerte en la que ubicamos a autores como Kant, Rawls, Habermas, Dworkin, Hardt entre otros.

Matriz de análisis CDA: 1 Elementos para el análisis del discurso propuestos por: Fairclough & Fairclough (2012)

(Claims) (Demandas, solicitudes -elementos deontológicos-)	Primer paso, identificación de las proposiciones que subsuman posiciones deontológicas o normativas. Las expresiones que se basan en verbos modales (modal verbs) en sus variaciones deontológicas (Deontic modals). (Fairclough & Fairclough, 2012: 42-43). Estos son los que se basa en una pregunta tipo: ¿Qué debemos hacer?, ¿Qué deberíamos hacer? ¿Cuál es la acción correcta-incorreción, buena-mala, conveniente o inconveniente que debemos ejecutar? (Kant, 1998), (Kant, 1993), (Habermas, 2000), (Rawls, 1993), (Rawls, 1999).
Goal (Identificación de elementos teleológicos - en relación con fines metas y objetivos).	Segundo paso: Identificación de los fines, objetivos, metas propuestas.
Circumstances (Los elementos de trasfondo):	Los elementos de trasfondo, los contextos, los factores institucionales.
Values (La identificación de valores, demandas o solicitudes dentro del discurso):	La identificación de los valores que se expresan directa o indirectamente en los razonamientos prácticos seleccionados en las demandas o solicitudes (Claims).
Means-goal premise (Las promesas planteadas o los resultados deseados):	Si los agentes llevan a cabo X acción el resultado será un estado Y (determinado).

Nuestra modificación respeta el sentido inicial planteado por Van Dijk (2016), y Fairclough & Fairclough (2012), pero, primero es necesario aclarar dos decisiones metodológicas, primera, la propuesta no trabaja con todos los elementos de análisis semántico propuesto por los autores; segundo, se introducen los siguientes cambios interpretativos:

Matriz de análisis CDA: 2 Elementos para el análisis del discurso propuestos por: Fairclough & Fairclough (2012) con modificaciones propias

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior Por: Mauricio Montoya Londoño	
Texto en vivo:	
Referentes de las herramientas analíticas propuestas:	Procesos de identificación/descripción/develamiento: (Para este cuadro solo la definición).
Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Para llevar a cabo esta relación dinámica entre lo macro y lo micro, Van Dijk propone cuatro estrategias la identificación de: A) Miembros-grupos. B) Acciones-proceso. Aquí subsumimos dos de esos procesos.
Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)	Van Dijk propone además de A) y B), los elementos de C) Contexto-estructura social. Y D) Cognición personal. Aquí subsumimos dos de esos procesos. se determinan cómo es recibido y consumido el discurso, si éste es aceptado total o parcialmente, si es rechazado, si tiene posturas críticas, si genera debates o existe consenso a su alrededor.
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	Así como la postura crítica demanda la introducción de los <i>contextos de trasfondo</i> , y la <i>intencionalidad develada</i> , estos aspectos frente al análisis del texto requiere ser complementada por el marco post-estructuralista a propósito de <i>comprender</i> cuáles son las <i>relaciones de poder</i> (Foucault) que se presentan en un determinado texto o discurso. Se identificación de <i>relaciones de poder, prácticas hegemónicas, sus estrategias y contextos discursivos</i> . Se subsumen también el concepto de valores, solicitudes, demandas dentro del discurso
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	En Fairclough existe el concepto de <i>circumstances</i> , pero, en esta propuesta ampliamos esa perspectiva hacia la noción de <i>contextos de trasfondo</i> (Taylor, 1994), y hacia la introducción de los factores institucionales, de construcción de identidad moderna, de cultura, (Taylor 1996 & 1997), y de contextualización de ideología, social política y económica.
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	Conservamos la propuesta de identificar las proposiciones que subsuman posiciones deontológicas o normativas; pero para realizar una conexión más directa con la <i>dimensión de la razón práctica y del juicio práctico</i> ; dividimos el fenómeno moral en dos partes (Dimensión deontológica y teleológica). Mantenemos la definición inicial de las expresiones que se basan en verbos modales (modal verbs) en sus variaciones deontológicas (Deontic modals). (Fairclough & Fairclough, 2012: 42-43). Estos son los que se basa en una pregunta tipo: ¿Qué debemos hacer?, ¿qué deberíamos hacer? ¿Cuál es la acción correcta-incorrecta?, que se relacionan directamente con imperativos categóricos (Kant, 1998); proposiciones normativas que impliquen una concepción de validez intersubjetiva (Habermas, 2000), o variaciones de los principios de justicia (Rawls, 1999).
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	Segundo paso: conservamos el propósito de introducir la pregunta por los fines, identificación de aspectos teleológicos, objetivos, metas propuestas, en relación con preguntas del tipo: ¿Cuál es la acción buena-mala, conveniente o inconveniente que debemos ejecutar? Pero especificamos este ámbito estableciendo una relación directa con el tipo de expresiones orientadas en torno a la pregunta por la <i>vida buena</i> (Aristóteles, 2002); lo útil, la felicidad o el bienestar (Mill, 1993); <i>la vida realizada</i> (Ricœur, 1990); imperativos hipotéticos (Kant, 1998), el nivel ético de la razón práctica (Habermas, 2000), los proyectos de vida racional o que se circunscriben en el ámbito del poder de ciudadanía de

Memorando metodológico: La matriz es un criterio de referencia analítico; en ese sentido, debe comprenderse que no en todos los casos se emplean todos los aspectos referidos, por instantes se emplearán unos, y posteriormente otros; ello por supuesto depende de los contextos comprensivos, interpretativos y de exposición argumentativa.

1.2.5. Elementos QDA (Qualitative Data Analysis) del diseño metodológico (Transversal)

Como nuestro enfoque metodológico es el análisis de políticas públicas, necesariamente un aspecto de la investigación pasa por comprender los elementos normativos que hacen parte de la política pública objeto de indagación. Es decir, desde el punto de vista de la conformación de los estados de derecho, tanto los principios como los procedimientos de formulación y de implementación de política pública están determinados por los aspectos constitucionales y jurídicos. En nuestro caso nos interesa tener un diagnóstico sobre los elementos normativos fundamentales que determinan la política de educación superior en Colombia y Chile.

Así, en relación con el estudio de las normas, la técnica principal para el componente cualitativo es el *Análisis de Contenido* (Content Analysis); él cual es un método que se emplea desde los años cuarenta para comprender tanto fuentes orales como documentos escritos, y tiene dos versiones; una cuya preocupación principal son *los aspectos cuantitativos del lenguaje*; la segunda, centrada en la *producción de categorías y sus relaciones*. En esta investigación nos apropiamos de la segunda forma del *Análisis de Contenido*, en el entendido que requerimos un ejercicio inicial de emergencia de categorías existentes en las normas fundamentales que guían la economía política de la educación superior en los dos países; pero nuestra pretensión consiste en establecer relaciones con lo expresado en la literatura técnica, y en profundizar en el alcance y significado de las *categorías substantivas* que emergen en la investigación.

Nos apropiamos de la técnica denominada *Análisis de Contenido* (Content Analysis) debido a su flexibilidad y a la posibilidad que ella tiene de permitir el diálogo con un marco teórico pre-definido (la economía política); además de posibilitar los procesos de triangulación con otras fuentes de información y técnicas de investigación requeridas. Partiremos de la propuesta de AC (Content Analysis) realizada por Bruce Berg (2001), quien para la construcción de la *unidad de análisis* –como aspecto importante dentro del diseño metodológico- propone retomar el proceso de codificación de la teoría fundamentada (Berg, 2001: 245).

En nuestra adaptación emplearemos algunos elementos de la *categorización* propuesta por la teoría fundamentada en la versión de Corbin y Strauss (2002); sin embargo, es necesario aclarar que no se emplean todos los elementos de su propuesta, y por ende, la pretensión no consiste en alcanzar los niveles de *saturación* esperados como criterio de validez en la teoría fundamentada. Nuestra apropiación metodológica de su *codificación* tiene el propósito de construir de una manera adecuada la emergencia de la data, y subsecuentemente llevar a cabo un ejercicio de triangulación con elementos teóricos y empírico-analíticos, como lo son precisamente las técnicas cuantitativas. En otras palabras, con el fin de que el *análisis de contenido cualitativo* esté articulado, la argumentación se realizará a partir de una exposición entrecruzada entre las *categorías emergentes* de los elementos normativos fundamentales⁴⁰ con el conjunto más amplio de herramientas teóricas e interpretativas.

Así, el proceso de análisis de la información es el siguiente: Desde el principio resulta necesario introducir una selección del material, puesto que tal y como lo recomiendan Strauss & Corbin (2002), si este proceso no se lleva a cabo la cantidad de textos a analizar es desbordaría. Por ende, se seleccionarán los elementos constitucionales que explícitamente planteen aspectos relacionados *con la economía política de la educación superior*. Este primer objeto de indagación será complementado con la selección de las leyes, normas o decretos, que establezcan criterios fundamentales en relación con la temática principal de investigación. En forma específica, sobre Colombia llevaremos a

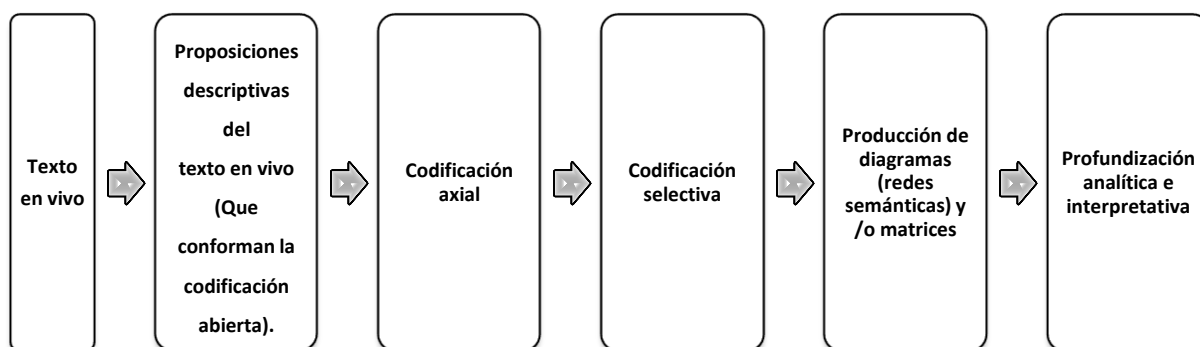
⁴⁰ Ya sean estas referencias constitucionales, a las leyes o decretos, etc.

cabo nuestro ejercicio reflexivo a partir de cuatro referentes, *los cuales se constituyen en nuestra unidad de análisis*; primero, la reforma de la educación *postsecundaria* de los años ochenta que incluye la educación superior y –lo que actualmente el Ministerio de Educación denomina- *la educación terciaria*. Segundo, los aspectos de reforma constitucional de 1991. Tercero, la formulación e implementación de la Ley 30 de 1992: Y cuarto, la expedición de la ley 115 de 1994 conocida como la Ley General de Educación. Por su parte, la educación superior chilena tiene cuatro puntos de inflexión desde 1980 hasta 2015; éstos son: Primero, la reforma de la Constitución Política Nacional en 1980. Segundo, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990. Tercero, la ley Nro. 19.876 de 2003. Y Cuarto, la Nueva Ley de Educación, promulgada el 17 de agosto de 2009.

El proceso de codificación

Para realizar el estudio de dichos documentos, se empleará como técnica el análisis de contenido de datos mediante la utilización de una codificación basada en la teoría de Corbin & Strauss, que en nuestra apropiación tiene los siguientes pasos:

Diagrama 1 El proceso de codificación que guía el análisis normativo



El texto en vivo es una expresión que se emplea en teoría fundamentada para denotar el segmento de la fuente oral, o del fragmento de texto original, sin ningún tipo de ejercicio analítico o interpretativo. Así, aquellos fragmentos de relevancia para la

investigación formarán parte de las matrices dentro de lo que hemos definido como *texto en vivo*. A continuación, se introducirán unas proposiciones, rasgos, características, conceptos que describan sintéticamente el contenido de las normas; en otras palabras, a partir de los elementos descriptores se lleva a cabo el proceso de *codificación abierta* (Strauss, & Corbin, 2002: 110) cuyo propósito principal es permitir la emergencia de los conceptos de los datos cualitativos o la data (Strauss & Corbin, 2002: 64).

Así, una vez obtenido el conjunto general de las categorías, éstas se someten a un triple procedimiento; primero, se realiza un ejercicio de *codificación axial*. Strauss & Corbin definen la codificación axial como un: "{...} proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado "axial" porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones." (2002: 135). El propósito de la codificación axial consiste en establecer cómo se relacionan las categorías emergentes entre sí, y cuáles están alrededor de un concepto en particular. Segundo, el anterior procedimiento se complementa con la *codificación selectiva*, que en palabras simples es el proceso de *refinamiento de las categorías*, y de llevar a cabo un ejercicio de subsunción que le permita al investigador integrar la data emergente en unas *categorías substantivas*, las cuales tienen como característica principal la posibilidad de integrar, articular, o incluir en su interior un conjunto más amplio de propiedades.

En la codificación abierta, el analista se preocupa por generar categorías y sus propiedades, y luego busca determinar cómo varían en su rango dimensional. En la codificación axial, las categorías se construyen de manera sistemática y se ligan a las subcategorías. No obstante, sólo cuando las categorías principales se integran finalmente para formar un esquema teórico mayor, los hallazgos de la investigación adquieren la forma de *teoría*. La codificación selectiva es el proceso de integrar y refinar las categorías. (Strauss & Corbin, 2002: 157).

Como resultado del proceso de *codificación axial y selectiva* se logran identificar unas *categorías substantivas*. Tercero, en seguida, se introducen *unos diagramas o matrices*, que son unas herramientas analíticas que se emplean para evidenciar tanto la *codificación axial como selectiva*, y en teoría fundamentada se denominan *redes semánticas o mapas conceptuales*, los cuales en el caso de esta disertación serán

construidas a través del programa Atlas Ti. Una vez identificadas las categorías substantivas y presentado los diagramas o las matrices procedemos a llevar a cabo una *profundización analítica e interpretativa*. La *codificación abierta*⁴¹, *axial* y *selectiva*, son pasos útiles para que nuestras categorías de análisis tengan realmente un fundamento inductivo en las normas; sin embargo, este aspecto *descriptivo*⁴² requiere ser complementado con la triangulación de planteamientos teóricos a través de la construcción de marcos de referencia, la emergencia de nueva data y/o su contrastación con elementos empíricos de carácter cuantitativo, cuando a ello hubiese lugar, y hemos denominado este paso como *profundización analítica e interpretativa*.

Tanto el ejercicio interpretativo de las normas en Colombia como el de Chile estará guiado por un *Análisis Cualitativo de Datos* (Analysis of Qualitative Data) más específicamente por un *Análisis de Contenido* (Content Analysis), y en su interior, para la *codificación* y los procesos de interpretación de la data, se emplean algunas herramientas de la *Teoría Fundamentada* (Grounded Theory). Como se ha expresado, el objetivo principal de la investigación consiste en analizar los aspectos que conforman *la economía política de la educación superior* en Colombia y Chile; y este objetivo requiere del ejercicio comprensivo de normas, de textos y su triangulación con otras fuentes de información.⁴³

Después de la codificación axial se realiza un último proceso de subsunción en unas categorías principales denominadas variables de núcleo: Las *categorías centrales* o

⁴¹ "Codificación abierta: el proceso analítico por medio del cual se identifican los conceptos y se descubren en los datos sus propiedades y dimensiones *Fenómenos*: ideas centrales en los datos, representadas como conceptos. *Conceptos*: basamentos fundamentales de la teoría *Categorías*: conceptos que representan fenómenos. *Propiedades*: características de una categoría, cuya delineación la define y le da significado. *Dimensiones*: escala en la cual varían las propiedades generales de una categoría, y que le da especificaciones a la categoría y variaciones a la teoría. *Subcategorías*: conceptos que pertenecen a una categoría, que le dan claridad adicional y especificidad." (Strauss, & Corbin, 2002: 110)

⁴² "El microanálisis exige examinar e interpretar datos de manera cuidadosa, y a menudo hasta minuciosa. Cuando decimos "datos" nos referimos a entre-vistas, notas de campo a partir de la observación, videos, periódicos, memorandos, manuales, catálogos y otras modalidades de materiales pictóricos o escritos (Silverman, 1993). Separamos los datos y trabajamos con los cuadros, palabras, frases, oraciones, párrafos y otros segmentos del material." (Strauss & Corbin, 2002: 64).

⁴³ "{...} Si construir una teoría es el objetivo del proyecto de investigación, entonces los hallazgos *deben* presentarse como un conjunto de conceptos interrelacionados, no sólo como una lista de temas. Las afirmaciones que expresan relaciones, como los conceptos, se extraen, como abstracciones, de los datos. Sin embargo, como son interpretaciones abstractas y no detalles descriptivos de cada caso (datos crudos), el analista los "construye" (como conceptos) a partir de los datos." (Strauss & Corbin 2002: 159).

*variables de núcleo*⁴⁴ contienen en su interior *categorías substantivas*, éstas se convierten en los temas principales de la investigación a partir de las cuales se producirán los análisis teóricos más profundos y específicos en los capítulos y sus secciones.

Dos aclaraciones importantes: Primera, en relación con la codificación abierta, axial y selectiva, en los capítulos y sus secciones se introducen sus resultados, dado que éstas se han realizado a través de matrices (manuales) y por medio de las redes semánticas realizadas en Atlas Ti. La introducción de las matrices de proceso para evidenciar la codificación abierta, que no es otra cosa distinta que identificar los conceptos, descriptores, rasgos y características de una categoría o fenómeno, volverían el texto totalmente descriptivo y la argumentación sería muy plana por segmentos muy largos. Con el fin de evitar esta extensión innecesaria, el análisis de las secciones con elementos normativos se presenta de la siguiente forma: 1) La categoría que se seleccionó como *central o variable de núcleo* va en el título principal del capítulo o sección. 2) A continuación, se introduce una definición de dicha categoría. 3) Se introduce las redes semánticas y/o matrices que evidencian *los procesos de codificación axial y selectiva*, en relación con unas categorías que se han establecido como *substantivas* a partir del análisis semántico realizado de las normas. 4) Se proporciona evidencia dentro de los elementos jurídicos que permite comprender que en efecto tales categorías fueron emergentes de la data (en este caso las leyes, decretos y aspectos constitucionales en cuestión) y no una *introducción ad hoc por parte del investigador*. Aunque evidentemente, ello no implica que no puedan introducirse otras categorías que permitan interpretar el fenómeno social como sucede con la noción *capitalismo académico*, que por sí sola no emerge de la data, pero que permite explicar varios aspectos dentro del objeto de estudio. 5) Por último, se llevan a cabo los procesos de *profundización analítica e interpretativa*. Proceso para el cual se exponen en profundidad aspectos en relación *tanto con las variables de núcleo*, como con las *categorías substantivas*.

⁴⁴ Variable de núcleo (Core variable). Cuando el investigador realiza el proceso de comparación entre *incidentes* dentro de la data, empiezan a emerger las *categorías de núcleo*. Estas categorías permiten subsumir la cantidad de variaciones existentes, las cuáles después de ser seleccionadas permiten identificar el problema de investigación (Glaser & Holton, 2007: 61).

1.3. La definición de las categorías de investigación con base en el análisis de contenido cualitativo

1.3.1. La pregunta por los fines en la educación superior, su crisis de legitimidad en el siglo XXI

La Universidad anterior al siglo XIX se desarrolló en medio de las disputas ideológicas que significaban la formación de las repúblicas, de los estados modernos, bajo la influencia del desarrollo *de la filosofía de la ilustración y de la revolución francesa*. Esta Universidad, nos dice Andrea Bernasconi, (2008: 47) se concibe como el lugar de desarrollo de las facultades, de la reivindicación de la libertad y de la autonomía; sin embargo, se trató de una Universidad que fue percibida como oligárquica, cerrada en sí misma, de escasa vocación investigativa, y creada para la formación de élites gobernantes⁴⁵.

El siglo XVIII se identificó con los *ideales de la ilustración, de la capacidad del hombre en su propia razón y de su facultad de juzgar*⁴⁶. Los ideales de la Ilustración, de la autonomía

⁴⁵ Mientras la Universidad latinoamericana del siglo XIX se desarrolló en medio de las disputas ideológicas que significaban la formación de las repúblicas en el continente bajo la influencia del desarrollo de la filosofía de la ilustración; los anhelos de libertad y autonomía que significaron la revolución francesa; por una yuxtaposición del modelo de gestión pública influenciado por el código napoleónico, junto con las prácticas de corte colonial que permanecían a pesar de la introducción de las reformas constitucionales. Esta Universidad, nos dice Andrea Bernasconi, fue en gran medida financiada por el Estado, con independencia de su naturaleza pública o privada: "{...} fueron creadas, financiadas y gobernadas por el Estado, debían entrenar a las élites políticas seculares, especialmente a los funcionarios civiles, a quienes corresponderían construir las nuevas repúblicas." (2008: 47). Este modelo fue hegemónico hasta la influencia del movimiento reformista de Córdoba, Argentina de 1918. Una perspectiva de Universidad, que a su vez influenciará la Universidad Latinoamericana hasta finales de los años setenta, y el cual estuvo caracterizado por los siguientes rasgos: Se sustentaba en la idea de un gobierno democrático: 1) "¡es decir, un co-gobierno entre por parte de los estudiantes, profesores y exalumnos, cuyos representantes sería elegidos para integrar los consejos decisores {...} en los distintos ámbitos de la vida universitaria" (2008: 53). 2) "Una orientación de la misión de la Universidad hacia la solución de los problemas sociales, económicos y políticos del país." (2008: 53). 3) La creación de la función de extensión junto con la docencia e investigación como los pilares de la actividad académica. 4) Una Universidad dentro de los ideales de la democratización no sólo en el sentido de su gratuidad sino de la forma de nombramiento y selección de las vacantes basadas en el mérito académico. 5) Una libertad autónoma de la actividad estatal. Y 6) "{...} una investigación original a cargo de profesores de tiempo completo comprometidos con la universidad." (Bernasconi, 2008: 53).

⁴⁶ Immanuel Kant en uno de sus opúsculos nos dice: "La Ilustración es la liberación del hombre de su culpable incapacidad."⁴⁶ Este es un lema que representará los ideales de la ilustración: "{...} ¡Ten el valor de servirte de tu propia razón!" (Kant, 1998: 25). O "La ilustración es la salida del hombre de su autoculpable minoría de edad." (Kant, 1993: 17). La primera traducción es la de Madero Ímaz (Kant, 1998:

teórica y práctica (Kant, 1999), de la libertad (Kant, 1998b, 1998c, 1998d, 1998e), (Kant, 2003), la igualdad y la fe en la razón serán una de las bases fundamentales de la Universidad Moderna. Como bien lo interpreta Carlos Peña (2008: 25) en Kant podemos evidenciar una de las tareas fundamentales de la Universidad Moderna, su organización por facultades, que tendrán la misión de organizar el conocimiento de la época, al mismo tiempo que generan la capacidad de ser autocríticas de sí mismas y del conocimiento medieval. Kant –en palabras de Peña-: “{...} presenta a la universidad como una comunidad científica cuyos miembros deciden sobre sí mismos y que se organiza en facultades (corporaciones según las distintas ramas del saber)” (2008: 31).

En la modernidad se da origen a *dos tipos o modelos históricos de Universidad*: el napoleónico y el humboltiano. Ambas tienen en común la empresa de: “{...} Esta doble tarea de la Universidad -cultivar y transmitir el saber disponible en cada época y examinar críticamente sus posibilidades- {...}” (Peña, 2008: 25). Ciertamente los desarrollos históricos de las Universidades en el mundo dependen de contextos, que, por lo tanto, son distintos entre sí, sin embargo, esta es una característica general de la Universidad moderna, detentar la legitimidad, la posesión y la transmisión del conocimiento.

25); la segunda la de Maestre A. & Romagosa J. (Kant, 1993: 17). “¡Es tan cómodo ser menor de edad! Si tengo un libro que piensa por mí, un director espiritual que reemplaza mi conciencia moral, un médico que me prescribe la dieta, etc., entonces no necesito esforzarme. Si puedo pagar, no tengo necesidad de pensar; otros asumirán por mí tan fastidiosa tarea.” (Kant, 1993: 18). En síntesis, para Kant la educación tiene las siguientes finalidades principales: la formación del carácter, no sólo en sentido moral, político y jurídico, sino también estético. Kant pensaba que la meta última de los procesos de formación implicaban un desarrollo del ser humano en tres ámbitos: uno *del cuidado de sí*, que tiene que ver explícitamente por el *cuidado del cuerpo*; una segunda dimensión de la formación a propósito de la pregunta por el *carácter en sentido moral*; y una tercera dimensión que es la idea de pluralismo la cual abarca la meta de la *formación para la concepción de un ciudadano del mundo*, y la idea antropológica, del ser humano bajo una concepción del *pluralismo epistemológico, práctico y estético*. Kant en *Antropología en sentido pragmático* entiende por *pluralismo* la actitud que puede tener el hombre de *pensarse a sí mismo* como un ser en el mundo que coexiste con los demás y que necesita de los demás para el desarrollo de sus facultades epistémicas, estéticas, y prácticas. *El pluralismo* en Kant es la actitud de un ser humano que conoce e interactúa en el mundo en ámbitos disímiles entre sí, y esto implica una *actitud crítica* de construcción fundada sobre el pilar de la *validez moral, política y jurídica* y lo que Kant (1998) denominará en *idea de una historia universal en sentido cosmopolita* como la idea de *progreso*. *El pluralismo* es, para Kant, la búsqueda de la *ciudadanía mundial*, y como tal, es el eje central de la *investigación antropológica kantiana*: “Al *egoísmo* sólo puede oponérsele el *pluralismo*, esto es, aquel modo de pensar que consiste en no considerarse ni conducirse como encerrando en el propio yo el mundo entero, sino como un simple ciudadano del mundo.” (1990: 19).

El modelo de Humbolt representa el posicionamiento de la filosofía como la disciplina por excelencia de la Universidad, del conocimiento y de las condiciones de su posibilidad. El modelo napoleónico, con una fuerte reforma en los procesos administrativos desencadenara la universidad de las disciplinas y las profesiones. Como nos explica Peña: “Hasta la revolución francesa, las universidades, aunque divididas entre católicas y protestantes según la confesión del soberano del que dependían, se organizaban por regla general de una misma forma y enseñaban un mismo saber distribuido en cuatro facultades: artes, derecho, medicina y teología” (2008: 28). Las revoluciones, primero la francesa, después la industrial, junto con las guerras napoleónicas contribuyeron a la “reconstrucción” de la Universidad moderna; la revolución francesa por sus ideales de igualdad, libertad y su propósito emancipador; las guerras napoleónicas porque la devastación que produjeron en Europa significó una re-edificación de las instituciones desde sus cenizas; y la revolución industrial por la introducción de las nuevas dinámicas económicas y políticas que generó. Nos dice Peña: “De las 143 universidades que había en 1789, quedaban sólo 83 en 1815; en Francia, 24 universidades habían sido abolidas; en Alemania, 18 de 34 habían desaparecido; y en España, 10 de las 25 iniciales ya no estaban. A mediados del siglo XIX, sin embargo, había ya en Europa 98 universidades y para la segunda guerra mundial ese número se había doblado” (Peña, 2008: 29).

La influencia napoleónica fue decisiva en la conformación histórica de los sistemas nacionales de educación porque las reformas que introdujo se llevaron de la mano con la conformación de los Estados-nación modernos. El Estado se concibe a sí mismo como un ente centralizado con estructuras burocráticas que cumplen la función dentro de la sociedad de detentar las estructuras formales del poder. Es el periodo de la *racionalización burocrática* heredero del sistema de administración napoleónico en el que se interpretó a la educación como un sistema funcional dentro de las formas de organización moderna de la sociedad. De acuerdo con Guillermo Ruiz:

Cuando se analiza la organización histórica de los sistemas nacionales de educación se debe considerar que éstos han puesto de manifiesto, durante el siglo XIX, la cuestión de la politización de todas aquellas esferas de la vida social en las que el Estado había

comenzado a intervenir activamente desde fines del siglo XVIII. Las luchas relativas al monopolio de la educación y a las regulaciones sobre el derecho a la educación daban cuenta de conflictos en torno a la lucha por el poder y a la propia conformación de los Estados nacionales modernos. (2012: 14).

Ya en el siglo XX la educación superior se enfrentó, como bien lo indica a Wallerstein (2006: 37), a tres aspectos geopolíticos determinantes: la victoria de los aliados sobre Alemania en la segunda guerra mundial y el consiguiente inicio de la guerra fría; el crecimiento demográfico exponencial después de 1945, junto con el aumento de la capacidad productiva⁴⁷; y por último, la expansión de los sistemas universitarios y la multiplicación del número de científicos dedicados a la investigación tecnológica.

El primero de ellos, factores de carácter ideológico, político, económico y social presionan los procesos de conformación *de la educación superior en el siglo XX*. La guerra fría es el punto de arranque de la necesidad de producir en forma constante cambios tecnológicos que permitieran la ventaja en la táctica y la estrategia militar. Al mismo tiempo que se presentaba el crecimiento demográfico de la población; políticamente, se instauraba la perspectiva de satisfacción de derechos dentro del concepto de *estado del bienestar*. Esto influye para que, de manera decisiva, la educación superior reciba un aumento de capital económico, que incidirá no sólo en la expansión del sistema universitario, sino que modificará aspectos fundamentales de la concepción misma de Universidad tales como una orientación interdisciplinar de las investigaciones; la necesidad de la investigación aplicada y el papel que más tarde ejercerán las investigaciones en telemática, telecomunicaciones, y electrónica.

La victoria de los aliados sobre Alemania produjo como consecuencia que el modelo de desarrollo, *como modernización universal*, implementado en los países del Atlántico Norte fuera exportado a todo el mundo occidental. En ese contexto, Wallerstein (2006: 44) con acierto señala que la recomendación de política pública predominante fue la de

⁴⁷ Ciertamente la postura *fordista y taylorista* presionan la creación de un sistema basado en *la economía de escala*; proceso que va de la mano con el modelo de desarrollo denominado por Peemas como *la modernización universal*.

producir la transformación de la economía mundial a partir de la modernización de las estructuras políticas, económicas y sociales; nos dice Wallerstein: “La modernización tenía la característica de que ese modelo se podía aplicar también a las zonas occidentales, interpretando el desarrollo histórico del mundo occidental como la progresiva y precoz realización de la modernidad” (2006: 45).

Los resultados del *enfoque como desarrollo universal* tuvieron como consecuencia el traslado progresivo de la población de zonas rurales hacia los “*nuevos centros de producción industrial*” que representaban las ciudades capitales en Latinoamérica. En efecto, como lo expresa *Wallerstein* el resultado fue el crecimiento demográfico en las ciudades, y, por ende, un aumento de la presión sobre los sistemas públicos de educación superior. Sin embargo, en forma paralela a este fenómeno de modernización también se presenta la generación de una postura *crítica*.

La lectura sociológica de Theodor Adorno y Max Horkheimer (1998: 165-166) en *dialéctica de la ilustración*⁴⁸, se basa en una crítica a esa concepción de la modernidad que introduce una *colonización de la cultura*. Desde la perspectiva de Adorno (1998) esta colonización se evidencia en una falsa dicotomía entre la identidad universal y particular; en una concepción de *progreso técnico*, en el que los medios de comunicación cumplen el papel de legitimadores de *la sociedad capitalista*. En este contexto de reproducción cultural, las necesidades humanas son satisfechas con bienes estandarizados. La *racionalidad técnica* se convierte en una *relación de poder y dominación*, en el que las empresas económicas basados en los modelos de expansión de la maquinaria, de la estandarización de procesos de producción y de especialización en la fuerza laboral, traerán como consecuencia la generación de monopolios y oligopolios, que promoverán la instauración de un poder que transformará las relaciones políticas y sociales, y la consiguiente denuncia de Adorno y Horkheimer (1998) de *una sociedad alienada de sí misma*.

⁴⁸ Cuya versión original fue escrita en 1944.

Particularmente, en Latinoamérica las ideas de Adorno y Horkheimer⁴⁹ tendrán una influencia decisiva en uno de los enfoques más importantes de la educación denominada *pedagogía crítica*. Sin embargo, *la postura crítica*, si bien desarrolla nuevas propuestas⁵⁰, se encuentra en una perspectiva contraria a los discursos de los gobiernos, y en general de las administraciones de las universidades latinoamericanas, quienes en su mayoría asumen la definición de *universidad* desde el discurso sobre la interrelación *entre la educación superior y el desarrollo* basado en la perspectiva del *crecimiento económico*, o en el mejor de los casos, en el paradigma del *desarrollo sostenible* que promueven las entidades multilaterales.

En otras palabras, el punto de vista normativo de las entidades multinacionales es precisamente el contrario a una concepción de universidad que parte del reconocimiento de sus contextos de trasfondo, y más bien se encuadra en una perspectiva en que los aspectos fundamentales de la educación superior se orientan hacia su servicio *al desarrollo económico* y no al *desarrollo de las personas*, como lo evidenciaremos en los elementos normativos en Colombia y Chile.

En su obra: *Sin fines de lucro*, Nussbaum realiza una defensa del papel fundamental que tiene la educación universitaria en el proceso de formación ciudadana y de conformación de una democracia contemporánea. Específicamente, esta obra nos invita a pensar que el mundo contemporáneo se encuentra en crisis, y no precisamente se

⁴⁹ Freire reconocerá la influencia que sobre él ejercieron autores como: Marx, Lukács, Fromm, Gramsci, Fanon, Memmi, Sartre, Kosik, Agnes Heller, Merleau Ponty, Simon Weil, Arendt, Marcuse entre otros (Freire, 1997) (Freire, 2007).

⁵⁰ En forma posterior, herederas de esta postura crítica y en contra de la modernidad, emergerán las posturas De-coloniales, post-coloniales y las epistemologías del sur, las cuales no son homogéneas; ellas surgen a partir de diferentes disciplinas como la literatura, la historia, el psicoanálisis, feminismo, desde distintas áreas geográficas y culturales. Pero todas ellas tienen en común que sus autores buscan re-interpretar el sujeto y la historia colonial como han sido representados tradicionalmente por Occidente. En la época actual, surge el Post-colonialismo, hijo directo del post-modernismo cuyo objetivo fundamental consiste en la pretensión de romper con la modernidad y el modernismo occidental. El Post-colonialismo busca plantear una lectura distinta entre los imperios europeos y las ex-colonias. El post-colonialismo busca superar el discurso moderno de los colonizadores. África, América latina y Asia, tienen en común una historia de dominación colonial; por lo tanto, en el análisis social de sus propias fuentes, se pueden hallar contribuciones a nuevas realidades sociales, particularmente cuando se habla de las asimetrías del poder. Así uno de los propósitos de los estudios subalternos es la reconstrucción de los imaginarios colectivos. Una construcción simbólica mediante la cual una comunidad se define a sí misma, e intenta oponerse críticamente a la capacidad de los medios de imponer los imaginarios de una “tradiciones inventada” en el contexto de la formación de los Estados-nación.

refiere a las problemáticas del sistema financiero y económico que fueron producto de la burbuja financiera occidental de los años 2008-2010, sino que se propone denunciar un conjunto de dificultades que afectan en forma dramática la concepción de *régimen político actual, educación, universidad y formación profesional* (Nussbaum, 2010: 19). Para ella, el resquebrajamiento del sistema educativo conduce a esta dificultad porque la *educación superior* está dirigida a formar personas acríticas, obedientes y consumistas. En otras palabras, la *crisis de la democracia* se fundamenta en una *positivización* del conocimiento centrado en *la educación para el trabajo, la utilidad y el crecimiento económico*. Esta tensión entre el desarrollo humano y el desarrollo como crecimiento económico se presenta en la caracterización de la UNESCO. En el *Informe final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior* de 1998, la caracterización que realiza la entidad multilateral es la siguiente:

Esta tensión entre el desarrollo humano y el desarrollo como crecimiento económico se presenta en la definición que realiza la misma UNESCO (1998) a propósito de la educación superior. En el *Informe final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior* de 1998, la caracterización que realiza la entidad multilateral es la siguiente:

1) *El acceso debe ser igual para todos*, pero el “todos” se encuentra delimitado por el criterio del mérito (UNESCO, 1998: 2. Art. 1). 2) Los sistemas de educación superior deben contribuir al *desarrollo sostenible, al desarrollo cultural, social, económico y político*, a la consolidación de los derechos humanos, la democracia, la paz, el fortalecimiento de los valores e ideales de la cultura, en un marco de fomento de la educación superior *a lo largo de toda la vida* (UNESCO, 1998: 2. Art. 2).

3) Las *Instituciones de Educación Superior* deberán gozar de libertades académicas y de autonomía en forma plena, asumiendo el principio de *rendición de cuentas* (UNESCO, 1998: 2. Art. 3). 4) La pertinencia de la educación superior debe fundarse en sus relaciones con *los objetivos y necesidades de la sociedad, fomentar el espíritu de la empresa*, y encaminar las acciones en una perspectiva interdisciplinaria y transdisciplinaria (UNESCO, 1998: 2. Art. 4).

5) La educación superior es un componente que se inició con la educación para la primera infancia, continua con la primaria, y la secundaria cuyo propósito es formar a las personas para la *vida activa* (UNESCO, 1998: 2. Art. 5). 6) La educación superior debe diversificarse permitiendo una *gama óptima de posibilidades* (UNESCO, 1998: 2. Art. 6).

7) Debe introducirse los sistemas de evaluación tanto internos como externos de calidad de la educación superior, y ésta debe entenderse como un concepto multidimensional, es decir, que abarque las diversas funciones, objetivos y actividades que comprende la universidad (UNESCO, 1998: 2. Art. 7). 8) Las universidades deben propender por: A) La formación de su personal; B) fomentar la excelencia de la investigación y la enseñanza (UNESCO, 1998: 3. Art. 8); C) incluir la participación estudiantil en el gobierno universitario; D) Educar a ciudadanos “bien informados”, socialmente responsables (UNESCO, 1998: 3. Art. 9). E) aumentar la participación de las mujeres en toda la educación superior (UNESCO, 1998: 3. Art. 10); F) desarrollar el potencial de las nuevas tecnologías y la comunicación; en otras palabras, emplear las Tic como herramientas para el *acceso equitativo*; G) incluir la *cooperación internacional* tanto técnica como financiera para implementar la adaptación tecnológica (UNESCO, 1998: 3. Art. 11). H) Aumentar la participación en general de todos los actores gobiernos, medios de comunicación, investigadores, padres de familia, mundo laboral y grupos comunitarios (UNESCO, 1998: 3. Art. 15).

9) La educación superior se concibe como un *servicio público* con el fin de diversificar su financiamiento a partir de fuentes tanto públicas como privadas (UNESCO, 1998: 3. Art. 12). Y 10) La dimensión internacional se concibe como un elemento intrínseco de la calidad, y por lo tanto, debe fomentarse progresivamente facilitando los procesos de movilidad y homologación. (UNESCO, 1998: 3. Art. 13 y 14).

La caracterización de la UNESCO ciertamente introduce una serie de elementos incuestionables en relación con la educación superior en tanto aborda las dimensiones básicas que ésta debe tener en la sociedad. Así, la declaración de la perspectiva integral de la educación superior en tanto medio para alcanzar fines sociales, económicos, y culturales; como aquellos relativos al desarrollo de las personas, al desarrollo sostenible

y al mejoramiento de la sociedad resultan fundamentales. Igualmente, resulta esencial la determinación de los fines primordiales de los sistemas de educación superior, en tanto sus funciones básicas, formación profesional, posgradual, investigación y extensión hoy deben realizarse en un mayor diálogo con la sociedad, en una perspectiva más democrática y plural, y en una dimensión acorde con las exigencias de calidad y de transparencia que reclama la administración pública contemporánea.

Sin embargo, la definición también abarca otros aspectos que permiten el empoderamiento del *capitalismo académico*; y que a la postre, terminan por cimentar la transformación de la educación superior hacia el concepto de *educación terciaria*. Y este proceso de cambio, se constituye en una de las agendas principales de las entidades multilaterales: producir el debilitamiento de los sistemas universitarios públicos para darle cabida a un escenario de multitud de actores e instituciones que toman sus decisiones con base en la lógica del mercado, y este panorama a implicado que las entidades multilaterales pasen de una concepción de educación superior centrada en las universidades, hacia un fortalecimiento de la educación terciaria.

En este proceso de privatización de la educación, Sousa Santos ubica dos etapas: la primera, corresponde a la consolidación de los mercados nacionales (que él comprende entre 1980 y 1990); y la segunda, la del mercado trasnacional, o en medio de la globalización (desde 1990 hasta nuestros días). Ambas etapas se encuentran conformes con las soluciones globales de la educación promovidas por el Banco Mundial, la organización Mundial del Comercio, y la OCDE. A partir de las recomendaciones para la implementación de política educativa de la OCDE, en la actualidad esta relación entre desarrollo y educación está dirigida a fortalecer, principalmente, la perspectiva de *crecimiento económico* dentro del presupuesto de la formación de *capital humano* in *Research and Innovation in Tertiary Education Pointers for Policy Development* (OCDE, 2013). En las recomendaciones que allí se plantean podemos evidenciar dos aspectos: primero, la meta de articulación de los conceptos y las prácticas de *ciencia, tecnología e innovación* del sistema educativo con las dinámicas del sistema productivo. Segundo, que el tema de la calidad de la educación no se asume como un valor intrínseco, sino

como un medio necesario para obtención de unas metas que son definidas en términos de *desarrollo económico*.

Por su parte, para Sousa Santos (2005: 16) la mercantilización de la educación y el capitalismo educativo, se constituyen en un proyecto que tiene dos niveles: El primer nivel es el del auto-sostenimiento económico de la Universidad pública, en el que se conduce a superar la crisis financiera mediante la creación de ingresos propios, que resulten de la venta de sus servicios a través de alianzas estratégicas con el capital y con los procesos industriales. El segundo nivel es el des-dibujamiento de los límites conceptuales y de los aspectos teleológicos entre la universidad pública y la universidad privada, el cual no tiene como propósito introducir al sistema universitario dentro de las premisas de las leyes del mercado, de la demanda y de la oferta, sino que el objetivo consiste en concebir la universidad en sí misma en un mercado, "{...} un como mercado de gestión universitaria, de planes de estudio, de diplomas, de formación de docentes, de evaluación de docentes y estudiantes." (2005: 16).

Sousa Santos (2005: 17) sostiene que la agudización de la des-financiación de la Universidad Pública tiene un capítulo importante a partir de 1997, en el que un documento de la UNESCO establece que la prioridad para el gasto público en educación en los países de África debe centrarse en los niveles de educación primaria y secundaria, toda vez, que la incipiente infraestructura, la incapacidad investigativa, la inexistencia de equipos, personal escasamente remunerado, y la corrupción presentaban y proyectaban una tasa de retorno baja. En las recomendaciones del año 2002 realizadas por el Banco Mundial intentó implementar la misma lógica en Brasil. Sin embargo, para Sousa Santos (2008), (2010), en realidad se trata de una perspectiva de recomendación de política educativa internacional para Latinoamérica, en la que se afirma que no es necesario aumentar los recursos públicos para la educación, sino que, a través del mercado universitario, la reducción de costos por estudiante, la presión sobre el cuerpo de docentes y la eliminación gradual de la gratuidad pública, serían los caminos por los cuáles se debía financiar la universidad del siglo XXI.

Sousa Santos (2005) caracteriza nuestra época como una de una profunda contradicción y tensión a propósito de lo que espera de ella el sector productivo de la economía: Por un lado, la tercerización, la producción masiva requiere de mano de obra poco o nada calificada; por el otro, la globalización produce una mayor segmentación e inequidad social tanto al interior de las naciones como entre ellas. La mano de obra calificada puede obtenerse a partir de la fuga de cerebros (*brain drain*), de la subcontratación (*outsourcing*) de servicios técnicamente avanzados y de la deslocalización de las industrias. Esto origina, una reducción en los salarios de los profesionales calificados toda vez que la globalización aumenta la mano de obra disponible con menores costos. En consecuencia: “La disponibilidad global de mano de obra calificada hizo que la inversión de los países centrales en la universidad pública bajara de prioridad y se volviera más selectiva en función de las necesidades del mercado. En este campo emergió otra contradicción entre la rigidez de la formación universitaria y la volatilidad de las calificaciones exigidas por el mercado.” (Santos, 2005: 18). Así, el mercado ha transformado la Universidad Latinoamericana creando un sistema de educación por módulos; periodos de formación más flexibles y cortos, y más dúctil dentro del concepto de *capitalismo educativo* o *capitalismo académico*⁵¹ (Sousa Santos, 2005: 16).

La crisis que Sousa comprende como una pérdida de legitimidad y de pérdida de autonomía en la producción, validación y certificación del conocimiento; Galcerán la interpreta como un esfuerzo sistemático por introducir la Universidad en los *tejidos* económicos centrales del capitalismo. Galcerán (2010: 14) considera que ciertamente se está produciendo el final de la concepción de la Universidad del siglo XIX en relación con esos pretendidos equilibrios entre ciencias y humanidades, entre honor, virtud y democratización del conocimiento. Pero, detrás de esa perspectiva se esconde como realidad, que la universidad: “{...} ha sido siempre una institución productora de cultura ligada al poder y, en las sociedades capitalistas, una institución de reproducción social de ese tipo de sistema.” (2010: 14).

⁵¹ En este documento, las expresiones *capitalismo académico* y *capitalismo educativo* se emplean de manera intercambiable.

Así, en contraposición a la pregunta central que se hacían los pensadores griegos de la educación como *formadora de cultura y de los valores que guían deontológica y teleológicamente* a una sociedad, la perspectiva contemporánea de la educación superior que es modificada por el capitalismo académico opta por la flexibilización, para aumentar el número de egresados; prefiere la evaluación externa de la educación porque prioriza la homogenización del conocimiento; y sucesivamente reduce el papel de las ciencias humanas y sociales, porque la sociedad requiere trabajadores técnicamente bien formados, dócilmente obedientes, e incapaces de tomar decisiones fundamentales sobre las decisiones políticas que requiere el ámbito local, regional, nacional, o internacional como sociedad latinoamericana. Y todo ello, dentro de un margen de *incoherencia entre los discursos y los resultados en términos de desigualdad* que producen las decisiones de política en Colombia y Chile.

Por estos aspectos, debemos iniciar el ejercicio interpretativo con un análisis descriptivo de los elementos que configuran *la dimensión teleológica* dentro de las normas, con el fin de comprender cuál es la orientación y la caracterización que presentan los elementos jurídicos que estructuran los sistemas de la educación superior y terciaria en Colombia y Chile. Ahora, es necesario introducir una aclaración, por cuestiones argumentativas el ejercicio de análisis de contenido no se presenta en una sola sección. A lo largo del documento se introducen los análisis descriptivos semánticos de las normas, y en forma posterior, a ellos, se introducen ejercicios comprensivos y expositivos más amplios y específicos. A continuación, introducimos el relativo a los aspectos teleológicos fundamentales, no obstante, se reitera, debe entenderse que como se trata de los elementos que se evidencian como fines, ellos se abordan analíticamente a lo largo de la disertación.

1.3.2. Definición de las variables de núcleo con base en los fines declarados en las normas que estructuran la educación superior en Colombia y Chile

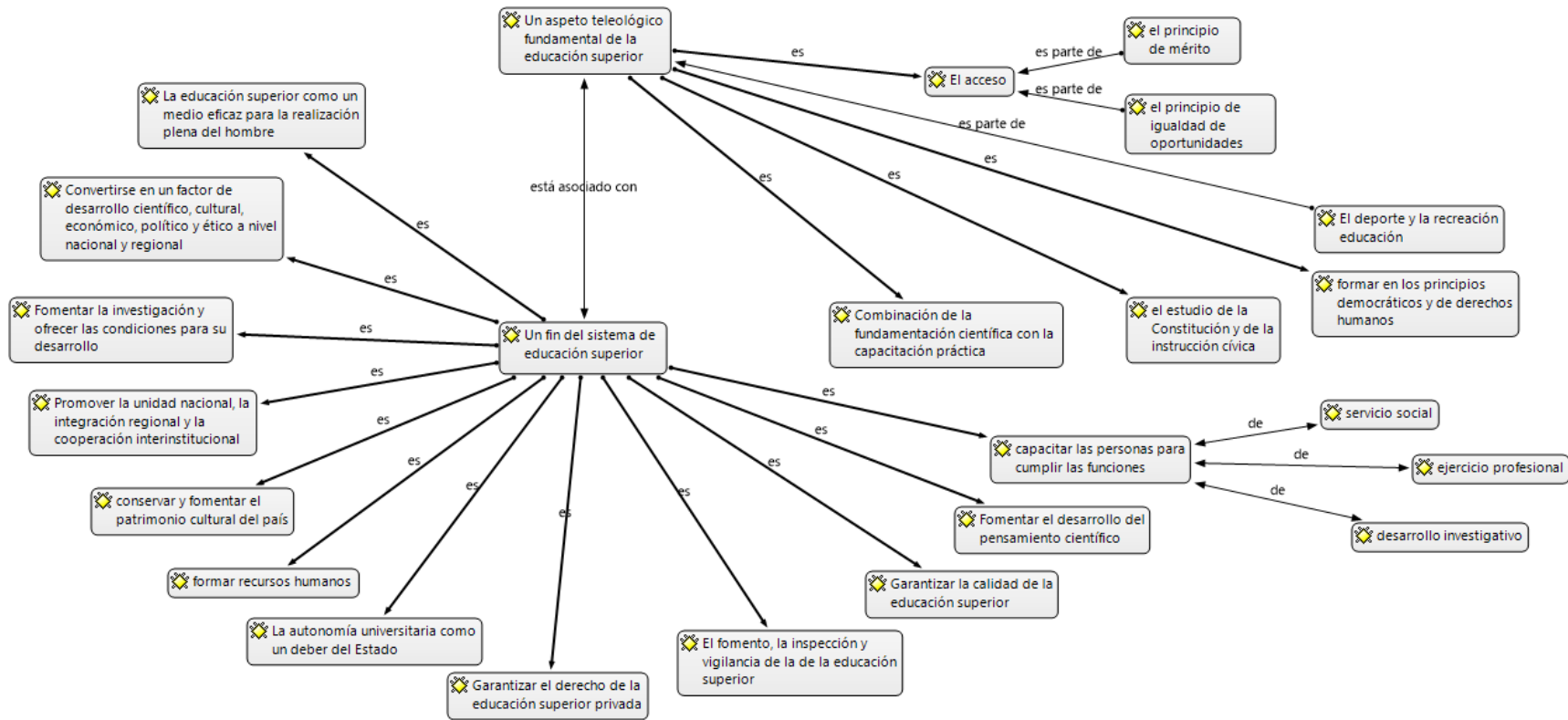
El propósito de esta sección consiste simplemente en identificar cuáles son las categorías substantivas y las variables de núcleo que guiarán inicialmente la investigación en su dimensión cualitativa. En ese sentido, primero, como lo dijimos en

la introducción, la unidad de análisis está conformada de la siguiente forma: En Colombia llevaremos a cabo nuestro ejercicio reflexivo a partir de cuatro referentes, *los cuales se constituyen en nuestra unidad de análisis*; primero, la reforma de la educación *postsecundaria* de los años ochenta que incluye la educación superior y –lo que actualmente el Ministerio de Educación denomina- *la educación terciaria*. Segundo, los aspectos de reforma constitucional de 1991. Tercero, la formulación e implementación de la Ley 30 de 1992: Y cuarto, la expedición de la ley 115 de 1994 conocida como la Ley General de Educación. Por su parte, la educación superior chilena tiene cuatro puntos de inflexión desde 1980 hasta 2015; éstos son: Primero, la reforma de la Constitución Política Nacional en 1980. Segundo, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990. Tercero, la ley Nro. 19.876 de 2003. Y Cuarto, la Nueva Ley de Educación, promulgada el 17 de agosto de 2009. Segundo, es necesario introducir una aclaración expositiva, en esta sección no se desarrollan los temas, se describen los indicadores semánticos con el propósito de llevar a cabo el proceso de la codificación selectiva, que consiste en establecer las relaciones de subsunción semántica que en los capítulos y secciones de la disertación serán desarrollados.

El artículo 22 del Decreto Nro. 80 de 1980 define los fines del sistema de educación superior de la siguiente forma: A) Impartir la educación superior como un medio eficaz para la realización plena del hombre. B) Ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior. C) Adelantar programas de inclusión de las personas que se encuentran en zonas rurales y urbanas marginadas del desarrollo social y económico. D) Realizar la función de vigilancia del sistema. E) La vigilancia del sistema incluye una revisión de los requisitos mínimos académicos, científicos y administrativos. F) Articular la educación superior con los demás niveles. G) Contribuir al desarrollo de los demás niveles educativos. H) Promover la formación científica, pedagógica, e investigativa del personal docente de tal forma que esta garantice la calidad de la educación superior. I) Promover la descentralización educativa. J) El sistema universitario deberá contribuir al desarrollo de las regiones. Y k) facilitar la transferencia entre programas.

En síntesis, el diagrama que nos permiten visualizar la codificación axial general sobre los fines de la educación superior y terciaria en Colombia es el siguiente:

Diagrama 2 Codificación axial de los fines de la educación superior en Colombia



Elaboró: Montoya (2018). Unidad de análisis normativo en Colombia compuesta por: 1) Ley 8 de Enero de 1979, 2) Decreto Nro. 80 de Enero 22 de 1980, 3) Constitución Política de Colombia (1991), 4) ley 30 de 1992, y 5) ley 115 de 1994.

Primero, dentro de las funciones substantivas de la educación superior se encuentran: la formación profesional y postgradual; el fomento de la investigación científica y pedagógica; el control y vigilancia tanto de los procesos administrativos, como de la calidad de la educación superior; y la proyección social. Es interesante como desde este Decreto, que se da a comienzos de la década de los ochenta, se empieza a introducir una figura, que será determinante en la comprensión de varios fenómenos ligados con las transformaciones de la educación superior, y que nosotros más adelante, vincularemos con la influencia *de los enfoques racionalistas de política pública* en los cambios de gestión pública. Fenómenos como la *descentralización* va a estar intrínsecamente relacionada con otros procesos administrativos tales como: el traslado paulatino de mayores responsabilidades financieras a las Universidades que componen el sistema de formación pública; una mayor autonomía en la creación de programas; la introducción de las figuras del *contracting out* y *del outsourcing*; la reducción o eliminación de beneficios estudiantiles, en los que se incluye el cierre de las residencias, el costo subsidiado de los restaurantes al interior de las universidades, y la eliminación de medidas sociales de esta índole.

Segundo, el Decreto Nro. 80 de 1980 va a mencionar tres elementos que tienen implicaciones desde una dimensión de la justicia distributiva de la educación superior. El primero, consiste en la referencia de la necesidad de ampliar *el acceso*; una medida que se relaciona con la presión que desde los años setenta se venía presentando en relación, no solo con el crecimiento demográfico, con el número de personas que ahora terminaban sus bachilleratos, sino también con una sociedad, que desde los años cincuenta había empezado un aceleramiento en el cambio de la composición de la población en la que se produce un crecimiento de las ciudades y las áreas metropolitanas, y una subsecuente disminución de la población rural (Ortiz Mena, 1978: 61-63). El segundo, consiste en la propuesta de crear programas cuyo objetivo era ampliar la cobertura de los jóvenes que habitan las zonas rurales y urbanas, que se han encontrado marginadas del desarrollo social y económico tradicional. Y el tercero, es que establece una relación directa entre el papel que desempeña la educación superior y la perspectiva del desarrollo de las personas y de las regiones.

Posteriormente en la Ley 30 de 1992 se determinan como metas de la educación superior el fomento de los siguientes aspectos: a) espíritu reflexivo, b) autonomía personal, c) marco de libertad de pensamiento, d) pluralismo ideológico, e) universalidad de los saberes, y f) respeto por las formas de la cultura. La educación superior se desarrollará en un ambiente de libertad de aprendizaje, investigación y de cátedra; y su accesibilidad estará sujeta a las condiciones de exigibilidad. Estos principios se complementan con los establecidos en el artículo sexto con los siguientes objetivos: a) Profundizar en la formación integral y capacitar las personas para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social. b) Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento. c) Prestar un servicio con calidad. d) Convertirse en un factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional. e) Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas. f) Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden. g) Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con el objeto de formar recursos humanos. h) Promover la formación y consolidación de comunidades académicas i) Promover la educación ambiental j) y Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país (Ley 30, 1992: Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992).

En relación con los fines establecidos en la Ley 30 de 1992, además de retomar lo planteado en términos de las funciones substantivas de la educación superior, nos interesa recalcar tres aspectos que se visibilizan en esta norma. El primero de ellos es la presencia explícita de *la autonomía universitaria* en diversos aspectos, al declarar el espíritu reflexivo, la autonomía personal, el marco de libertad de pensamiento, el pluralismo ideológico, y la universalidad de los saberes, entre otros. Además, en forma específica, el artículo 3ro de la Ley 30 de 1992 establece *la autonomía y la vigilancia de la calidad* de la educación como dos funciones fundamentales para la educación superior “{...} El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.” (Ley 30, 1992, Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992). Sin embargo, la postura sobre el tema de la *autonomía universitaria* ya había sido planteada

en el artículo 18 del decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980 que le proporciona un horizonte de acción en tres aspectos: *para la prestación del servicio; de su organización; y de su gobierno universitario*: “{...} Artículo 18°. ¿Dentro de los límites de la constitución y la ley, las instituciones de educación Superior son autónomas para desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicio; para designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de los recursos o darse su organización y gobierno. Es de su propia naturaleza el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política.” (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980).

Esta perspectiva normativa se ve fortalecida con la reforma constitucional; en particular el artículo 69 de la *Constitución Política de Colombia* introducida en 1991 garantiza este aspecto, al establecer que la autonomía universitaria es un deber del Estado.⁵² En particular, el concepto de *autonomía universitaria* tiene 3 connotaciones dentro de la norma: la primera, implica la administración de las Universidades, o en general de las IES, con independencia de los intereses del gobierno central o de grupos defensores de ideologías políticas, económicas o religiosas particulares; de tal forma, ella implica la existencia de: A) un *co-gobierno institucional*, que en esta norma lo que implica es la posibilidad de elegir su propio cuerpo directivo, su estructura organizacional tanto a nivel macro, la administración educativa de toda la universidad, como a nivel micro, en torno a las *facultades o unidades académicas*. Aunque en la práctica existen muchas tensiones sobre la forma como se eligen los cuerpos directivos de las universidades públicas, en las que la referida autonomía expresada en un cogobierno institucional es inexistente, debido al rol ejercido por el presidente o su representante, y los gobernadores.

⁵² “Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (Constitución Política de Colombia, 1991). En: Corte Constitucional de Colombia, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion>.

B) Esta autonomía “normativa” también connota la construcción de los criterios de elección del cuerpo docente entre otros factores de la gestión educativa; una característica que se encuentra en los orígenes del concepto con el *movimiento de Córdoba*⁵³. La segunda connotación consiste en que la *autonomía* se relaciona intrínsecamente con las libertades de pensamiento, de cátedra, de producción de conocimiento, de construcción académica, y de producción científica. Y una tercera connotación de la *autonomía* está relacionada con la capacidad de producción y oferta de programas y servicios dentro del marco de la ley.

El segundo aspecto que queremos resaltar, que como podemos apreciar en seguida, también se presenta en las normas del país austral es que *la concepción del desarrollo* que está planteada no se refiere unívocamente a la *dimensión del desarrollo* desde la interpretación del *crecimiento económico*, sino desde una dimensión de integralidad de este, en el sentido que, la formación en ciencias sociales, ciencias humanas, artística, cultural, y ética va de la mano del componente económico. Y el tercer aspecto, consiste en que desde esta época se empieza a plantear una preocupación por la *dimensión ambiental del desarrollo* y por expresar la importancia de conservar y defender *el patrimonio cultural* del país.

Por su parte, en Chile la *Constitución política* caracteriza en general la educación como: “La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas

⁵³ Ciertamente, la noción de autonomía tuvo origen en el manifiesto de Córdoba de 1918 y en la ley Avellaneda. En Argentina entre 1885 y 1918 se da un periodo de regulación de la actividad ejercida por las Universidades desde una perspectiva centralista de *la administración educativa y del gobierno educativo*. En 1885 se presenta la propuesta de una ley de autonomía universitaria cuya propuesta fue creada por Nicolás Avellaneda, por entonces rector de la UBA. Su proyecto original se basaba en la idea de una autonomía universitaria que le permitiera a las instituciones construir su propia estructura organizativa frente a dos temas fundamentales: la provisión de los cargos docentes, y la autonomía en el gobierno universitario. En 1918 se produce el movimiento reformista universitario de Córdoba. Nos cuenta Fernández (2003: 18), a partir de un conflicto iniciado con la Facultad de Medicina en la Universidad de Córdoba, se da lugar a un manifiesto que constituye: “[...] las bases del pensamiento y de las reivindicaciones del Movimiento Reformista, que rápidamente superó los límites de la Universidad Nacional de Córdoba, comprometió a los principales dirigentes del gobierno y de la política nacional, y se extendió a otras universidades argentinas y latinoamericanas.” (2003: 19). Los temas fundamentales de la reforma de Córdoba fueron: la autonomía universitaria, la implementación de un sistema de co-gobierno, la función social de la universidad, el cuestionamiento a la Universidad como institución dedicada principalmente a la producción de títulos, la necesidad de la renovación pedagógica, entre otros factores.

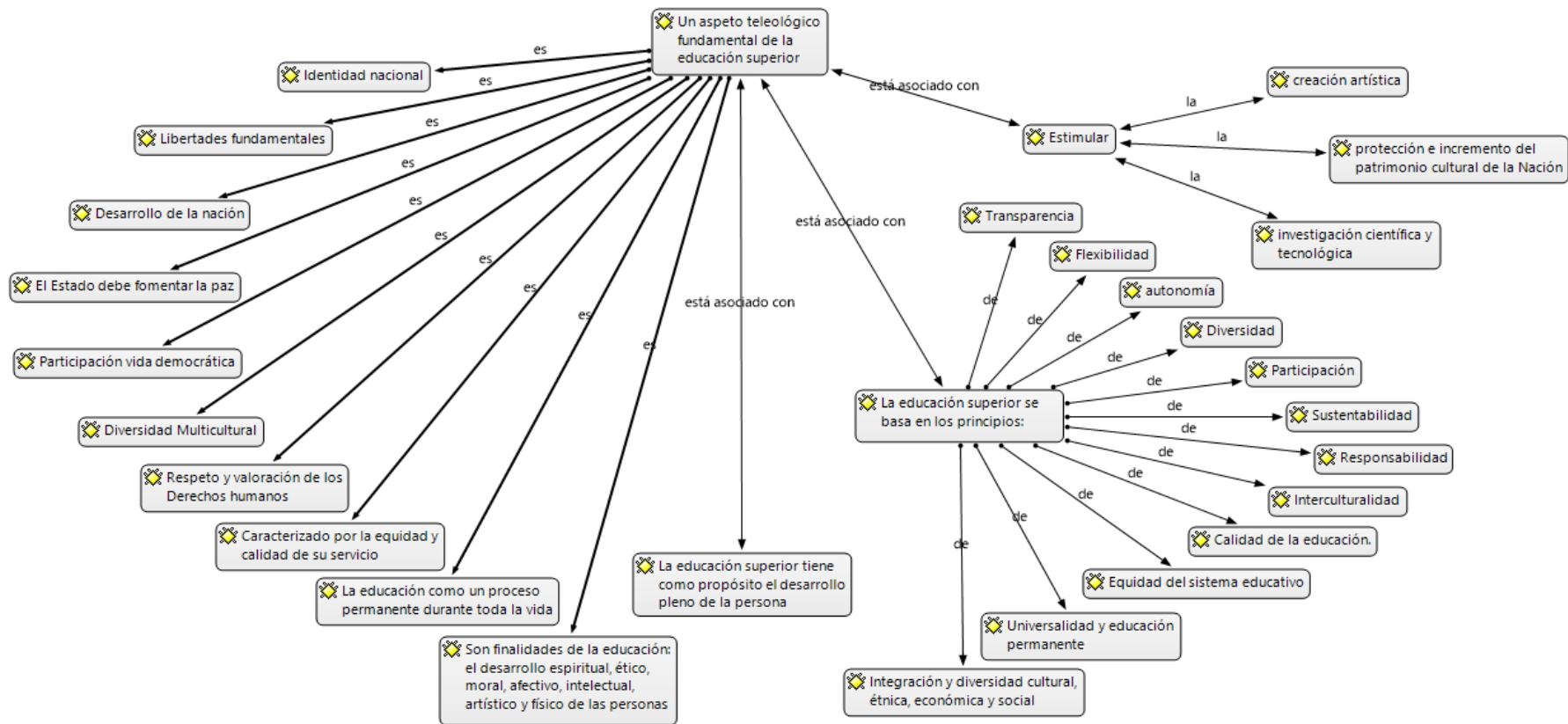
de su vida.” (Constitución Política de Chile, 2005. Art. 19, párrafo 10). Este punto de vista se reitera en *La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* (República de Chile (2003). Ley Nro. 19.876 (2003)) que interpreta la educación como un proceso permanente durante toda la vida de los seres humanos; y un derecho de todas las personas, cuya finalidad principal es proporcionar un desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico. Y en relación con las funciones de la educación superior establece que es función del gobierno central: “{...} fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.” (Constitución Política de Chile, 2005. Art. 19, párrafo 10).

Pero, complementa esos enunciados anteriores con la introducción de la valoración de los derechos humanos, de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural, de la paz, de la identidad nacional; y reitera la proposición de que la educación forma a las personas para participar de la vida democrática y con el propósito de contribuir al desarrollo del país. En síntesis, el diagrama que nos permiten visualizar la codificación axial general sobre los fines de la educación superior y terciaria en Chile es el siguiente:

La Ley 20.370 (Ley general de la Educación) en la sección primera, párrafo 1 sobre los *principios y fines de la educación*, que establece los requisitos y el proceso para el reconocimiento oficial de los establecimientos e instituciones educativas de todo nivel, determina como el primer objetivo obtener un sistema educativo reconocido por la equidad y calidad de su servicio (Ley 20.370, 2009: Art. 1).

El artículo segundo de la Ley 20.370 del 2009 reitera la formulación anterior de la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* en torno a que la educación es un proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de los seres humanos; y que la educación tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico.

Diagrama 3 Codificación axial de los fines de la educación superior en Chile



Elaboró: Montoya (2018). Unidad de análisis normativo en Chile compuesta por: 1) Constitución Política Nacional (1980), 2) Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), 3) ley Nro. 19.876 (2003), 4) Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005), y la Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009).

De igual forma, el artículo tercero de la Ley 20.370 (Ley general de la Educación) establece que el sistema educativo chileno se construye sobre la base de la Constitución, así como en los tratados internacionales, y plantea como base de su horizonte normativo los siguientes principios: a) Universalidad y educación permanente. b) Calidad de la educación. c) Equidad del sistema educativo. d) Autonomía. e) Diversidad. f) Responsabilidad. g) Participación. h) Flexibilidad. i) Transparencia. j) Integración y diversidad cultural, étnica, económica y social. k) Sustentabilidad. E l) Interculturalidad.⁵⁴

Con base en los postulados anteriores en torno a los fines declarados en las normas que componen la unidad de análisis, procederemos a realizar la codificación selectiva con el propósito de definir las categorías substantivas que estructuran inicialmente la investigación desde la dimensión cualitativa.

Análisis QDA: 1 Codificación selectiva con el fin de determinar las categorías substantivas de la variable de núcleo: Equidad e igualdad de oportunidades

⁵⁴ “Artículo 3º.- El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios: a) Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida. b) Calidad de la educación. La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley. c) Equidad del sistema educativo. El sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial. d) Autonomía. El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan. e) Diversidad. El sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él. f) Responsabilidad. Todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda. g) Participación. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso educativo en conformidad a la normativa vigente. h) Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales. i) Transparencia. La información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos debe estar a disposición de los ciudadanos, a nivel de establecimiento, comuna, provincia, región y país. j) Integración. El sistema propiciará la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales. k) Sustentabilidad. El sistema fomentará el respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, como expresión concreta de la solidaridad con las futuras generaciones. l) Interculturalidad. El sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.” (Ley 20.370, 2009: Art. 3., pp. 1).

Codificación selectiva en perspectiva comparada de los indicadores semánticos a propósito de los aspectos teleológicos en la educación superior en Colombia y Chile con el fin de determinar las categorías substantivas que conforman la variable de núcleo: Equidad e igualdad de oportunidades

Categorías substantivas:

Desarrollo social

Desarrollo humano

Igualdad de oportunidades

Equidad

Colombia	Chile	Codificación axial:	Codificación selectiva:
Indicador semántico emergente (Texto en vivo como se encuentra en las normas) expresados en términos de fines de la educación superior y terciaria en la unidad de análisis en Colombia	Indicador semántico emergente (Texto en vivo como se encuentra en las normas) expresados en términos de fines de la educación superior y terciaria en la unidad de análisis en Chile	Codificación Hallar las categorías substantivas sobre las que gravitan las demás	Categoría que los subsume. (Selección de categorías de núcleo para orientar la estructura de la exposición de la tesis):
Contribuir al desarrollo de los demás niveles educativos	Desarrollo de la educación en todos sus niveles	Desarrollo educación	Desarrollo educación
La educación superior como un medio eficaz para la realización plena del hombre	Desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida	Educación superior Realización plena del hombre Desarrollo de la persona	Educación superior Desarrollo social Desarrollo humano
Un proceso de formación permanente	Un proceso de formación permanente	Un proceso de formación permanente	Formación permanente
Ampliar las oportunidades de acceso	Universalidad y educación permanente	Oportunidades de acceso Universalidad	Igualdad de oportunidades / Formación permanente
Crear programas de inclusión de las personas que se encuentran en zonas rurales y urbanas marginadas del desarrollo social y económico	Equidad del sistema educativo	Programas de inclusión Acceso zonas rurales Acceso zonas marginales Desarrollo social y económico Equidad	Igualdad de oportunidades / Equidad / Desarrollo social y económico
Autonomía personal	Valoración de las libertades fundamentales	Desarrollo humano	Desarrollo humano
Respeto por las formas de la cultura	Integración y diversidad cultural, étnica, Integración económica y social	Formas de la cultura Diversidad cultural Integración económica y social	Desarrollo humano

Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país	La creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación	Patrimonio cultural Creación artística	Desarrollo humano
Formación integral	Desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico	Formación integral Desarrollo moral Perspectiva integral del desarrollo	Desarrollo humano
Funciones profesionales, investigativas y de servicio social		Proyección social	Desarrollo humano
Formar recursos humanos		Capital humano	Capital humano
Promover la formación y consolidación de comunidades académicas		Desarrollo humano	Desarrollo humano
Promover la educación ambiental		Desarrollo sostenible	Desarrollo sostenible
Política de democratización		Igualdad de oportunidades Equidad	Igualdad de oportunidades Equidad
Espíritu reflexivo		Desarrollo humano	Desarrollo humano
Libertad de pensamiento		Desarrollo humano	Desarrollo humano
Universalidad de los saberes		Desarrollo humano	Desarrollo humano
Libertad de aprendizaje, investigación y de cátedra		Desarrollo humano	Desarrollo humano
Espíritu reflexivo		Desarrollo humano	Desarrollo humano
Articular la educación superior con los demás niveles	Fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles	Desarrollo	Desarrollo
	Valoración de los derechos humanos	Desarrollo humano	Desarrollo humano
	Diversidad	Desarrollo humano	Desarrollo humano
	Responsabilidad	Desarrollo humano	Desarrollo humano
	Participación	Desarrollo humano	Desarrollo humano
	Sustentabilidad	Desarrollo sostenible	Desarrollo sostenible
	Interculturalidad	Identidad	Desarrollo humano
	La educación como un proceso permanente durante toda la vida	Desarrollo humano	Desarrollo humano
	Valoración de la diversidad multicultural, de la paz, de la identidad nacional	Desarrollo humano	Desarrollo humano
	Formar a las personas para participar de la vida democrática	Desarrollo humano	Desarrollo humano

	Formar a las personas para contribuir al desarrollo del país	Desarrollo del país	Desarrollo
Elaboró: Montoya (2019). Unidad de análisis normativo en Colombia compuesta por: 1) Ley 8 de enero de 1979, 2) Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, 3) Constitución Política de Colombia (1991), 4) ley 30 de 1992, y 5) ley 115 de 1994. Unidad de análisis normativo en Chile compuesta por: 1) Constitución Política Nacional (1980), 2) Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), 3) ley Nro. 19.876 (2003), 4) Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005), y la Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009).			

Análisis QDA: 2 Codificación selectiva con el fin de determinar las categorías substantivas de la variable de núcleo: Equidad y calidad de la educación superior

Codificación selectiva en perspectiva comparada de los indicadores semánticos a propósito de los aspectos teleológicos en la educación superior en Colombia y Chile con el fin de determinar las categorías substantivas que conforman la variable de núcleo: Equidad y calidad de la educación superior			
Calidad de la educación superior Nueva Gestión Pública Equidad y Calidad			
Colombia	Chile	Codificación axial:	Codificación selectiva:
Indicador semántico emergente (Texto en vivo como se encuentra en las normas) expresados en términos de fines de la educación superior y terciaria en la unidad de análisis en Colombia	Indicador semántico emergente (Texto en vivo como se encuentra en las normas) expresados en términos de fines de la educación superior y terciaria en la unidad de análisis en Chile	Codificación Hallar las categorías substantivas sobre las que gravitan las demás	Categoría que los subsume. (Selección de categorías de núcleo para orientar la estructura de la exposición de la tesis):
Autonomía universitaria	Autonomía universitaria	Autonomía universitaria	Autonomía universitaria
Autonomía y libertad de cátedra	Autonomía y libertad de cátedra	Autonomía universitaria	Autonomía universitaria
Promover la descentralización educativa	Descentralización	Descentralización	Educación como derecho Igualdad de oportunidades
Revisión de los requisitos mínimos académicos, científicos y administrativos	La Ley Orgánica establece los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel	Requisitos de apertura / reconocimiento oficial	Calidad
Vigilancia del sistema	Calidad	Calidad	Calidad
Calidad y equidad	Sistema educativo caracterizado por la equidad y calidad de su servicio.	Calidad del servicio Equidad	Calidad del servicio Equidad
	Un sistema educativo reconocido por la equidad y calidad de su servicio	Equidad Calidad	Equidad Calidad

Los recursos humanos	Los recursos humanos	Capital humano	Capital humano
Servicio con calidad		Calidad	Calidad
Promover la unidad nacional		Identidad	Identidad
	Flexibilidad	Educación como derecho	Educación como derecho
	Transparencia	Educación como derecho	Educación como derecho

Elaboró: Montoya (2019). Unidad de análisis normativo en Colombia compuesta por: 1) Ley 8 de enero de 1979, 2) Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, 3) Constitución Política de Colombia (1991), 4) ley 30 de 1992, y 5) ley 115 de 1994. Unidad de análisis normativo en Chile compuesta por: 1) Constitución Política Nacional (1980), 2) Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), 3) ley Nro. 19.876 (2003), 4) Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005), y la Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009)

Análisis QDA: 3 Codificación selectiva con el fin de determinar las categorías substantivas de la variable de núcleo: Desarrollo, ciencia, tecnología e innovación

<p>Codificación selectiva en perspectiva comparada de los indicadores semánticos a propósito de los aspectos teleológicos en la educación superior en Colombia y Chile con el fin de determinar las categorías substantivas que conforman la variable de núcleo: Desarrollo, ciencia, tecnología e innovación</p> <p>Desarrollo Ciencia y tecnología e innovación Desarrollo social Desarrollo regional</p>			
Colombia	Chile	Codificación axial:	Codificación selectiva:
Indicador semántico emergente (Texto en vivo como se encuentra en las normas) expresados en términos de fines de la educación superior y terciaria en la unidad de análisis en Colombia	Indicador semántico emergente (Texto en vivo como se encuentra en las normas) expresados en términos de fines de la educación superior y terciaria en la unidad de análisis en Chile	Codificación Hallar las categorías substantivas sobre las que gravitan las demás	Categoría que los subsume. (Selección de categorías de núcleo para orientar la estructura de la exposición de la tesis):
Promover la formación científica, pedagógica, e investigativa	Estimular investigación científica tecnológica	la Formación pedagógica, científica e investigativa / y Investigación científica y tecnológica	Ciencia, tecnología e innovación
Factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional	Estimular investigación científica Tecnológica, creación artística	la Desarrollo científico / Desarrollo social nacional y regional	Desarrollo científico Desarrollo social

El sistema universitario deberá contribuir al desarrollo de las regiones facilitar la transferencia entre programas		Desarrollo regional	Desarrollo regional
Creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento		Desarrollo	Desarrollo
Elaboró: Montoya (2019). Unidad de análisis normativo en Colombia compuesta por: 1) Ley 8 de enero de 1979, 2) Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, 3) Constitución Política de Colombia (1991), 4) ley 30 de 1992, y 5) ley 115 de 1994. Unidad de análisis normativo en Chile compuesta por: 1) Constitución Política Nacional (1980), 2) Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), 3) ley Nro. 19.876 (2003), 4) Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005), y la Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009).			

De esta forma, teniendo en cuenta los fines fundamentales que declaran las normas principales que estructuran la educación superior en Colombia y Chile se lleva a cabo un proceso de codificación selectiva para definir las variables de núcleo. Así, a partir de la emergencia de las categorías descritas en las tablas anteriores, se asumen como variables de núcleo para la estructuración del análisis las siguientes:

Primera: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades

Segunda: Calidad, capital humano y equidad

Tercera: Desarrollo, ciencia, tecnología e innovación

En consecuencia, la división macro de los capítulos de la disertación doctoral se estructura a partir de las anteriores variables de núcleo, y las demás categorías substantivas, se expondrán en su interior. Sin embargo, hemos expresado desde la introducción que en esta disertación *la economía política* se asume como un marco de análisis de la política pública. En consecuencia con lo expresado en la introducción, y el reciente estudio de los fines de la educación superior en Colombia y Chile, la estructura expositiva de toda la tesis doctoral tendrá cuatro grandes secciones de la siguiente forma:

Primera variable de núcleo: La economía política de la educación superior en Chile y Colombia

Segunda variable de núcleo: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades

Tercera variable de núcleo: Calidad, capital humano y equidad

Y cuarta variable de núcleo: Desarrollo, ciencia, tecnología e innovación

Posteriormente, en el desarrollo de los capítulos se presentará un análisis descriptivo más detallado sobre el conjunto de relaciones que se presentan en las normas que conforman la unidad de análisis, en relación con los temas y conceptos recién planteados, en estos cuadros y en los conceptos que recién acabamos de definir como variables de núcleo.

1.4. Conclusiones del capítulo

Primera, el análisis comparado de políticas públicas se asume como un método transversal de investigación.

Segunda, como lo explicamos en la sección final de este capítulo, la disertación tiene 5 grandes partes, que se articulan a partir de lo que en un análisis cualitativo de datos se conoce *como variable de núcleo*:

Primera variable de núcleo: La economía política de la educación superior en Chile y Colombia

Segunda variable de núcleo: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades

Tercera variable de núcleo: Calidad, capital humano y equidad

Y cuarta variable de núcleo: Desarrollo, ciencia, tecnología e innovación

En palabras simples, *una variable de núcleo* es una categoría que subsume en su interior un conjunto de *categorías substantivas*; y cada categoría, subsume a su vez, su respectivo subconjunto de subcategorías e indicadores semánticos. El método principal a emplear en la variable de núcleo I: La economía política de la educación superior en Chile y Colombia

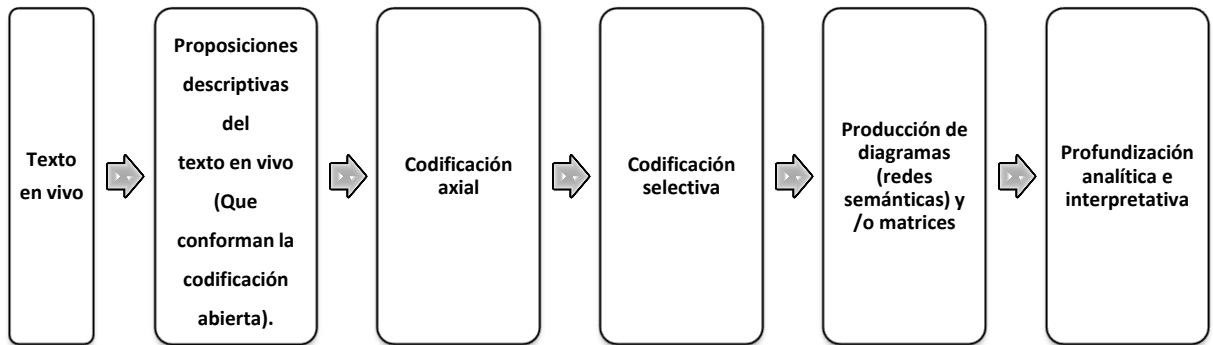
es el *Análisis Crítico del Discurso*. A partir de la variable II: *Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades* los métodos principales son: El análisis de resultados con sus herramientas cuantitativas, el Análisis QDA (Qualitative Data Analysis) y sus procesos de codificación; no obstante es importante recordar que el proceso de codificación es transversal a toda la tesis, aunque evidentemente, los capítulos y las secciones basadas en un análisis de resultados prepondera el análisis cuantitativo de los datos.

Tercera, la matriz analítica que se empleará para llevar a cabo el Análisis Crítico del Discurso de la variable I es la siguiente:

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior Por: Mauricio Montoya Londoño	
Texto en vivo:	
Referentes de las herramientas analíticas propuestas:	
Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	
Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)	
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	

Cuarta, para ejecutar el método de análisis QDA (Qualitative Data Analysis) se emplea el siguiente proceso de codificación:

Diagrama 4 El proceso de codificación que guía el análisis normativo con base en el QDA



Primera variable de núcleo: La economía política de la educación superior en Chile y Colombia

2. Los contextos de trasfondo de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile

2.1 Introducción al capítulo

Primero, en la introducción de la disertación establecimos que la *economía política* dentro de sus aspectos constitutivos implica la configuración de un *modelo de desarrollo*. Ahora, la *noción de desarrollo* no es unívoca, depende directamente de cada uno de los enfoques en los que se basa, y también está intrínsecamente relacionada con contextos de *temporalidad y espacialidad*.

Segundo, también expresamos en la introducción de la tesis, que *la economía política se asume como un marco analítico* caracterizado, entre otros aspectos, porque *la toma de decisiones y en los procesos de implementación* de política pública existe una interacción de factores que son tanto económicos como políticos.

Tercero, ciertamente al final de la variable de núcleo denominada: *La economía política de la educación superior en Chile y Colombia*, el propósito principal es analizar la situación de economía política en ambos países evidenciando dos factores: A) la forma como los aspectos normativos e ideológicos modifican y estructuran la dirección de las políticas públicas en educación superior a través de una de sus principales herramientas como lo es el financiamiento. B) La identificación de actores y de las relaciones de poder que se suscitan mediante las herramientas del análisis crítico del discurso.

Cuarto, sin embargo, un análisis de economía política reclama un horizonte analítico de larga trayectoria (long path dependency); por este motivo, es muy importante comprender que el análisis de los contextos de trasfondo, tanto políticos como económicos, son fundamentales para interpretar el estado de economía política de la educación superior en Colombia y Chile. Y por este motivo, la estructura del capítulo es la siguiente:

El análisis de la variable de núcleo inicia con un estado del arte frente a los conceptos *economía política* y *economía política internacional*. A continuación, se desarrolla con más detalle algunos elementos de la EPI (Economía Política Internacional) en Latinoamérica con el fin de construir el primer contexto de economía política en torno a la forma indirecta como *la teoría económica keynesiana con el concepto de estado de bienestar o de desarrollo como modernización universal* junto con la teoría keynesiana impacta el concepto de desarrollo en la región. A continuación se aborda uno de los dos planteamientos que influyeron el campo decisonal en economía de los gobiernos en el siglo XX, la teoría de Keynes (1936). La teoría macroeconómica de Keynes es importante porque influyó directamente en la concepción del desarrollo como modernización universal; la cual, a su vez, permite comprender los cambios de la economía política de la educación superior, en forma posterior a la segunda guerra mundial. Y en la cuarta, se realiza un estudio de contexto de cambio político cuyo objetivo principal es comprender la forma como entra en crisis el modelo de Keynes, del estado de bienestar y se produce la transformación en el concepto de gestión y administración pública a partir de 1980, y cómo éste a su vez, modifica de manera decisiva la inversión de todas las políticas sociales, incluida la educación superior a través del concepto de capitalismo académico. Y finalmente se encuentran los tres capítulos que propiamente abordan la cuestión de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile.

En una variación de lo que expresaron en su momento Broderson & Sanjurjo⁵⁵ partimos de la pregunta: ¿Qué significado tienen los conceptos *de equidad e igualdad de oportunidades* pensados en un contexto de desarrollo y de formulación de la política educativa para la educación superior en Colombia y Chile? En este capítulo y los siguientes, diagnosticaremos la situación, características, tendencias y principales resultados del financiamiento de la educación superior en Chile y Colombia.

Así, los tres estudios finales, tienen el propósito de proporcionar el análisis estadístico de los resultados y de las principales variables del financiamiento de la educación superior, tanto en Chile como Colombia; de tal forma que este conjunto de reflexiones nos permita establecer un puente entre la reflexión teórica sobre *la economía política de la educación superior en ambos países*, y el cuestionamiento desde la justicia distributiva.

En esta disertación la presentación del financiamiento de ambos países difiere en grado sumo, por dos motivos, primero, en el caso de Chile, se trata de una nación que ya implementó, como parte fundamental de su política educativa, una serie de herramientas de financiación desde la perspectiva de la demanda, de tal forma, que un análisis riguroso la haremos en el contexto de *la evaluación externa de la calidad como criterio de transformaciones de la política educativa* debido a que la estructura del financiamiento de la educación superior en Chile depende directamente de los resultados de la evaluación de la calidad. Segundo, en el análisis de Colombia se tiene como objetivo evidenciar el proceso de desfinanciamiento de la educación superior pública, y el empoderamiento por parte del gobierno de la educación superior privada y terciaria.

⁵⁵ Literalmente ellos expresan lo siguiente: "{...} Por lo tanto, es fácil prever que en el futuro el crecimiento de la demanda educativa traerá aparejado para el sector público un conjunto de problemas vinculados con la determinación de fuentes adicionales de financiamiento que sean compatibles no solo con esa mayor demanda, sino también con la igualdad de oportunidades educativas." (1978: 39).

2.2 Estado del arte: Características y límites del concepto de economía política

El estado del arte de esta disertación se articula a partir de dos líneas interpretativas: Primera, *el concepto de economía política*; y segunda, *la economía política internacional*; lo lógico sería introducir una tercera sobre el concepto *de economía política de la educación superior*; pero se toma la decisión de abordar estas cuestiones dentro *del análisis de la economía política de la educación en Chile y Colombia*, y en forma previa, si realizar la presentación de las dos líneas interpretativas iniciales. Ahora también es necesario aclarar que la segunda, *la economía política internacional*, tiene a su vez una división interna entre de 4 grandes escuelas: 1) La Estadounidense. 2) La Británica. 3) La *Economía Política Global* (EPG). Y 4) La Latinoamericana. Iniciemos con la primera:

2.2.1 Primera línea interpretativa: el concepto de economía política

El concepto de *economía política* se emplea para designar determinados problemas sociales que se analizan desde la interacción de elementos tanto económicos como políticos. En este sentido, nos explica Charles Goodsell (1984: 288), el término *economía política* fue empleado en el siglo XVIII para referirse a la disciplina de la economía en los autores clásicos como Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, entre otros⁵⁶; quienes eran científicos

⁵⁶ El origen y la definición del concepto *Economía política* depende en gran medida del contexto ideológico desde dónde se realiza la interpretación; tanto en el libro de texto empleado en el Instituto Económico de la Academia de Ciencias de la antigua Unión Soviética como en la Enciclopedia Británica, el concepto tiene un origen en los griegos y se produce a partir de la interrelación entre las nociones de politeia y oikonomia en las obras de Platón y Aristóteles (U.S.S.R Academy of Sciences, 1957: 9) & (Encyclopædia Británica, 2014), y reinicia su desarrollo moderno con Sir James Steuart quien lo empleo por primera vez en su *Inquiry into the Principles of Political Economy* (1767). Sin embargo, para quienes se ubican en la perspectiva Neoclásica, el comienzo se ubica con Adam Smith (1776), (2005) y David Ricardo (1817: 2-3) en el prefacio de su obra: *Principles of Political Economy and Taxation*, establece como fuente de la riqueza el valor del trabajo, junto a la maquinaria, y el capital; y sostiene que la forma como las tres grandes clases sociales (el propietario de la tierra, el dueño de los bienes o existencias (stock) y del capital, y los trabajadores) interactúan es el principal problema de la economía política. La pregunta por la forma como la política afecta los resultados económicos en John Stuart Mill (1885) en su *Principles of Political Economy* (1848), (Besley, 2007: F572) & (Drazen, 2000: 3-4). Para Vincent Mosco (2000: 22-23) el concepto de economía política se inicia con los griegos, hasta el punto de que la consideración inicial de Steuart en el siglo XVII –primer antecedente moderno- se basa en la premisa aristotélica *de la administración de la casa –oikonomia-*; nos dice Mosco: T.L: "{...} Steuart (1767: 2) hizo la conexión señalando que: Lo que la oikonomia es en relación con la familia, la economía política lo es

sociales en cuyas teorías existía una inter-relación analítica entre la esfera política y económica de los problemas sociales. Vincent Mosco (2009: 21) sostiene que el concepto de *Economía política* encuentra un capítulo de cierre con la teoría Neoclásica, a partir de los desarrollos teóricos de William Jevons & Alfred Marshall, quienes defendieron un paradigma epistemológico, que no sólo eliminaba *los elementos políticos de la economía*, sino que iniciaron un proceso dónde la economía se concibe como independiente de disciplinas como la sociología, la antropología, la historia, la filosofía, entre otras ciencias sociales y humanas.

Para Mosco (2009: 21) el éxito de la posición Neoclásica ha sido tal, que, en el transcurso del siglo XX, su enfoque se ha convertido, para casi todos, en el significado de la economía. Lo que no quiere decir, que no existen otros puntos de vista, por ejemplo, el paradigma Austriaco y el de Cambridge⁵⁷; que, si bien se encuentran dentro de la perspectiva *mainstream economics*, han asumido una posición crítica sobre el lugar central de la economía de mercado en relación con varias de sus consecuencias negativas a propósito de la política social⁵⁸. Así, a pesar del éxito de la *mainstream economics*, en la mitad del siglo XX, el concepto de *economía política* vuelve a aparecer con el debate entre los neoclásicos, los keynesianos y los marxistas, y evoluciona con los desarrollos teóricos del *Public Choice*, hasta encontrar un capítulo reciente en la pregunta por los efectos distributivos del

en relación con el Estado". "{...} Stuart (1767: 2) made the connection by noting that "What oeconomy is in a family, political oeconomy is in a state" (2009: 23). Y Mosco (2009: 21-23) ubica el origen moderno de la *Economía política* con Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill; el concepto se continúa empleando con las teorías neoconservadoras y el marxismo, y tiene un capítulo de cierre con el origen de la teoría económica Neoclásica, también denominada como *mainstream economics*.

⁵⁷ Otras alternativas a la posición Neoclásica se encuentra en la línea conservadora que encuentra su origen en Edmund Burke, & Michael Oakshott; en el neomarxismo (Michal Kalecki, Paul A. Baran y Paul Sweezy), y a la perspectiva Keynesiana y postkeynesiana (Principalmente, quienes basan sus desarrollos teóricos en: Paul Davidson, Piero Sraffa, y Michal Kalecki) (Mosco, 2009: 21).

⁵⁸ Allan Drazen (2000: 3) en *Political Economy in Macroeconomics* nos dice que con la división de la economía y la ciencia política en dos disciplinas distintas, los economistas hicieron abstracción de los factores políticos e institucionales. La búsqueda por realizar progresos metodológicos y por encontrar una base rigurosa para el análisis económico fueron la base de la separación. Con la introducción de la perspectiva neoclásica los economistas subrayaron que la optimización de las actividades realizadas por los consumidores y las empresas están sujetas a limitaciones bien definidas por el mercado; al aceptar este principio, los resultados de la economía serían ahora fácilmente formalizados dentro de un marco teórico de elección; en el que los demás factores –como el político- se considerarían atribuibles a otras disciplinas.

mercado y los cambios institucionales (neo-institucionalismo).

A finales de los años sesenta, William Mitchell (1968) afirmó que *la Nueva Economía Política (The New Political Economy)* era un *campo* emergente que establecía relaciones intrínsecas entre los objetos de análisis de las ciencias políticas con los métodos y las teorías de la economía. Aquí se incluían las investigaciones cuyos objetos de indagación se encontraban alrededor de la psicología social, la sociología política, la historia económica, entre otros campos interdisciplinarios. Paralelamente al interior de la Economía como disciplina, algunos economistas se empezaron a interesar tanto en el comportamiento y las decisiones de los gobiernos políticos como de los individuos (*individual and governmental political choices and behavior*). Posteriormente, en los años ochenta, para los neo-marxistas, nos explica Goodsell (1984: 289), la noción de *economía política* se empleaba para denunciar la subordinación de la política a la economía en la formulación de política pública. En la misma época, para los *conservadores*, particularmente para quienes se formaron en la escuela de pensamiento del *Public Choice*, *la economía política* significaba la aplicación de los principios del mercado y de la libre competencia al campo de la decisión colectiva como el horizonte metodológico que debía implementarse. Este terreno de disputa se presentó desde una dimensión teórica y metodológica.

En los años ochenta, Timothy Besley (2007: F570) nos describe que otro conjunto de economistas, que en principio se habían formado en la escuela Neoclásica, empezaron a preguntarse por las fallas del mercado y sus efectos distributivos. Este es el importante cuestionamiento que realizan Atkins & Stiglitz (1980) en sus *Lectures on Public Economics*. Para Besley (2007: F570-F571) con ellos se inicia el capítulo contemporáneo de *la economía política*, al introducir la pregunta por *la función del bienestar social (Social Welfare Function)*. Si bien los debates iniciales se cuestionaron por la relación óptima entre eficiencia y equidad, en una perspectiva técnica de diseños institucionales e implementación de política pública, Greenwald and Stiglitz (1986) introdujeron el

argumento de que en los modelos de *equilibrio de información imperfecta* no puede permanecer la presunción de la eficiencia del mercado.

Es decir, en el siglo XX la pregunta por el bienestar, por el crecimiento económico, por la distribución del ingreso y de la riqueza fue conducida principalmente por la escuela Neoclásica⁵⁹, pero a partir del siglo XXI, los problemas de desigualdad e inequidad han permitido la revitalización del debate sobre la emergencia de formas de comprensión de los fenómenos económicos sin la referencia unívoca a las *teorías Mainstream Approaches*⁶⁰.

Como lo evidencian Torun Dewan y Kenneth A. Shepsle (2008: 543), en un periodo de 4 años (2000-2004), encontraron la existencia de más de 100 artículos dedicados a *la economía política*, en 5 de las revistas más sobresalientes de economía en el mundo

⁵⁹ Estos presupuestos junto con la teoría del equilibrio de origen walrasiano, en torno a la existencia de una competencia perfecta, y del principio según el cual, el mercado evoluciona hacia la existencia de unas condiciones de equilibrio para la producción de bienes en una sociedad identifican, en forma general, a las teorías económicas de carácter neoclásico. Para realizar un análisis de la importancia de Leon Walras para las teorías Neoclásicas, ver: (1) Roll, Eric (2008), *Historia de las doctrinas económicas*, México: Fondo de Cultura Económica. (2) Friedman, M. (1955), *Leon Walras and his Economic System. The American Economic Review*, XLV, pp. 900-909. (3) Schumpeter, J. A. (1954), *History of Economic Analysis*, New York: Oxford University Press.

⁶⁰En esta disertación se parte de la interpretación de que la categoría de *neoliberalismo* es sumamente inadecuada e imprecisa; primero, porque como lo veremos en el capítulo sexto, los think tanks que fundamentaron y promovieron las transformaciones macroeconómicas y del Estado fueron de carácter abiertamente conservador; segundo, porque quienes realizaron las transformaciones en Estados Unidos y Gran Bretaña fueron Ronald Reagan, Margaret Thatcher y John Major -quienes también fueron políticos neoconservadores-. Y tercero porque es necesario establecer un límite teórico entre las teorías clásicas y neoclásicas (Arnsperger & Varoufakis 2006: 8). En ese sentido, lo que denominamos como *Mainstream Approaches*, o *Mainstream Economics* es un enfoque de carácter epistemológico y metodológico en economía que abarca la teoría de juegos (Game Theory); la dimensión de la *Economía de los Costos de Transacción*, y el concepto de *Frontera de Posibilidades de la Producción* (FPP); las teorías *del Equilibrio Walrasiano*, *de la Elección Social* (Social Choice Theory), y de la elección pública entre otros. Estas teorías económicas, a grandes rasgos tienen en común, tanto los principios del individualismo e instrumentalismo metodológico, como los presupuestos básicos del pesimismo y egoísmo antropológico, que erigen a la institución del libre mercado, como el elemento fundamental de decisión en el campo de la política social. Algunos autores que podemos ubicar en esta línea interpretativa son Kenneth Arrow (1951), (1963) a propósito de cómo pasar de una decisión racional individual a una colectiva; de la elección pública en Buchanan; y las de Von Neuman, Morgenstein, Nash (1951) y Harsanyi (1955) quienes centran su análisis en los desarrollos de la teoría de juegos.

anglosajón⁶¹. Ellos interpretan que este giro se produce porque paulatinamente los estudios económicos han venido dándole nuevamente importancia a la forma como *las decisiones (political arrangements)* y las *instituciones políticas* transforman el desempeño de la economía⁶².

En los años setenta y ochenta, el concepto de *economía política* se encontraba directamente relacionado con la comparación de *sistemas y modelos económicos*, principalmente a propósito de los méritos relativos del *socialismo y del capitalismo*. Después de la caída del muro de Berlín; de la introducción de las preguntas en torno a las fallas del mercado; de las críticas resultantes de la exacerbación del *instrumentalismo metodológico*; el uso del concepto ya no se refiere a los méritos y características ideológicas del capitalismo y del socialismo. Sino que hoy es posible volver a emplear el concepto de *economía política* para referirse a un marco de análisis sobre las interrelaciones de los factores económicos y políticos en la gestión pública, sin que ello implique la circunscripción a una ideología marxista o shumpeteriana (Besley, 2007: F573).

Así, contemporáneamente, y en un sentido general, la *economía política* es la ciencia social que estudia las interrelaciones entre la economía y la política en ambas direcciones (Gupta, 1992: 283). Goodsell (1984: 289), por ejemplo, entiende precisamente, *la economía política* como la interrelación y yuxtaposición de las fuerzas, eventos, relaciones y tensiones que se producen como resultado de la política, la economía, y la administración pública⁶³.

⁶¹ El estudio es: Dewan, T., & Shepsle, K. (2008), *Recent Economic Perspectives on Political Economy, Part II*, in: British Journal of Political Science, Vol. 38, No. 3 (Jul.,2008), pp. 543-564. Y las cinco revistas que ellos analizaron fueron: The American Economic Review, Econometrica, Journal of Economic Theory, Journal of Political Economy, Quaterly Journal of Economics and the Review of Economic Studies.

⁶² Para Drazen (2000: 4) la *Nueva Economía Política* no es sólo la resurrección de un enfoque temprano de la economía; es una aproximación caracterizada por un fuerte interés para cuestionar cómo la política afecta los resultados económicos. Así la Nueva Economía Política emplea herramientas formales y técnicas basadas en la economía para comprender la importancia de los factores políticos en las ciencias económicas.

⁶³ D. M. Winch desde 1977 en su artículo *Political Economy and the Economic Polity*^[17]_[38] sostuvo que el análisis de la política económica moderna requiere el punto de vista más amplio de *la economía política* porque tanto las teorías keynesianas como las neoclásicas han dejado por fuera del análisis importantes factores como el comportamiento de los grupos frente a tres temas importantes: la conciliación de la justicia, la búsqueda de la eficiencia y del equilibrio.

Alberto Alesina y Roberto Perotti (1994: 351) sostuvieron que dos de los campos con mayor desarrollo dentro de la economía son precisamente la teoría sobre *el crecimiento económico y la economía política*.⁶⁴ Christopher Adam & Stefan Dercon (2009: 3) del *Centre for the Study of African Economies*, de la Universidad de Oxford, han reconocido que en las últimas dos décadas el tema de la *economía política* ha dejado de ser marginal y ha empezado a abordar problemáticas centrales como los del *crecimiento y el desarrollo*. El Banco Mundial también ha comenzado a utilizar el concepto para establecer precisamente la necesidad de analizar programas y proyectos de política pública encaminados a fomentar el desarrollo desde una doble dimensión, tanto económica como política.

El informe del año 2008 del *Social Development Department* se tituló precisamente: *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*. En este documento la economía política es definida como: “{...} el estudio de las interacciones entre los procesos políticos y las variables económicas”. T.L: “{...} political economy’ is understood as the study of the interactions between political processes and economic variables.” (World Bank, 2008: 2). Y uno de los objetivos importantes que se traza el Banco Mundial con este concepto: “{...} Una perspectiva de economía política puede ayudarnos a tener una mejor comprensión de las dinámicas de los procesos de reforma de política pública”. T.L: “{...} A political economy lens can help us to better understand the dynamics of policy reform processes.” (World Bank, 2008: 2).

⁶⁴ Sobre estas investigaciones de renovación de la economía política Alberto Alesina y Roberto Perotti (1994: 352), en *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature* han sostenido lo siguiente: T.L: “ {...} Varios trabajos recientes han investigado diversos vínculos entre subconjuntos de las variables mencionadas anteriormente: la distribución de los ingresos y el crecimiento; inestabilidad política y el crecimiento; derechos políticos, la democracia y el crecimiento; el ahorro, la inversión y la inestabilidad política. Al tomar una perspectiva más sistemática de las interacciones entre estas variables, este artículo intenta aclarar cómo todas estas contribuciones de la literatura pueden encajar juntos.” “{...} Several recent papers have investigated various links among subsets of the variables listed above: income distribution and growth; political instability and growth; political rights, democracy, and growth; and savings, investment, and political instability. By taking a more systematic view of the interactions among the variables, this article attempts to clarify how all these contributions to the literature can fit together.” (1994: 352).

Específicamente frente a este propósito de analizar los cambios institucionales y sus resultados en torno a políticas públicas, ellos se formulan cuatro preguntas: 1) “¿Cuáles son los riesgos más significativos de la política y de la economía política para una reforma de política pública?” T.L: “{...} What are the most significant political and political economy risks to policy reform?” (World Bank, 2008: 14). 2) “¿Por qué estas variables funcionan en el contexto de un país y un sector determinado?” T.L: “{...} Why do these variables operate in a given country and sector context?” (World Bank, 2008: 14). 3) “¿Cómo estas variables funcionan e impactan las reformas de política pública y sus resultados?” T.L: “{...} How do these variables operate and impact policy reform processes and outcomes?” (World Bank, 2008: 14). 4) “¿Cómo se podrían dirigir tales variables a través de una gestión eficaz de las oportunidades y riesgos de la economía política?” T.L: “{...} How could these variables be addressed through effective management of political economy risks and opportunities?” (World Bank, 2008: 14). Así, el propósito de intentar articular los conceptos de *economía política, con los de desarrollo y justicia distributiva* parte del presupuesto de que, los modelos, enfoques y teorías del desarrollo y de la economía política, aunque analíticamente no se planteen la pregunta por *la distribución justa*, cuando se aplican en la formulación e implementación de políticas públicas tienen consecuencias en términos de distribución y reparto que pueden ser analizadas desde esta dimensión normativa.

2.2.2 Segunda línea interpretativa: la economía política internacional

Diana Tussie (2015: 156) afirma que la economía política internacional (EPI) pertenece a la disciplina de las *Relaciones Internacionales* como un subcampo de tensiones y debates, que se fortalece lentamente, entre la economía, la sociología y la ciencia política. Para ella, la EPI se formula preguntas en dos niveles distintos de análisis, el nacional y el sistémico. Y tiene tres cuestiones que la caracterizan: Primera, consiste en que uno de sus propósitos fundamentales se encuentra en realizar una *identificación de actores*⁶⁵, en el que a

⁶⁵ Frente a la identificación de actores, en sus palabras: “{...} Esto nos abre paso a preguntar entonces quiénes son los actores; por ejemplo, qué sectores económicos, qué empresas o qué agencias de los respectivos gobiernos promueven o resisten una política o un tema.” (Tussie, 2015: 158).

propósito de los arreglos, las negociaciones y las decisiones se identifican quienes son los ganadores y perdedores. Segunda, para la EPI, no es posible llevar a cabo una separación de la dimensión *económica de la política* para analizar los fenómenos ya sean estos nacionales o internacionales. Y tercera: “{...} Los niveles de análisis nacional e internacional no pueden ser separados de manera tajante.” (Tussie, 2015: 160-161). Pablo Bustelo (2003: 157) reitera este punto de vista, para quien las características de la EPI son las siguientes: Primero, las esferas económica y política no pueden ser separadas desde una perspectiva analítica. Segunda, es a partir de la interacción política que las estructuras económicas se originan y se transforman. Y tercera, existe una conexión estrecha entre los niveles nacional e internacional de los análisis.

Bustelo (2003: 144) sostiene que hasta los años setenta las teorías de EPI (Economía Política Internacional) se centraban en discusiones dicotómicas; por una parte, se estudiaban los procesos económicos internos como si estos fueran independientes de las dinámicas internacionales; y viceversa, se estudiaban las relaciones internacionales como si estas fueran el resultado de agentes independientes situados en espacios nacionales. Los procesos de internacionalización de la economía produjeron un cambio de paradigma en esta forma de estudiar la disciplina. Una de las reacciones más importantes fue la pensar las relaciones internacionales desde el *horizonte del sistema*; aquí encontramos los desarrollos tempranos de Prebisch –en los años cincuenta- y la de la CEPAL –en los sesenta y setenta-; así como los planteamientos de Wallerstein en términos de un *sistema-mundial*. Bustelo (2003: 147) sostiene que la principal dificultad existente en estas perspectivas fue su determinismo, rigidez y parcialidad; al punto que el cambio radical de paradigma suscitado por la globalización como fenómeno cultural, social, político y económico les ha restado su vigencia. En respuesta al vacío teórico ejercido por la presión de las nuevas dinámicas económicas surgen dos perspectivas: el *enfoque de la regulación* (ER) y las teorías anglosajonas de *Economía Política Internacional* (EPI) –esta última cuyo origen se sitúa en la Ciencia Política-. Desde el punto de vista de Bustelo (2003: 147), la EPI tiene las siguientes divisiones: *La estadounidense, la británica, y la Nueva EPI*, también denominada *Global*

Political Economy (GPE) o *Economía Política Global* (EPG)⁶⁶. Para Tussie (2015: 172) existen principalmente 3 escuelas dentro de la EPI: 1) la Estadounidense, 2) la Británica; y la latinoamericana; aunque es posible ubicar otras fuentes de discusión como *la canadiense* (Tussie, 2015) y Bustelo (2003: 145) mencionará también a la francesa.

Con base en esta identificación propuesta por Tussie y Bustelo, en este documento se toma la decisión de construir el estado del arte de la EPI (Economía Política Internacional) a partir de 4 grandes enfoques: 1) La Estadounidense. 2) La Británica. 3) La *Economía Política Global* (EPG). Y 4) La Latinoamericana. Desde el principio es importante expresar que la extensión expositiva difiere profundamente entre estos cuatro grandes enfoques, en el sentido que no estamos presentando un estado del arte para un proyecto; sino que construimos un *estado del arte* como lo interpreta Cerda (1998); esto es, como una parte de los *marcos referenciales* que forman parte de la misma construcción teórica de la investigación. En ese sentido, se realiza una exposición sucinta de los dos primeros basado en un principio de pertinencia, y *de necesidad de demarcación*; en ese sentido, se recuperan dos importantes argumentos de la EPG; e intencionadamente, por propósitos argumentativos en relación con el tema principal de la disertación, se profundiza en la *Economía política Internacional Latinoamericana* con el fin de proporcionar un *marco analítico de larga trayectoria* (long path dependency) en torno a la *economía política de la educación superior en Colombia y Chile*.

La Escuela Estadounidense de la Economía Política Internacional

La Escuela Estadounidense tiene como ejes centrales *la búsqueda de la estabilidad hegemónica y la interdependencia compleja*; tiende a ser *estado-centrista* (El Estado como el centro del poder que lidera el sistema), y su objetivo principal es mantener el orden a

⁶⁶ Bustelo (2003: 147) sostiene que a su vez, En la EPG cabe distinguir dos grandes escuelas: el enfoque neoutilitarista de la elección racional y el post-racionalismo o constructivismo social.

través de la cooperación. La teoría de la *estabilidad hegemónica* y la *interdependencia compleja* lo que sostiene es la necesidad de la instauración de un orden económico mundial, en el que los participantes tienen acceso al libre mercado, para el mantenimiento de las exportaciones precisamente de las naciones que tienen el control sobre el sistema internacional (Tussie, 2015: 165). Y ubica como padres fundadores de esta perspectiva a Robert O. Keohane y Joseph S. Nye son con sus textos fundacionales *Poder e Interdependencia* (1977) y *Después de la Hegemonía* (1984). Nos dice Tussie: “Los interdependendistas tienen una aproximación más abierta al entorno global, el cual perciben como un medio creativo y accesible para emprender cambios relativamente controlables de acuerdo a los intereses y objetivos estadounidenses.” (2015: 166).

Ricardo Méndez (1997: 157) sostuvo que la ciencia y la tecnología ha tenido un papel determinante en la historia del siglo veinte en torno a las dinámicas económicas, la internacionalización del capital, la *aceleración histórica*, y la *geográfica económica* del mundo. La denominada *tercera revolución industrial* o la *revolución microelectrónica* de las últimas décadas se concretó en el diseño y producción de circuitos electrónicos, semiconductores, y microprocesadores, entre otros; y estos cambios tecnológicos modificaron a su vez el concepto de *crecimiento económico* porque los desarrollos en informática y las telecomunicaciones conducen a la eliminación de barreras en tiempo y espacio (Méndez, 1997: 164).

Se trata de un aspecto que los modernistas como Peter Drucker, Alvin and Heidi Toffler y Esther Dyson, nos dicen Robert Keohane & Joseph Nye (1971), (1977) anticiparon al expresar que el avance en las *telecomunicaciones* y *los desarrollos tecnológicos* en la aviación harían del mundo una *aldea global*, y que esas transformaciones producirían que el concepto de *estado territorial* sería eclipsado por actores no-territoriales como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales y las organizaciones internacionales, produciendo así una nueva era electrónica, entrecruzada con la demanda de diversas formas de *identidad ciudadana*.

Para Keohane & Nye (1977) esta posición de los modernistas fue parcialmente correcta; en efecto las corporaciones multilaterales, las organizaciones no gubernamentales y los mercados financieros progresivamente se han vuelto más significativos en la configuración de nuestra realidad. Sin embargo, en el contexto de la *globalización*⁶⁷ se origina así una perspectiva de *optimismo en las lógicas económicas y sus impactos sociales*, en cuanto se asume que progresivamente alcanzamos *un mundo futuro por venir*, en el que la ciencia y la tecnología serán las salidas de las grandes problemáticas sociales⁶⁸ el cual se constituye en el presupuesto básico de la política de ciencia y tecnología en casi todos los países desarrollados, y que se encuentran en proceso de desarrollo.

La Escuela Británica de la Economía Política Internacional

La *Escuela Británica* por su parte es *estructuralista*, tiene dos propósitos principales; el

⁶⁷ Como lo he expresado en *Derechos y ciudadanía: conceptos básicos para la construcción democrática*, Montoya (2012: 79-80), Harris (2002) nos remite a distintas perspectivas sobre la globalización, de las cuales nos interesa destacar cuatro; A) la de Anthony Giddens (1990), (1996), enfatiza el impacto del fenómeno en torno a las nociones de tiempo y espacio. B) Aníbal Quijano (2000) quien la identifica a partir de la imagen de un “bloque imperial mundial” (World imperial block), esto es, como una red constituida por las naciones más poderosas del mundo, Rusia, China, los países de la OTAN, e instituciones intergubernamentales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo, que constituirían según Quijano una gran corporación mundial. C) Manuel Castells (1996), (1998) complementa la postura anterior, al manifestar que, por primera vez en la historia del planeta, el globo entero es capitalista; la red de tecnología, comunicaciones, recursos para la productividad, los procesos financieros, se encuentran inmersos en una ideología neoliberal que procura a toda costa someter a los ciudadanos a rendirse ante la fuerza de los mercados. Sin embargo, autores como Held (1999), D) destacan que existe una relación intrínseca entre las perspectivas ideológicas de los autores (liberalismo, marxismo, conservatismo, evolucionismo, funcionalismo, weberianismo, estructuralismo, etc.) y las diversas conceptualizaciones en torno a la globalización. Como lo sostiene Florian Rödl (2008: 744), la presión de los mercados internacionales, la liberación de bienes, servicios, y las introducciones tecnológicas en las comunicaciones, pero en general en el sistema productivo, aumentan la intensificación e interdependencia de las relaciones comerciales; pero tales procesos también generan profundas consecuencias de inequidad.

⁶⁸ Así, por ejemplo, en el plano geográfico una de las ideas más repetidas en los últimos años ha sido la referencia a un mundo futuro progresivamente liberado de las exigencias de la concentración espacial, en el que una pléyade de *cibernautas* podrá trabajar en su domicilio y disfrutar de buena parte de su tiempo de ocio en ese *hogar electrónico*, conectado a las redes telemáticas y los equipos multimedia, tal como a principios del siglo XX predijeron otros visionarios, fascinados por el efecto combinado que el teléfono, la electricidad y el automóvil podían ejercer para el desmantelamiento de unas aglomeraciones urbano-industriales tan costosas (en términos económicos y sociales) como innecesarias en la nueva era tecnológica que se anunciaba.” (Méndez, 1997: 158).

primero consiste en *analizar cómo funciona el sistema* a través de la interacción de las fuerzas económicas y políticas. El segundo, radica en analizar cuáles son los ganadores y perdedores en el proceso del cambio político. *La Escuela Británica*, que tiene como fundadora a Susan Strange, parte de la premisa de que las premisas de la teoría hegemónica lo que representa principalmente son los intereses de poder económico, militar y geoestratégico de los Estados Unidos; y que por ende, no son de utilidad para los países Europeos, y la gran mayoría de naciones (Tussie, 2015: 167).

Susan Strange (2001) afirma que la noción de *globalización* en realidad se constituye en un eufemismo que tendría como principal propósito esconder un orden mundial de hegemonía económica y política de EE. UU. y Europa. Strange asume una posición crítica frente a la forma como en la *Economía Política Internacional* se ha venido trabajando el concepto de la *globalización*: “{...} Demasiado a menudo, resulta ser un eufemismo educado para la incesante americanización de los gustos de consumo y de las prácticas culturales.” (Strange, 2001: 12). Strange no menosprecia la importancia que tiene el fenómeno en la actualidad para la comprensión de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional, como ella lo afirma, ya no es posible continuar trabajando epistemológica y metodológicamente con los conceptos de Estado y de Sociedad Internacional como unidades de análisis, sin comprender que dichos actores siguen siendo importantes, pero ahora están en medio de un conjunto de redes de *Economía Política* mucho más compleja que las relaciones instauradas en la modernidad (Strange, 2001: 15). Como ella lo expresa: “{...} Las fronteras territoriales de los Estados ya no coinciden con los límites que la autoridad política mantiene sobre la economía y la sociedad.” (Strange, 2001: 7).

Para Strange el concepto de soberanía que ella interpretaba antes de la era de la globalización, se basaba en cuatro premisas: primera, un sistema de valores dentro de unas fronteras quienes están en capacidad de ofrecer seguridad o de amenazarla y mantener un monopolio de poder; segunda, unas instituciones que controlen el flujo de capital y estén en condiciones de ofrecer y negar crédito; tercero, quienes controlan los medios de

comunicación, información y desarrollo de ciencia y tecnología, y definen cuál es el conocimiento necesario; y cuarto, quienes determina los procesos de producción económica: “{...} que se produce, por dónde se produce, por quien lo produce y en qué condiciones precisas.” (2001: 7). Temas fundamentales para el Derecho Internacional como el financiero, el de las comunicaciones, los flujos de la sociedad de la información y de la comunicación, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y su impacto en los medios de producción, junto a otras problemáticas estructurales como el de la seguridad, la defensa de los Derechos Humanos, y los temas medioambientales, evidentemente ya no encajan en esa visión del mundo restringido por fronteras físicas.⁶⁹

Por otro lado, una de las perspectivas internas que tiene la *Escuela Británica* es el *enfoque de la regulación*. Su finalidad consiste en analizar la compensación de la inestabilidad inherente al sistema económico, y a sus fuerzas dinámicas, a partir de un conjunto de medidas institucionales. La perspectiva del *enfoque de regulación*, de acuerdo con Bustelo (2003: 4) tiene tres componentes principales: *régimen de acumulación*, *modelo de organización del trabajo* y *modo de regulación*. Por *régimen de acumulación* se interpreta un régimen de producción, *incluidas sus normas, transformaciones y condiciones de consumo*. El *modelo de organización del trabajo* se refiere en sentido weberiano a la división del trabajo y las técnicas empujadas en su interior. Y por *modo de regulación*, a las relaciones de poder, a la instauración de normas, mecanismos de compensación, dispositivos de información que hacen que el *régimen de acumulación* sea posible.

Bustelo habla de dos grandes *regímenes de acumulación*; un primero que va desde el siglo XIX hasta el fin de la primera guerra mundial; el segundo desde los años 20 del siglo XX hasta nuestros días: “El carácter intensivo de la acumulación se manifestó en la fuerte aceleración del aumento de la productividad del trabajo, el crecimiento del consumo per cápita y la

⁶⁹ Estas ideas sobre Susan Strange, las he expresado en: Montoya, Mauricio (2012: 79-80. en Montoya, Mauricio (2012). *Derechos y Ciudadanía: conceptos básicos para la construcción democrática*. Revista: Magistro, Vol. 6 Enero-Junio de 2012.

reducción de la tasa de actividad y de la duración del trabajo.” (Bustelo, 2003: 148). Este *régimen de acumulación* ha dado lugar a dos *modelos de organización del trabajo: el taylorismo y el fordismo*. El *taylorismo* se caracteriza por la distinción entre mano de obra calificada y no-calificada con el objeto de incrementar la productividad. El *fordismo* profundiza *el taylorismo* introduciendo la cadena de producción semiautomática o línea de montaje.

Para Bustelo (2003: 12) resulta importante del *enfoque de regulación*, su intento de teorizar el desequilibrio y de combinar la tradición clásica con los grandes heterodoxos (Marx, Schumpeter y Keynes); y en consecuencia, de introducir la pregunta por las consideraciones sociales de las dinámicas económicas. Bustelo afirma que incluso dos grandes escépticos británicos como Ruccio y Jessop conciben el valor del *ER* porque señalan que la idea de *acumulación capitalista* no se autorregula, y las lógicas de producción demandan la presencia de marcos institucionales que cumplan esta función. Ahora, el *ER* ha sido criticado fuertemente por dos circunstancias: primera, por suponer que las actividades del Estado pueden “borrar las contradicciones del capitalismo”; y segunda, por relegar su análisis a formulas y proposiciones que dejan por fuera por *los agentes económicos*, además de considerar que las perturbaciones en el equilibrio, los shocks externos, están por fuera del modelo. Por último, quizá la objeción más fuerte del *ER* tiene que ver con el fracaso del *ER* para convencer a los científicos de que la dinámica de la acumulación no puede explicarse sin referencia a mecanismos a la vez económicos y extraeconómicos (Jessop, 2007: 28).

La *Economía Política Global* (EPG).

Vamos a analizar la corriente de la *Economía política Global* bajo dos perspectivas: la primera el papel que tiene la geografía económica en las dinámicas de la globalización; y la segunda, *los efectos distributivos de la economía política internacional* de Walker. Frente a la primera línea de argumentación, el *Informe sobre el desarrollo mundial del 2009* estableció una perspectiva explícita de la interrelación entre las dinámicas económicas

mundiales y los procesos de geo-espacialidad. En este contexto, se pregunta el Banco Mundial: ¿Por qué millones de personas se someten a las duras condiciones de aglomeración de ciudades como Tokio en la que existen profesionales para introducir a las personas en el metro? La respuesta que proporciona el Banco Mundial es el tema de la densidad y la concentración de riqueza en grandes urbes. En otras palabras, la tesis que está en juego para el Banco Mundial radica en que una mayor densidad urbana y humana permite un mayor crecimiento económico, en el sentido que las ciudades, la migración y el comercio se constituyen en las bases sobre las que se ha construido el desarrollo en las economías prósperas del mundo. El informe mundial del desarrollo del 2009 establece con claridad que las mayores densidades conducen a la existencia de menores distancias en términos de productividad; dado que, la reducción de las divisiones y de las fronteras económicas permite un mayor aprovechamiento de las ventajas competitivas y de la especialización productiva. Miremos estas palabras de los especialistas del Banco:

El crecimiento económico tiende a ser desequilibrado desde el punto de vista geográfico, pero aun así el desarrollo puede ser incluyente a lo largo y ancho del territorio: ése es el mensaje principal del Informe sobre el desarrollo mundial (IDM) de este año. A medida que las economías se desarrollan, la producción se va concentrando espacialmente. Algunos lugares — ciudades, zonas costeras y países bien conectados con los grandes mercados internacionales— gozan del favor de los inversionistas. (BM, 2009: 1).

No obstante, el BM mismo reconoce que no necesariamente en todos los casos la aglomeración produce mayor bienestar, existen casos en el África y Asia donde se ha producido el efecto contrario: congestión y miseria. Esto origina la necesidad de considerar el problema de la espacialidad en una triple dimensión: local, nacional e internacional; además de introducir otro tipo de variables como: densidad, distancia y división⁷⁰. El estudio de estos problemas es precisamente el horizonte teórico de la geografía económica.

⁷⁰ La **densidad** es la dimensión más importante en el plano local o subnacional. Las distancias son cortas, y las divisiones políticas y culturales son pocas y superficiales. El desafío normativo es conseguir una densidad adecuada, encauzando las fuerzas de mercado con el fin de alentar la concentración y promover la convergencia en los niveles de vida entre aldeas y ciudades y grandes urbes. {...} La **distancia** a la densidad es la dimensión más importante en el plano geográfico nacional. La distancia entre las zonas donde se concentra la actividad económica y las que quedan rezagadas es la dimensión principal. El desafío normativo está en ayudar a las empresas y trabajadores a reducir su distancia a la densidad. Los principales mecanismos son la movilidad de la mano de obra y la reducción de los costos de transporte con inversiones en infraestructura.

Para Masahisa & Krugman (2004) la geografía económica se define simplemente como la explicación en torno a la formación de una larga cadena de aglomeración o concentración de una actividad económica en un espacio geográfico determinado. Sin embargo, la nueva geografía económica parte de la premisa de que el uso de internet y en general de la tecnología en las comunicaciones y la informática ha producido un cambio de paradigma en torno a la concepción de las relaciones tiempo-espacio-producción económica e intercambio comercial. Como nos expresan Feldman & Audretsch (1989: 410) en síntesis, todas las teorías de geografía económica proporcionan una explicación sobre los cambios que se producen en la configuración del tiempo y del espacio, a partir de la influencia de procesos económicos empíricamente aplicables, y abordan el tema de la distribución desigual de la actividad económica. Una de sus vertientes es la *Geografía Económica Evolutiva* (Evolutionary Economic Geography) que ellos representan. Para Frenken & Boschma (2007) la *Geografía Económica Evolutiva* complementa los modelos neoclásicos e institucionalistas de análisis de geografía económica⁷¹. En forma específica, ellos intentan explicar la evolución de las empresas y las industrias, y la forma como su configuración, en redes, afectan la concepción espacial de las ciudades, las regiones, y subsiguientemente, la re-localización, éxito y desarrollo de las empresas.

Una segunda vertiente, la ubicamos con: Audretsch & Stephan (1996), Romer (1986), (1990); Lucas (2001) y Masahisa & Krugman (2004), quienes estudia la relación entre las tasas de crecimiento de una región y su relación inherente con la producción de

{...} La **división** es la dimensión más importante desde el punto de vista internacional. Pero la distancia y la densidad son también relevantes. La producción económica se concentra en un reducido número de regiones mundiales —América del Norte, Asia nororiental y Europa occidental—, que son también las más integradas. (Banco Mundial, 2009: 6).

⁷¹ Los trabajos de Hall y Preston (1988); Hepworth (1989) o Feldman (1995) y Audretsch, D., (1995) también se conocen con la denominación de *geografía de la innovación*. Ver: (1) Hall, P. & Preston, P. (1988), *The carrier wave: new information technology and the geography of innovation 1846-2003*. London: Unwin and Hyman. (2) Hepworth, M., (1989), *Geography of information Economy*. London: Belhaven. (3) Feldman, M., (1994), *The Geography of Innovation*. Boston: Kluwer Academic Publishers. (4) Audretsch, D., (1995), *Innovation and Industry Evolution*. Cambridge: MIT Press.

externalidades, ya sean éstos positivos o negativos. Por ejemplo, Feldman & Audretsch (1989) abordan una especialización de la actividad económica que tiene como objetivo promover el cambio tecnológico como base del crecimiento económico. Audretsch junto con Stephan (1996) también se ha preocupado por la relación entre la geografía y la producción biotecnológica. Por su parte, Robert Lucas (2001) plantea que existe suficiente evidencia empírica para afirmar que la concentración demográfica y la conglomeración económica son factores decisivos para la existencia de la migración tanto interna entre las naciones, como externa, entre países y continentes. Si bien, por un lado, se afirma que en sentido la aglomeración es una base fundamental para el crecimiento económico, Lucas también señala la necesidad de analizar las trampas que ella implica alrededor del tema de la distribución de la pobreza.

Pero el tema de *la geografía económica* no es exclusivamente un tema de densidad demográfica, dado la importancia que para ella tiene los desarrollos tecnológicos, podemos establecer como una tercera vertiente aquella que nos conduce al tema de la importancia de la producción de política pública directamente con el tema de las Tic en dos sentidos, una posición definida de Europa y Estados Unidos en situar el tema de las Tic como un componente fundamental del desarrollo, y por otro lado quienes reconociendo su importancia, asumen una perspectiva crítica.

Masahisa & Krugman (2004: 141) considera que uno de los problemas de fondo con la nueva geografía económica, es que muchos economistas neoclásicos son amantes del principio de la *claridad en las transacciones de los mercados internacionales*, y de la ley del equilibrio. Sin embargo, las experiencias actuales sobre localización de capitales nos indican que simplemente la inversión va, “a dónde tenga que ir”, es decir, las dinámicas económicas encuentran un grado de deslocalización muy importante, dado que el capital se mueve a lugares en los que encuentre “mejores condiciones de reproducción”. Por ende, existe una contradicción profunda, por un lado, se argumenta que mayor aglomeración produce una mayor ventaja estratégica económica, por el otro lado, se plantea el tema del movimiento

constate del capital; el problema está es que tenemos evidencia empírica de que ambas proposiciones, al menos parcialmente, son ciertas.

Así mismo, Masahisa & Krugman (2004: 142) nos dice que se presentan temas como las decisiones que toman los individuos en los micro mercados, la economía doméstica (Backyard capitalism), el asunto del costo del transporte, las condiciones de una competencia –diría yo- sumamente imperfecta, y los factores de consumo asociado a niveles de concentración demográfica. Otra preocupación importante, para Masahisa & Krugman (2004: 143) tiene que ver con el resurgimiento de la *competencia monopolística* (Monopolistic competition), la necesidad de reconocer la existencia de monopolios que aumentan la capacidad de retorno de las inversiones y distorsionan completamente la vieja premisa de la oferta y la demanda (supply and demand).

Frente a la segunda línea de argumentación dentro de la EPG (*Economía Política Global*) tenemos las dinámicas de R. B. J. Walker. Cuando hablamos de economía política internacional y su relación con la perspectiva de la distribución justa, la situación se vuelve muy compleja; el motivo es que ciertamente los factores de distribución en términos de justicia, al interior de una nación, se llevan a cabo a través del sistema legislativo; las diversas formas de participación política; el sistema judicial; el poder ejecutivo y sus políticas sociales dentro de la perspectiva de desarrollo. Pero el panorama internacional no es susceptible de ser analizado bajo este prisma. Como bien lo indica James Aarou (2005: 533), la relación entre *la justicia distributiva y el comercio internacional* está determinada por una tensión entre la interdependencia económica que trae consigo el fenómeno de la globalización y la necesidad que tienen los Estados de descentralizar y liberalizar procesos económicos. Es decir, aunque ciertamente existe la WTO (World Trade Organization); las instituciones multilaterales de carácter político, la ONU, OEA, entre otras; las entidades multilaterales de carácter financiero como, BM y FMI; esta institucionalidad no puede cumplir una función distributiva y redistributiva, como si podría efectuarlo la institucionalidad en el contexto del Estado de derecho dentro de una nación.

En consecuencia, las relaciones de la EPI (Economía política Internacional) en el contexto de EPG (Economía Política Global) se caracterizan por la desigualdad en términos de poder; las relaciones internacionales en materia económica, de acuerdo con R. B. J. Walker (2002: 7-8), están constituidas por cuatro formas de legitimación de la inequidad: primero, la existencia de un *modelo mundial de inequidad económica* (worldwide patterns of economic inequality). *La modernidad* se caracterizó por un sistema de soberanía de los estados que se ha venido debilitando por la tensión entre lo internacional y lo global, y entre lo político y lo económico. Ciertamente, las naciones estado tenían formas de establecer los procesos de acumulación y distribución, pero las dinámicas de la globalización han venido modificando substancialmente esas estructuras. Por un lado, la pregunta por la equidad ha tenido el problema de ser planteado desde ideologías modernas de la economía política, que la han definido en una perspectiva estrecha, puesto que la conciben en una dinámica en la que la vida social se encuentra definida sobre condiciones completamente capitalistas. Por otro lado, la pregunta por la equidad ha sido planteada en términos domésticos, dentro de cada nación, pero lo que sucede es que los aspectos relativos al crecimiento y la distribución de la riqueza se definen cada vez más en el contexto de la globalización.

La segunda forma de legitimación de la inequidad consiste en la existencia de un “orden internacional”, garantizado por el principio histórico de las grandes potencias. El primer gran ejemplo de esto lo encontramos con el imperio británico en el siglo XIX; el segundo, la bipolaridad mundial en el contexto de la guerra fría; en tercer lugar, la distinción entre el *consejo de seguridad* y la *asamblea general de las Naciones Unidas* en la actualidad. Ciertamente los factores comerciales no dependen en forma exclusiva de la existencia de este tipo de poder hegemónico, pero es innegable la influencia unilateral de estas naciones sobre las dinámicas económicas sobre todo a partir de razones estratégicas y de seguridad.

La tercera forma de legitimación de la inequidad afirma Walker (2002: 9), consiste en la capacidad que hoy posee la comunidad política internacional en intervenir en los estados

modernos. Desde este punto de vista los procesos de internacionalización han funcionado como formas de exclusión o inclusión que han conducido a la denominación de los países entre norte-sur; desarrollados-no desarrollados, estados propiamente democráticos y estados fallidos, entre otros. Esto se ha producido como consecuencia de la existencia de dos procesos paralelos, pero no idénticos, la internacionalización de los mercados y la modernización. La cuarta forma de legitimación de la inequidad la hallamos en la instauración de ciertos valores a partir de los cuales se juzga como positivo o negativo determinada acción en el contexto de la comunidad política internacional; debido principalmente a que la competencia entre la soberanía de los Estados establece el dualismo entre distinción entre naciones “amigas” y “enemigas”.

Escuela Latinoamericana de la Economía Política Internacional

En relación con la *Escuela Latinoamericana* los ejes que la estructuran son la pregunta por *el desarrollo, por la teoría de la dependencia, y la autonomía del continente*. Su unidad principal de análisis son las relaciones centro y periferia en el sistema; y su objetivo principal es *maximizar el poder negociador*. De acuerdo con Tussie (2015: 157-158) algunos de los principales exponentes de la EPI en Latinoamérica son: Prebisch, Sunkel, Paz, junto con Cardoso y Faletto (teoría de la dependencia), y Escobar en torno a las tensiones alrededor del *desarrollo*. Ruy Mauro Marini a propósito del concepto de *sub-imperialismo*; Pablo González Casanova sobre *el colonialismo interno*. Y Carlos Escudé y Mario Rapaport sobre los costos y beneficios del alineamiento con Estados Unidos (Tussie, 2015: 163). Nos interesa particularmente esta *Escuela* por la oportunidad que nos ofrece para realizar un ejercicio de larga trayectoria en torno a la *economía política de la educación superior en Colombia y Chile*.

2.3 La economía política internacional en Latinoamérica. La influencia indirecta de la economía de Keynes en su perspectiva de desarrollo

La etapa posterior a la segunda guerra mundial está caracterizada por las tensiones, las contradicciones y una forma de interpretar las relaciones internacionales a partir de la imagen de un mundo dividido entre el norte y el sur; oriente y occidente. Los países desarrollados impulsados por Estados Unidos, Europa y Japón, con un ritmo elevado de acumulación y con tasas de crecimiento históricas impulsan el *funcionalismo económico* (*fonctionnnnalité économique*) (Peemans, 2002: 63). Y en consecuencia, las condiciones sociales, económicas y políticas se presentan exclusivamente como un problema de *racionalidad económica*⁷². Es además la época del *compromiso fordista*⁷³ que permite articular las condiciones de un equilibrio dinámico entre la generación de un *progreso técnico*; la aceleración de las invenciones científicas y tecnológicas; la conexión entre la subida de los precios de los salarios y de la productividad, y la producción en masa. Este proceso de desarrollo europeo modifica también la perspectiva macroeconómica en Latinoamérica. Para Peemans (2002: 59-60) la influencia norteamericana impacta las élites

⁷² En este periodo se presentó la pérdida de la vigencia de Bretton Woods y el abandono de la paridad dólar-oro en 1971. Esto dio lugar a una perspectiva de autonomía de los países para elegir sus sistemas cambiarios. Por ejemplo, los países europeos decidieron apostar por la unificación de la moneda, y tras una discusión de alrededor de los 25 años, crearon el Euro en el año 2001. Mientras los países en desarrollo adoptaron como referente otras monedas más fuertes, o una canasta de ellas con el fin de diversificar el riesgo. El principio de convertibilidad de la cuenta de capitales de Bretton-Woods será sustituido por *la liberación gradual de la cuenta*; así mismo, se produjo una suspensión de la financiación a los países desarrollados por parte del Fondo Monetario Internacional con el objeto de priorizar la financiación de los países en desarrollo y con el objeto de producir “efectos sistémicos” (Ocampo, 2005: 56).

⁷³ La perspectiva de desarrollo del *enfoque de regulación*, de acuerdo con Bustelo (2003: 4), tiene tres componentes principales: *régimen de acumulación*, *modelo de organización del trabajo* y *modo de regulación*. Por *régimen de acumulación* entendemos un régimen de producción, incluidos sus normas, transformaciones y condiciones de consumo. El *modelo de organización del trabajo* se refiere en sentido weberiano a la división del trabajo y las técnicas empleadas en su interior. Y por *modo de regulación* a las relaciones de poder, a la instauración de normas, mecanismos de compensación, dispositivos de información que hacen que el *régimen de acumulación* sea posible. Bustelo habla de dos grandes *regímenes de acumulación*; un primero que va desde el siglo XIX hasta el fin de la primera guerra mundial; el segundo desde los años 20 del siglo XX hasta nuestros días: “El carácter intensivo de la acumulación se manifestó en la fuerte aceleración del aumento de la productividad del trabajo, el crecimiento del consumo per cápita y la reducción de la tasa de actividad y de la duración del trabajo.” (Bustelo, 2003: 5). Este *régimen de acumulación* ha dado lugar a dos *modelos de organización del trabajo*: *el taylorismo* y *el fordismo*. El *taylorismo* se caracteriza por la distinción entre mano de obra calificada y no-calificada con el objeto de incrementar la productividad. El *fordismo* profundiza *el taylorismo* introduciendo la cadena de producción semiautomática o línea de montaje.

latinoamericanas y se inicia el proceso de adaptación del modo de *desarrollo como modernización* en los diferentes países que componen la región.

Matriz de análisis CDA: 3 Indicadores semánticos relacionados con: La influencia indirecta de Keynes y del estado de bienestar en el desarrollo de Latinoamérica

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile		
Categoría: Análisis de la economía política		
Subcategoría: Teoría macroeconómica e impactos en el concepto de desarrollo		
Indicadores semánticos relacionados con: La influencia indirecta de Keynes y del estado de bienestar en el desarrollo de Latinoamérica		
Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Prebisch	Coalición A
		Subsistema económico
		Mediación política: Perspectiva crítica en relación con el desarrollo en Latinoamérica
	La OEA	Coalición B
		Subsistema político
		Mediación política: Facilita la implementación del programa: Alianza para el progreso
	Estados en Latinoamérica	Coalición A & B
		Subsistema político
		Mediación política: Implementación de la ISI
	CEPAL	Coalición A (en el periodo de análisis hasta 1980)
		Subsistema económico
		Mediación política: Fundamentos económicos para el desarrollo en Latinoamérica
	Cardozo & Faletto	Coalición A
		Subsistema económico y político
		Mediación política: Perspectiva crítica, y formulación teoría de la dependencia
Teoría económica neoclásica	Coalición B	
	Subsistema económico	
	Mediación política: Implementación de una política macroeconómica que fomente la perspectiva libertaria	
Entidades multilaterales	Coalición B	
	Subsistema económico y político	
	Mediación política: Poder hegemónico para la implementación de la teoría económica neoclásica en Latinoamérica y la perspectiva del crecimiento económico de la Escuela de Chicago iniciando con Chile	
Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)	Peemans (2002: 59-60) la influencia norteamericana impacta las élites latinoamericanas y se inicia el proceso de adaptación del modo de <i>desarrollo como modernización</i> en los diferentes países que componen la región	
	La ISI tiene un origen tanto en la iniciativa suramericana de pensar sus propias políticas macroeconómicas, como en la presión internacional por asumir la perspectiva del desarrollo <i>como modernización universal</i>	

	<p>A partir de Prebisch se genera la tesis en torno a la necesidad de fortalecer las industrias internas, la creación de barreras arancelarias altas, y la sustitución de las importaciones por medio de la demanda y la industrialización interna</p> <p>La sustitución progresiva de las importaciones, principalmente de los bienes de consumo, y por medio de un crecimiento de la industrialización progresiva, que iría de menor a mayor grado de complejidad industrial, sería posible obtener el desarrollo de Latinoamérica</p> <p>EL modelo de desarrollo basado en la modernización universal debe interpretarse como el resultado de la interacción de grupos y clases sociales que establecen un modo de tensión en sus relaciones debido a la existencia de multiplicidad de intereses y valores y una estructura de dominación por parte de las naciones desarrolladas (Cardozo & Faletto)</p> <p>Los conceptos de dependencia y dominación social</p>
Relaciones de poder y enunciados hegemonicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	<p>El proceso de desarrollo europeo modifica también la perspectiva macroeconómica en Latinoamérica</p> <p>Intervención de Estados Unidos de América dentro del programa: <i>la Alianza para el Progreso</i>. La educación superior en Latinoamérica no fue ajena a la disputa política entre socialismo y desarrollo económico occidental.</p> <p>La OEA (1967: 10) se propuso fomentar la perspectiva del desarrollo a través del crédito, la asistencia técnica, el intercambio comercial, y la introducción de incentivos macroeconómicos que aceleraran el proceso de industrialización racional</p> <p>Final de la influencia keynesiana y empoderamiento de la teoría económica neoclásica argumentando las fallas del concepto de estado de bienestar en el Atlántico norte, las fallas de la ISI, bajo crecimiento económico, hiperinflación</p>
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	<p>Los países desarrollados impulsados por Estados Unidos, Europa y Japón, con un ritmo elevado de acumulación y con tasas de crecimiento históricas impulsan el <i>funcionalismo económico</i> (fonctionnnalité économique) (Peemans, 2002: 63)</p> <p>Creación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)</p> <p>Cardozo & Faletto señalan el carácter híbrido de nuestras sociedades, y por ende, la necesidad de re-conceptualizar esta perspectiva, y por ello, proponen la noción de <i>sociedades o países en desarrollo</i></p> <p>El fracaso del modelo del estado de bienestar en el Atlántico norte y el fracaso de la ISI en Latinoamérica</p>
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	<p>En el contexto de influencia de las ideas Keynesianas en Latinoamérica, se impacta una concepción de políticas públicas con una inversión fuerte del Estado dentro de la cual la educación se concibe como un derecho</p>
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	<p>La ISI, en principio, fue interpretada como un factor dinamizador de la economía que “permitiría” elevar las tasas de <i>crecimiento económico</i></p> <p>La imposición del modelo de industrialización trajo como resultado un crecimiento progresivo de las ciudades latinoamericanas, pero se trató de un proceso de urbanización que a su vez fue incapaz de absorber toda la mano de obra disponible</p> <p>Inicio del Nuevo Modelo Económico. Introducción de reformas macroeconómicas en Latinoamérica con el fin de, inicialmente estabilizar la economía, preparar las reformas del Estado, gestión y administración pública para la liberalización del mercado</p>
Elaboración propia (2023)	

En esta disertación se interpreta que la ISI tiene un origen tanto en la iniciativa suramericana de pensar sus propias políticas macroeconómicas, como en la presión internacional por asumir la perspectiva del desarrollo *como modernización universal*. En el periodo anterior a la ISI, que va de 1929 hasta 1949 (año de creación del manifiesto de Prebisch), el crecimiento hacia afuera fue la política oficial de desarrollo en Latinoamérica.⁷⁴ Pero a partir de 1949, cuando Prebisch escribe el documento: *El desarrollo económico de la América latina y algunos de sus principales problemas*, asume una posición crítica frente a la inobjetablez de la división internacional del trabajo, que desde el siglo XIX había ubicado a Latinoamérica como un continente productor de materias primas. Así, a partir de la pregunta por la redistribución de la renta se inició un proceso en Latinoamérica en el que la teoría y la práctica de la política de desarrollo económico se basaron principalmente en la idea del fortalecimiento de los procesos de industrialización. Puesto que, a partir de Prebisch se genera la tesis en torno a la necesidad de fortalecer las industrias internas, la creación de barreras arancelarias altas, y la sustitución de las importaciones por medio de la demanda y la industrialización interna (Hirschman, 1968: 627-630).

Así, surge el intento de implementación del modo de producción económica del atlántico norte, regida por el principio de obtención de un mayor crecimiento a partir de la expansión de los procesos industriales. En este momento histórico, se crea en 1948 la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe); la cual, como nos explica Bielschowsky (1998: 19), se origina en gran medida debido a la exclusión latinoamericana del Plan Marshall⁷⁵. La

⁷⁴ Normativamente el enfoque metodológico de la CEPAL fue de tipo *histórico-estructuralista*, en el que, la sistematización de la información y de sus investigaciones parten del presupuesto de que las ideas están “históricamente determinadas” (Bielschowsky, 1998). Para Bielschowsky (1998), metodológicamente, ello implicaba, en primera instancia, un proceso de producción de conocimiento que se nutriera del comportamiento de los agentes sociales y de la trayectoria de las instituciones latinoamericanas. Las recomendaciones de la CEPAL tuvieron la pretensión de situarse en el plano de la implementación de las políticas públicas con base en el análisis de las necesidades y las posibilidades de la acción del Estado: “{...} Su principio “normativo” es la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana.” (1998: 10).

⁷⁵ Bejarano comparte la interpretación de Bielschowsky: “{...} las diferencias substantivas en términos de tasas de crecimiento, de igualdad en la distribución del ingreso, y otros indicadores entre los países desarrollados y los subdesarrollados; {...} provocó una reacción muy fuerte especialmente en América Latina, para buscar que el Plan Marshall de la reconstrucción europea fuera aplicado en la región. Esta fue, finalmente, la razón de la creación de la CEPAL: abogar por una especie de Plan Marshall.” (2002: 26)

CEPAL es el intento latinoamericano de producir los fundamentos de su propio desarrollo, de su propia política económica; en el contexto internacional del *funcionalismo económico* de la *modernización universal*.

Tabla 5: Síntesis de los elementos analíticos que componen el pensamiento de la CEPAL

Síntesis de los elementos analíticos que componen el pensamiento de la CEPAL			
Elementos permanentes.	Análisis histórico-estructuralista.		
Períodos y temas.	Inserción internacional (centro-periferia y vulnerabilidad externa)	Condiciones estructurales internas (económicas y sociales) del crecimiento/progreso técnico, y del empleo/distribución del ingreso	Acción estatal.
1948-1960 (Industrialización).	Deterioro de los términos de intercambio; desequilibrio estructural de la balanza de pagos; integración regional	Proceso de industrialización sustitutiva; tendencias perversas causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural: inflación estructural y desempleo	Conducir deliberadamente la industrialización.
1960 (Reformas).	Dependencia; integración regional; política internacional de reducción de la vulnerabilidad en la periferia; sesgo anti-exportación industrial	Reforma agraria y distribución del ingreso como requisito para re dinamizar la economía; heterogeneidad estructural; dependencia.	Reformar para viabilizar el desarrollo.
1970 (Estilos de crecimiento).	Dependencia, endeudamiento peligroso; insuficiencia exportadora	Estilos de crecimiento, estructura productiva y distributiva y estructuras de poder; industrialización que combina el mercado interno y el esfuerzo exportador	Viabilizar el estilo que lleve a la homogeneidad social; fortalecer las exportaciones industriales.
1980 (Deuda).	Asfixia financiera	Ajuste con crecimiento desigual; oposición a los choques del ajuste, necesidad de políticas de ingreso y eventual conveniencia de choques estabilizadores; costo social del ajuste	Renegociar la deuda para ajustar con crecimiento.
1990-1998 (Transformación productiva con equidad).	Especialización exportadora ineficaz y vulnerabilidad a los movimientos de capitales	Dificultades para una transformación productiva eficaz y para reducir la brecha de la equidad	Ejecutar políticas para fortalecer la transformación productiva con equidad.

Elaborado por: Bielschowsky (1998: 13).

En el primer periodo de recomendaciones en materia de política económica, la CEPAL, de acuerdo con Bielschowsky (1998: 18), cumpliría para Latinoamérica, el rol de producción teórica e instrumental a partir de la política de desarrollo, sosteniendo el argumento que la industrialización era la vía para la superación de la pobreza. Esta tesis consistió en que, mediante la sustitución progresiva de las importaciones, principalmente de los bienes de

consumo, y por medio de un crecimiento de la industrialización progresiva, que iría de menor a mayor grado de complejidad industrial, sería posible obtener el desarrollo de Latinoamérica.

Así, la teoría del desarrollo que se implementó en Latinoamérica dentro de la perspectiva del estado de bienestar keynesiano tomará un nombre específico: (ISI) (la Política de Industrialización por Sustitución de Importaciones).⁷⁶ Maxfield y Nolt (1990: 49) afirman que tradicionalmente se ha interpretado que la implementación de la ISI como una estrategia de desarrollo que se explica a partir de factores domésticos y del lugar que ocupaban los países latinoamericanos en el sistema mundial en el escenario de la postguerra –de la segunda guerra mundial-. Sin embargo, los mismos autores consideran que las misiones técnicas que envió el gobierno norteamericano abarcaban transformaciones de política pública con el propósito de producir incentivos frente a un conjunto seleccionado de industrias. En otras palabras, Estados Unidos presionó a los países latinoamericanos a implementar prioridades de desarrollo acordes con la teoría de Keynes y la ISI (Maxfield y Nolt, 1990: 50).

Werner Baer (1984: 124) analiza este periodo expresando que la insatisfacción por la especialización tradicional en materia de economía política internacional, que centraba la producción en un número relativamente pequeño de materias primas, condujo a los *policy makers* latinoamericanos a crear la ISI como “la mejor” estrategia de desarrollo de la post-segunda guerra mundial⁷⁷. Baer (1984: 125) considera que los principales instrumentos empleados a través de los programas que conformaron la ISI fueron:

⁷⁶ La *formulación de la ISI* será determinante en la producción de política educativa dentro del intento sostenido de los gobiernos latinoamericanos de dirigir la educación superior hacia un modelo de desarrollo económico keynesiano preponderante desde la segunda década del siglo veinte hasta 1979. A partir de 1980 se producirá el giro hacia la implementación del modelo de desarrollo acorde con las teorías económicas neoclásicas en toda Latinoamérica.

⁷⁷ Para Prebisch (1949: 65-68) la crisis económica de las dos guerras mundiales permitía interpretar que la industrialización de América latina no era incompatible con la producción primaria, y que al contrario de lo que se pensaba, el continente necesitaba aumentar su productividad a partir del uso de mejores maquinarias e instrumentos; en ese orden de ideas sostuvo: “{...} Cuanto más activo sea el comercio exterior de América latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa

Tabla 6: Instrumentos empleados a través de la ISI

Instrumentos empleados a través de la ISI:	
Protección arancelaria.	Crear un sistema de protección arancelaria que restringiera la importación de bienes que fueran producidos internamente.
Incentivos para la modernización de la maquinaria industrial.	Implementar incentivos especiales para las industrias nacionales o extranjeras que importaran equipos –maquinaria industrial- que se empleara en los procesos de modernización de las empresas y la producción de bienes de capital.
Incentivos para los medios de producción.	Establecer una política preferencial de cambios para la importación de materias primas, combustibles y bienes intermedios.
Inversión en infraestructura.	Los gobiernos debían invertir en la creación de una infraestructura especialmente diseñada para mejorar la productividad de las industrias.
Inversión pública en industrias de difícil financiación privada.	El Estado participó de manera directa en la selección de algunas industrias, como la inversión en industrias del acero, donde el capital privado nacional o extranjero no estuviera dispuesto a invertir.

Elaborado por: Montoya (2015) a partir de Baer (1984: 125).

En términos generales, la ISI consistió en introducir una política macroeconómica que facilitara la producción doméstica de bienes que eran importados. La ISI, en principio, fue interpretada como un factor dinamizador de la economía que “permitiría” elevar las tasas de *crecimiento económico*. En el contexto internacional de auge del estado de bienestar, y de las políticas económicas keynesianas, se interpretó que frente al crecimiento demográfico de los países latinoamericanos y el incremento de la urbanización era necesario apostar por una perspectiva de “autosuficiencia” en la producción económica. Como lo expresa Jesús Antonio Bejarano:

Es bien sabido que, durante la fase de desarrollo hacia dentro, se trataba de crear condiciones para la consolidación de un sector moderno en la economía. Era un desarrollo dirigido con una alta dosis de intervención estatal tanto en el terreno de la asignación de los recursos como en el plano de la acumulación interna del capital. Si la industrialización se concebía como un propósito nacional, resultaba de ello que la intervención estatal debía encaminarse a estimular la asignación de recursos y la formación de capital en el “sector moderno”, garantizándole al mismo tiempo la protección contra la competencia externa. La nota característica de la política económica en este aspecto fue entonces una protección industrial que se llevaba a cabo, menos que por barreras arancelarias, por un régimen de importaciones altamente restrictivo (Bejarano, 1984: 315).

formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.” (Prebisch, 1949: 67).

A finales de los años 50 la CEPAL reconoce que la denominada fase fácil de la ISI había llegado a su fin, y que el logro de un nivel superior de desarrollo demandaba una mayor inversión. Uno de los problemas fundamentales estuvo en que las etapas iniciales de su implementación se habían dirigido hacia procesos cuyos requerimientos tecnológicos eran bajos, por lo tanto, el reto estaba en la industria de consumo de bienes duraderos. Es decir, la manufactura de bienes perdurables requiere de una mayor inversión en infraestructura y tecnología; mientras que la ISI se había concentrado en los procesos industriales en los que los cambios no requerían dicha transformación estructural que era precisamente la más costosa.

En este periodo, la CEPAL logra diagnosticar tres factores importantes: primero, la ISI no obtuvo los beneficios de la *modernización* a propósito del desarrollo técnico; segundo, la industrialización no logró superar los problemas en torno a la vulnerabilidad y dependencia externa; y tercero, se establece la necesidad de realizar un análisis que incluyera las reformas sociales. La posición estructuralista de la CEPAL, inicia un camino que no sólo permitirá las importaciones, sino que se trazará la meta de fortalecer la capacidad exportadora.

Por otro lado, en 1959 se produce *la revolución cubana*, que tendría profundas repercusiones en la configuración del plano político en Latinoamérica, bien por identificación ideológica, o por el contrario, como resultado de la política internacional norteamericana. A partir de la ayuda militar y económica realizada por la antigua Unión Soviética al gobierno de Castro, el gobierno cubano apoya directa o indirectamente los grupos revolucionarios en Suramérica. La existencia de los movimientos insurgentes se constituyó en una preocupación para los gobiernos y para los países del Atlántico Norte (María Cristina Vera de Flachs 2013: 195). Con el fin de contrarrestar la influencia socialista en Latinoamérica, Estados Unidos promueve a través de la OEA el programa denominado:

La Alianza para el Progreso, el cual se funda con la carta de Punta del Este en Uruguay el 17 de agosto de 1961.

Esta carta se justificó a partir de los siguientes argumentos: sobre la necesidad de procurar una mejor vida para los habitantes del continente; la defensa de la democracia representativa, de las instituciones democráticas, y de la autodeterminación de los pueblos; la búsqueda del verdadero progreso; el aceleramiento del desarrollo económico y social basado en la premisa del ingreso per cápita de los individuos (OEA, 1967: 3). Para alcanzar estos objetivos se proponía realizar una reforma agraria con el propósito fundamental de transformar las estructuras de explotación de la tierra, pasando de un minifundio y latifundio, a un sistema “justo de propiedad”. La OEA (1967: 10) se propuso fomentar la perspectiva del desarrollo a través del crédito, la asistencia técnica, el intercambio comercial, y la introducción de incentivos macroeconómicos que aceleraran el proceso de industrialización racional.

En lo concerniente a la política educativa, *la Alianza para el Progreso* se justificó a partir del argumento de la lucha contra el atraso en los distintos niveles de educación: “Acabar con el analfabetismo; extender, en el plazo más corto, los beneficios de la enseñanza elemental o primaria a toda persona latinoamericana, y ampliar, en vasta escala las oportunidades de educación secundaria, técnica y superior.” (OEA, 1967: 3)⁷⁸. Así, en el marco de la *Alianza para el Progreso*, Estados Unidos se comprometió a ofrecer una cooperación financiera y técnica, que sería superior a los 20 mil millones de dólares. Una de las características fundamentales de la *Alianza* consistía en la necesidad de que Latinoamérica introdujera “expertos independientes y altamente calificados” en la construcción de los planes de desarrollo de cada nación (OEA, 1967: 4). En materia de política pública en educación,

⁷⁸ Asimismo, la Carta proponía la necesidad de mejorar las condiciones de salubridad e higiene, e introducir una reforma tributaria para mejorar la distribución en la sociedad y para castigar la evasión de impuestos, alentar el ahorro y la inversión de capital. La carta establece la integración económica como un factor fundamental del desarrollo económico a través del libre comercio (OEA, 1967: 4).

explícitamente *la Carta* plantea la necesidad de mejorar los recursos humanos y ampliar las oportunidades existentes con el fin de mejorar los niveles generales en educación y salud:

{...} el perfeccionamiento y la expansión de la enseñanza técnica y la formación profesional, dando relieve a la ciencia y a la tecnología; la remuneración adecuada al trabajo realizado, estimulando el talento del administrador, del empresario y el asalariado; las ocupaciones más productivas para el trabajador subempleado {...} el fomento para que se creen y expandan instituciones locales de investigación científica y aplicada; y normas más eficientes de administración pública. (OEA, 1967: 12).

Por lo tanto, la educación superior en Latinoamérica no fue ajena a la disputa política entre socialismo y desarrollo económico occidental⁷⁹. Por el contrario, la Universidad latinoamericana asume una posición crítica frente a esta perspectiva del desarrollo como industrialización acelerada y racional, que proponía Estados Unidos, y los claustros se convierten en un espacio de militancia y de lucha ideológica.

En este contexto de disputa ideológica, política y de teoría económica, se plantean distintas alternativas para generar el anhelado desarrollo económico de Latinoamérica. Una de las tesis fundamentales de Cardozo & Faletto se encuentra precisamente en señalar lo problemático que resultan determinados presupuestos metodológicos y epistemológicos de la implementación de política económica y social de la ISI. El primero de ellos consiste en centrar los análisis en esquemas económicos que presuponen la posibilidad del paso de un estado de subdesarrollo a uno de desarrollo. La segunda premisa importante de la teoría de la dependencia consiste en la crítica al análisis tipológico de las *sociedades tradicionales* y *modernas*. En la teoría del *desarrollo como modernización*, se argumenta que las sociedades Latinoamericanas se encuentran en un proceso de transformación de un estado denominado: “tradicional” hacia una “sociedad moderna”, en el que el mundo se divide en naciones desarrolladas y sub-desarrolladas. Posición frente a la que Cardozo & Faletto señalan el carácter híbrido de nuestras sociedades, y por ende, la necesidad de re-

⁷⁹ En 1965 muere en Colombia el cura Camilo Torres en un enfrentamiento con el ejército, su papel fue el de inspirar los movimientos guerrilleros sociales cristianos; igualmente, en 1967, muere Ernesto el “Che” Guevara. En Argentina los años correspondientes entre 1963-1965 son de particular crecimiento ideológico de los movimientos de izquierda en: Córdoba, Rosario, Tucumán y Buenos Aires.

conceptualizar esta perspectiva, y por ello, proponen la noción de *sociedades o países en desarrollo*.⁸⁰ Así en contraposición a esta perspectiva, ellos plantean *la teoría de la dependencia*, la cual defenderá los siguientes principios: En primer lugar, asume que es necesario redefinir la teoría del desarrollo considerando la totalidad de las *condiciones históricas particulares, económicas y sociales* de Latinoamérica, tanto en los planos nacionales como en sus dimensiones internacionales, con el propósito de abordar la naturaleza y la complejidad creciente del continente (Cardoso & Faletto, 1978: 16)⁸¹.

⁸⁰ La posición crítica de Cardoso & Faletto (1978: 12-13) se sustentan en las siguientes premisas: A) Los conceptos *tradicional* y *moderno* no permiten comprender de manera precisa la *multiplicidad de situaciones sociales existentes* en Latinoamérica. B) Estos conceptos tampoco permiten distinguir componentes estructurales, de las condiciones de su funcionamiento y permanencia. C) Desde el punto de vista teórico no existe una explicación plausible que permita establecer un nexo inteligible entre las distintas *etapas económicas* y los modos de transición de un estado al siguiente. D) De igual forma, desde una mirada puramente económica, si bien el planteamiento permite vincular el comportamiento de la renta, la estructura del empleo y la estructura, no obstante, existe una incapacidad de dar cuenta de las interrelaciones sociales en términos de política económica, política y social. Y E) Adicionalmente, los autores consideran que los conceptos de *modernismo* y *tradicionalismo* establecen en forma excesivamente simplificada la relación unívoca entre *desarrollo* y *modernización*. (Cardoso & Faletto, 1978: 14). Para Cardoso & Faletto, (1978) en la teoría *tradicional del desarrollo* existe una generalización del papel que puede desempeñar la institución del *libre mercado*, en el sentido que ésta se asume no sólo como el criterio más eficiente en la asignación de recursos, sino en el árbitro "neutral" que tiene la capacidad de dirimir los conflictos de intereses existentes entre los grupos dominantes: "{...} De ahí que la racionalidad económica, medida por el lucro, se imponía como norma a la sociedad y que el consumo y la inversión se definían dentro de los límites establecidos por el crecimiento del sistema económico." (Cardoso & Faletto, 1978: 30). De esta manera, el funcionamiento del desarrollo queda establecido a partir de las instituciones del *mercado* y del *crecimiento económico* produciendo lo que los autores denominan como una confusión entre el *desarrollo* y el *sistema capitalista*: "Entre los conceptos "desarrollo" y "sistema capitalista" se produjo tal confusión que se llegó a suponer que para lograr el desarrollo en los países de la periferia es necesario repetir la fase evolutiva de las economías de los países centrales." (Cardoso & Faletto, 1978: 31). La posición de Cardoso & Faletto (1978: 33) consistió en que no era válido suponer que existe una historia lineal, una forma unívoca de composición de la historia de la humanidad, y por lo tanto, no era posible sostener la afirmación de que en los países en "vía de desarrollo", se está repitiendo la historia de los países desarrollados.

⁸¹ Así, la mirada de la teoría de la dependencia reconoce la importancia de las *orientaciones valorativas* que proporciona *el análisis integrado del proceso de desarrollo nacional* (Cardoso & Faletto, 1978: 22). Éste consiste precisamente en establecer vínculos y relaciones entre aspectos sociales, económicos y políticos que permiten a su vez, una reinterpretación de los aspectos estructurales entre las naciones "occidentales desarrolladas" y los "países o sociedades periféricas (Cardoso & Faletto, 1978: 29). De esta forma, los conceptos de *centro* y *periferia* desempeñaron un papel analítico importante bajo la pretensión de reivindicar el papel de la economía latinoamericana en la inserción de la economía mundial, a propósito de unos esquemas de producción que en principio eran adecuados para el "centro", pero, a menudo inconvenientes para el desarrollo de la "periferia". Como lo dice Bielschowsky, esta perspectiva: "{...} derivó en la idea de que la estructura socioeconómica periférica determina un modo singular de industrializar, introducir el progreso técnico y crecer, así como un modo peculiar de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso. O sea, en sus características centrales, el proceso de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en la periferia sería distinto del que ocurre en los países centrales." (1998: 15).

En segundo lugar, la teoría del desarrollo debe interpretarse como el resultado de la interacción de grupos y clases sociales que establecen un modo de tensión en sus relaciones debido a la existencia de multiplicidad de intereses y valores.⁸² En tercer lugar, relacionado intrínsecamente con el anterior, se encuentra la interpretación de *la estructura de dominio*; para Cardoso y Faletto (1978: 19) el problema teórico fundamental radica en la determinación de los modos que adoptan *las estructuras de dominación*, que se configuran por medio de las dinámicas de las *relaciones de clase*, así en esta teoría los procesos de transformación del orden político social se analizan desde la categoría del conflicto entre *clases y grupos* que se conforman a partir de conexiones entre factores internos y externos⁸³.

En cuarto lugar, tenemos la definición del concepto de *dependencia*. Esta noción le otorga significado a un conjunto de hechos, situaciones, relaciones y conexiones entre los componentes estructurales, tanto internos como externos, que configuran el desarrollo (Cardozo & Faletto, 1978: 18-19). En esta dirección, el concepto de *dependencia* tiene la aspiración metodológica de configurarse como una perspectiva que se sustenta en relaciones de carácter histórico. Además, el concepto de *dependencia* tiene la pretensión de explicar los procesos económicos como procesos sociales que devienen de una relación de *dominación social*.⁸⁴ Así, por un lado, la teoría de la dependencia constituyó una

⁸² En consecuencia, argumentaban sus autores, la teoría del desarrollo debe integrar los *movimientos sociales*, dado que ellos a través de sus objetivos, valores e ideologías, ponen en evidencia las condiciones concretas de la vida social, y la búsqueda de la reivindicación y reconocimiento de los intereses de los ciudadanos en el sistema económico y social (Cardozo & Faletto, 1978: 18).

⁸³ De igual forma, se interpreta que la configuración de los aspectos político-institucionales no pueden comprenderse sino en correlación con dichas *estructuras de dominación*. Esto se explica porque si bien las decisiones político-sociales parten de las fuerzas internas de los países, el sistema interno de las alianzas políticas se altera de una manera muy significativa por las alianzas que se establecen en el plano internacional (Cardozo & Faletto, 1978: 27).

⁸⁴ Esta dominación pasa a través de los procesos políticos porque se interpreta que en la configuración política del desarrollo existe una clase o grupo económico que intenta establecer un poder hegemónico: "Como el objetivo de este ensayo es explicar los procesos económicos como procesos sociales, se requiere buscar un punto de intersección teórica donde el poder económico se expresa como dominación social, esto es, como política, pues, a través del procesos político, una clase o grupo económico intenta establecer un sistema de relaciones sociales que le permita imponer al conjunto de la sociedad un modo de producción propio, o por lo menos intenta establecer alianzas o subordinar al resto de los grupos o clases con el fin de desarrollar una

corriente que intentó trasladar el análisis del desarrollo, de una dimensión tecnocrática en la economía hacia una dimensión sociológica y política. Se caracterizó por su posicionamiento crítico frente a las relaciones de poder que eran implementadas progresivamente por las naciones más desarrolladas y la instauración de nuevas formas hegemónicas postcoloniales.⁸⁵ La teoría de la dependencia junto con los movimientos de corte marxista producirá cambios importantes en la concepción de la educación; ya sea por la implementación de ideas afines, o, por el contrario, debido a la forma como los gobiernos conservadores tomarán medidas en contra de *las universidades públicas* al considerar que las Universidades Estatales eran focos no solo del desarrollo de *ideas de izquierda*, sino de amenazas en términos de seguridad de los Estados.

forma económica compatible con sus intereses y objetivos.” (Cardoso & Faletto, 1978: 20). El concepto de *dependencia* hace referencia al problema *del control social de la producción y del consumo* desde un enfoque teórico que analiza el *desarrollo* desde una mirada sociológica. Por este motivo, necesariamente se apropia de un análisis de los comportamientos políticos como procesos conexos a los sistemas económicos. De igual forma, este enfoque sociológico parte de una interpretación global del desarrollo que no puede ser explicado únicamente a partir de los estímulos y reacciones del mercado en términos de *industrialización y progreso económico*; y por esta circunstancia, se requiere de un punto de vista interpretativo que amplíe los grados de autonomía con el fin de establecer las condiciones y transformaciones nacionales e internacionales que produzcan el desarrollo de las naciones latinoamericanas (Cardoso & Faletto, 1978: 27).

⁸⁵ La teoría de la *dependencia* se propone como meta superar las relaciones entre las sociedades planteadas en términos de *centro y periferia* con los países “desarrollados: “{...} Las nociones de “centro” y “periferia”, por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar para nada los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia.” (Cardoso & Faletto, 1978: 25). De acuerdo con Cardoso & Faletto esto se produce debido a las características de los países latinoamericanos, los cuales crean situaciones específicas de “subdesarrollo”, que no son consideradas cuando se asume el desarrollo como un simple “modelo” de modernización histórica lineal. Por este motivo, consideran los autores, (1978: 22) es necesario distinguir los conceptos de: *países subdesarrollados*, *países que carecen de desarrollo*, *los diversos modos del desarrollo* y *los centros económica y políticamente hegemónicos*. Los *países carentes de desarrollo* se definen como aquellas sociedades y pueblos que no mantienen relaciones de mercado con los países industrializados. El concepto de *países subdesarrollados* hace referencia a una perspectiva histórica de formación del sistema productivo mundial que establece una relación con las economías periféricas bajo la figura de la “colonización” o de “enclave colonial”: “{...} La interrelación de lo económico y lo social se hace notoria en la situación de “enclave colonial”, en donde la desigualdad de la situación política entre la colonia y la metrópoli hace que el sistema económico sea percibido como directamente ligado al sistema político poniendo así de relieve más claramente la relación entre ambos.” (Cardoso & Faletto, 1978: 28). Los *diversos modos del desarrollo* se refieren a las diferencias que, a partir de los procesos históricos, las especificidades, los contextos, culturales y políticos inciden directamente sobre la posición dentro de “una estructura del desarrollo”. Cardoso & Faletto (1978: 23-24) sostienen que entre las economías “desarrolladas” y “subdesarrolladas” no sólo existe una diferencia de estado dentro del sistema productivo, sino también de función dentro de las relaciones económicas de la producción global.

Por otro lado, desde una dimensión económica, en la lectura efectuada por quienes compartían la postura de la teoría económica neoclásica, o en general la mainstream economics, los resultados obtenidos con la ISI, y los dos primeros periodos de la CEPAL, no fueron los esperados. Para la Escuela de Chicago, y los economistas ortodoxos, a comienzos de los años setenta el crecimiento de la industria se redujo, *la capacidad instalada* no generaba el suficiente empleo en relación con el incremento demográfico y con la expansión urbana; así mismo, los problemas de distribución del ingreso no mejoraron en los años posteriores a la segunda guerra mundial; y los bienes producidos por la industria latinoamericana tenían precios tan altos que les era imposible competir en el mercado externo.⁸⁶ En otras palabras, para ellos, la ISI fracasó, porque las nuevas industrias se crearon para satisfacer un mercado interno, y sus productos no tenían las características necesarias para competir en el nuevo escenario mundial.⁸⁷

Para Bielschowsky (1998: 30-31), la imposición del modelo de industrialización trajo como resultado un crecimiento progresivo de las ciudades latinoamericanas, pero se trató de un proceso de urbanización que a su vez fue incapaz de absorber toda la mano de obra

⁸⁶ En términos generales el periodo de desarrollo conocido como ISI trajo consigo una serie de consecuencias negativas, Hirschman destaca tres: "1) La ISI tiende a estancarse después de sus primeros éxitos debido al "agotamiento" de oportunidades fáciles de sustituir importaciones; deja la economía con empresas industriales de costo relativamente alto y en condiciones más vulnerables de balanza de pagos, ya que ahora las importaciones consisten en materias semi-terminadas, refacciones y maquinaria, indispensables para mantener y aumentar la producción y el empleo. 2) Las industrias que sustituyen importaciones se ven afectadas por una inhabilidad congénita para convertirse en industrias exportadoras. 3) Las aportaciones de las nuevas industrias son inadecuadas para solucionar el problema del desempleo." (Hirschman, 1968: 638).

⁸⁷ Además la ISI se basó en un modelo del desarrollo que no promovió la competencia, y gracias a los efectos proteccionistas, y a las fluctuaciones en las tasas de cambio, se produjo un des-equilibrio entre el precio y los costos de producción a partir de los procesos de industrialización: "{...} Y todavía más decisivo que estos obstáculos provenientes de actitudes e instituciones, es el hecho de que las nuevas industrias, establecidas a la sombra de barreras arancelarias, tienen por lo general altos costos de producción en países que además están sujetos permanentemente a fuertes presiones inflacionarias. En consecuencia, no existe posibilidad real alguna de que estos países puedan competir con éxito en los mercados mundiales, aun cuando estuvieran dispuestos a hacerlo." (Hirschman, 1968: 652). Para Baer (1984: 125) una de las debilidades principales radicó en que la ISI fue una política indiscriminada, y, por ende, no se privilegió la inversión en aquellas industrias que tenían *potencialmente ventajas comparativas*, conduciendo así a una ineficiencia en la inversión pública. Hirschman (1968) desde finales de los años sesenta interpretó que el fracaso de la ISI se explica en parte por la diferencia de los ritmos, las etapas y los componentes de la industrialización en América Latina y Europa. Mientras Alemania reconstruía, por ejemplo, su industria química con una absorción rápida del conocimiento y de la alta tecnología de la época; en Latinoamérica la mayoría de las nuevas industrias se basaban en conocimientos, maquinarias e insumos importados.

disponible. En consecuencia, se produce un aumento de la tugurización de las ciudades, del empobrecimiento del campo, del desempleo y de la pobreza. Amézquita (2010: 48) añade que se trató también de una época de un fuerte proteccionismo comercial por parte de Estados Unidos en torno a la agricultura, la principal fortaleza de Latinoamérica; tal y como lo evidencia la orden ejecutiva de Truman de 1947, según la cual el GATT le permitió modificar concesiones cuando éstas afectaran la producción nacional en productos agrícolas y pesqueros, en el contexto de una política de seguridad alimentaria norteamericana.

Jesús Antonio Bejarano (1983) consideró que el des-aprovechamiento de las ventajas comparativas, la dependencia tecnológica de la maquinaria industrial, la falta de competitividad de la joven industria, la ineficiencia en el gasto público, el proteccionismo norteamericano en sectores económicos que potencialmente eran fuertes para los países latinoamericanos, entre otros factores, condujeron a que a finales de los años sesenta la ISI no había logrado cumplir sus promesas en términos de sostenibilidad del crecimiento económico, mayor distribución y equidad del ingreso, impacto en la pobreza y búsqueda del “pleno empleo”, y se propone un giro en la dirección macroeconómica en Latinoamérica con el fin de intentar reconstruir el equilibrio entre la política económica de importaciones y exportaciones.⁸⁸ Bejarano nos presenta el siguiente análisis comparado:

Tabla 7: Análisis comparado de Jesús Antonio Bejarano (1980) sobre la perspectiva teórica de la CEPAL y la perspectiva económica neoclásica en torno a la ISI

⁸⁸ Bejarano (1983) nos dice que a finales de los años setenta no se había podido superar la imagen de una economía pobre, subdesarrollada y con serias limitaciones en sus posibilidades de crecimiento. El intervencionismo estatal expresado no sólo en la asignación de recursos, sino también en un sistema de importaciones altamente restrictivo, junto con un manejo fijo de las tasas de cambio, empezó a mostrar sus límites. La división del trabajo en la economía política internacional resultante de la implementación de la teoría económica de la *ventaja comparativa*, la internacionalización del capital, y la nueva etapa de hegemonía mundial norteamericana, produjeron una transformación de la realidad económica global en la que la ISI era insostenible: “La internacionalización del capital implica, para los países que persistan en un Desarrollo Nacional asociado a la industrialización sustitutiva, quedar al margen del progreso de integración internacional de la producción y por tanto del proceso de acumulación mundial.” (1983: 316). El comercio y la producción industrial internacional se basan ahora en la expansión e innovación constante del cambio tecnológico; por ende, resulta necesario posicionarse en el nuevo escenario de competitividad y de “distribución internacional del trabajo”. El proceso sustitutivo fue criticado entonces por su ineficiencia industrial, el despilfarro de recursos, y su vulnerabilidad en la capacidad importadora.

Análisis comparado de Jesús Antonio Bejarano (1980) sobre la perspectiva teórica de la CEPAL y la perspectiva económica neoclásica en torno a la ISI.

Aspecto	Posición de la CEPAL	Posición de los Neoclásicos
La ISI como modelo de desarrollo.	La ISI fue un proceso necesario e inevitable en el contexto mundial posterior a la gran crisis.	Un error su adopción como modelo de desarrollo. Alternativa: Se debió profundizar en la explotación de las ventajas comparativas de los recursos naturales y la mano de obra.
Proteccionismo.	Las medidas de protección del mercado interno fueron medidas insalvables.	La protección del mercado interno es un error para promover la industrialización.
Las distorsiones de la ISI.	Las distorsiones de la ISI son el resultado de una aplicación equivocada de las políticas, de la relación centro-periferia en términos de poder, y de las estructuras del comercio internacional en relación con Latinoamérica.	Las distorsiones de la ISI son el resultado “natural” de la implementación de la estrategia de sustitución.
Las consecuencias negativas de la ISI.	Las consecuencias negativas no se superan abandonando la perspectiva sino racionalizando la protección y los estímulos.	Lo viable es la eliminación de la protección, y sólo emplear las tarifas con propósitos fiscales y abandonar la ISI y redirigir la orientación hacia las fuerzas del mercado mundial.
Exportaciones.	Necesidad de diversificación, sobre todo las de origen industrial con el fin de resolver el desequilibrio externo y aprovechar la economía a escala de los mercados externos.	La adopción de un modelo exportador basado en la perspectiva de la especialización con base en la teoría de las ventajas comparativas en recursos naturales y mano de obra. Lo que implica un desmonte de la ISI.
Importaciones.	Racionalizar la estructura arancelaria con el propósito de mejorar su eficiencia y competitividad con el fin de disminuir las distorsiones de la ISI.	Se debe liberar las importaciones y realizar una reasignación total de los recursos de la ISI hacia la especialización económica propuesta.
Equilibrio entre exportaciones-importaciones.	Para la CEPAL no existe contradicción entre la racionalización de las exportaciones y la diversificación de las exportaciones.	La aplicación de ambas medidas al mismo tiempo produce consecuencias ineficientes en el manejo de recursos.
El papel del Estado y del mercado.	Mientras para la CEPAL –particularmente- Prebisch la intervención estatal es necesaria no sólo en la producción económica sino en la distribución del bienestar.	El mercado debe garantizar por sí mismo la eficiencia del sistema productivo. El crecimiento económico por sí mismo disminuirá las desigualdades sociales. El Estado sólo debe velar por el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

El análisis es realizado por Jesús Antonio Bejarano (1980), en: Bejarano, J. A. (1980). *Anotaciones sobre los modelos de apertura: a propósito del caso colombiano*. En: Bejarano, J. A. (2011), *Antología*. Vol. 1 Estudios Económicos, Tomo I: economía colombiana; el cuadro es elaboración propia.

Estos puntos de vista defendidos por Bejarano, Bielschowsky, Amézquita, y Hirschman entre otros, permitieron fundamentar la tesis, y la subsiguiente percepción política, de que el modelo de desarrollo fundado sobre la premisa de la intervención del Estado era ineficiente. De esta forma, se preparó el camino para que además de Inglaterra y de Estados Unidos, se produjera el empoderamiento de la posición neoconservadora en el panorama

político suramericano; un fenómeno que se da en Chile desde 1973, y en los demás países en forma posterior a 1980.

Al principio de la década de los ochenta, en efecto, los Estados sociales enfrentaron dificultades asociadas a su crecimiento económico para garantizar la perspectiva de bienestar y seguridad. En Latinoamérica, la agudización de la internacionalización del comercio que dio origen a la globalización, la crisis de la deuda, los procesos de retorno a la democratización, los problemas de eficiencia en la acción del gobierno, y los déficits fiscales, junto con el aumento de la inflación influyeron de manera decisiva en los cambios estructurales de los gobiernos. Para el año de 1982 la inflación en Brasil estaba en 97.9%; en México en 98.8%; en Argentina en 209,7%; en Chile 20.7% y en Colombia en el 24.1%; en este contexto hiper-inflacionario Colombia, Chile y Venezuela fueron las tres naciones que tuvieron mejor comportamiento de su inflación en la década de los ochenta. Aunque el panorama general fue bastante negativo, en el que países como Argentina y Brasil llegaron a cifras tan sorprendentes como: en el año de 1990 alcanzaron una inflación del 2.314,5% y de 1.584,6% respectivamente (Bulmer-Thomas, 1994: 382). Para Eduardo Lora (2001: 6) en la década de los ochenta las operaciones comerciales se encontraban obstaculizadas debido principalmente a las medidas de control del intercambio de divisas. En este sentido, el índice comercial más alto lo reportaba Chile y México en el quinquenio de 1985 a 1990:

Tabla 8: Índice comercial y sus componentes. Algunos países latinoamericanos

Índice comercial y sus componentes, algunos países latinoamericanos.					
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
1985	0.669	0.077	0.768	0.168	0.622
1986	0.524	0.198	0.880	0.531	0.673
1987	0.524	0.334	0.880	0.531	0.771
1988	0.487	0.385	0.920	0.514	0.869
1989	0.487	0.551	0.920	0.514	0.869
1990	0.787	0.579	0.922	0.702	0.886

Fuente: Lora, Eduardo (2001), *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*, Washington Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper Series Nro. 462/Doc Trabajo, Nro. 348., pp. 32.

Las naciones latinoamericanas recurrieron al endeudamiento externo, esta práctica, junto con los resultados negativos de la ISI en materia macroeconómica produjo el fenómeno de la estanflación (la presentación simultánea de detenimiento del crecimiento y el aumento de la inflación), y como consecuencia de este proceso en el año de 1982 se produce la crisis de la deuda externa. Las élites latinoamericanas se encontraban en un momento de búsqueda sobre cuál sería la mejor estrategia para obtener el desarrollo que el mundo entero le reconocía a los tigres asiáticos. Alex Foley (1997: 9) considera que esta búsqueda condujo que a principios de los años ochenta, los distintos países de Latinoamérica buscarán formar parte del proceso de profundización de la integración comercial global a través de lo que se denomina la NME (o el Nuevo Modelo Económico). Para Foley (1997: 9-10) el NME más que un modelo se constituye en un proceso en el que los países han atravesado diferentes fases establecidas por el Banco Mundial de la siguiente forma: la primera fase surge como respuesta inmediata a la crisis de la deuda externa; y su propósito era uno sólo: estabilizar la economía. Y la segunda fase es la de las reformas estructurales:

{...} la apertura de la economía al comercio, el proceso de privatización y en algunos países, un rapidísimo proceso de liberalización financiera. La tercera fase es la antigua, pero renovada promesa, del desarrollo autosostenido; el presupuesto según el cual, una vez alcanzado los objetivos de las fases anteriores; los países lograrían aumentar su productividad de una manera constante (Foley 1997: 10).

Un contexto que conduce a formularse la pregunta por la legitimidad de las instituciones gubernamentales en la estructura social. Si frente al “fracaso del Estado de bienestar”, la función pública, en lugar de proveer bienes y servicios debía dejar al libre desarrollo de las personas la solución de los problemas y las necesidades sociales, y por lo tanto, la función del Estado debía encaminarse principalmente a defender las libertades políticas, económicas, y la propiedad privada.⁸⁹ Así, la crisis de la inflación, de la política fiscal, y la

⁸⁹ Aunque en general los países Latinoamericanos reconocieron la función social del Estado, las críticas se dirigieron a las formas concretas de la gestión pública, sobre todo en lo referente a las funciones de asistencia, bienestar, seguridad y desarrollo social de la población. Nos dice Aguilar: “El problema debatido a lo largo de una década se concentró en la pregunta acerca de si la función social del estado era justificada, si se justificaban los muchos quehaceres sociales particulares que el estado había asumido como derivaciones de su función social esencial y, en conexión, si se justificaban las acciones e instrumentos que los gobiernos

propuesta de cambio hacia un modelo económico de liberación de mercados fueron el contexto propicio para la transformación del Estado, y en su interior de la gestión pública, un proceso que fue enérgicamente impulsado por las entidades multilaterales.

habían empleado para cumplir con esas funciones, como por ejemplo la creación de empresas públicas o la exclusiva operación gubernamental de los programas sociales” (2004: 48).

3 El contexto de trasfondo de la economía política en una perspectiva de larga trayectoria

3.1 Introducción al capítulo

En la introducción de la disertación establecimos que la *economía política* dentro de sus aspectos constitutivos implica la configuración de un *modelo de desarrollo*. Ahora, *la noción de desarrollo* no es unívoca, depende directamente de cada uno de los enfoques en los que se basa, y también está intrínsecamente relacionada con contextos de temporalidad y espacialidad. Así, el objetivo principal de este capítulo es exponer la relación entre *la teoría económica keynesiana* con *el concepto de estado de bienestar o de desarrollo como modernización universal*, y la forma como ésta se adaptó en Latinoamérica entre 1945 y 1980. El propósito que se persigue es identificar el marco ideológico previo a las transformaciones de los conceptos de Estado, gestión y administración pública a partir de 1980, y su subsiguiente influencia en la conformación del *capitalismo académico*.

3.2 El marco ideológico previo a las transformaciones del Estado y la Nueva Gestión Pública: La economía política de Keynes y el concepto de estado de bienestar

Shumpeter (2006: 1136) nos dice que el punto de origen de la macroeconomía moderna es la obra de J. M Keynes (1936) con su *General Theory of Employment, Interest and Money*. Shumpeter (2006: 1137) describe a Keynes como un pensador “conservador” frente a los

clásicos Adam Smith y Ricardo, fundamentalmente por su defensa del *igualitarismo*. Keynes (1936: 187) si bien no propuso la creación de un sistema socialista que abarcara todas las dimensiones económicas de la sociedad; tampoco creía que los agentes llamados a realizar los cambios eran las empresas privadas, los individuos y una libertad total del mercado. Para él, la institución que tenía la capacidad de coordinar el conjunto general de los recursos existentes en una sociedad con el fin de aumentar los ingresos era el Estado. Y el Estado tenía además la posibilidad de introducir el conjunto de reformas necesarias de forma gradual, sin implantar una ruptura en las tradiciones de la sociedad.

Keynes (1936: 185) argumentó que las desigualdades históricas en términos de ingresos y de riqueza eran moralmente injustificadas; así mismo, que existían actividades privadas cuya finalidad esencial era el lucro y que tales actividades requerían un ambiente de riqueza y propiedad privada para su desarrollo. Sin embargo, también sostuvo que sin el redireccionamiento necesario, los canales, que en principio se consideraban inofensivos para hacer dinero, podrían desencadenar una búsqueda desenfrenada del poder y la egolatría; y en ese sentido, era preferible: “{...} que los hombres tiranizaran sobre su balance bancario y no sobre sus conciudadanos”. T.L: ({...} It is better that a man should tyrannize over his bank balance than over his fellow-citizens; {...}” (Keynes, 1936: 185).

De acuerdo con Roll (2008: 440) las preocupaciones principales de Keynes eran los elementos necesarios para la obtención de la estabilización de la actividad económica, evitar el desempleo, y revisar –no abolir-, el sistema de *laissez faire* de los clásicos. En este sentido, me interesa resaltar dos tensiones que Keynes tenía frente a Smith. La primera consiste en que Keynes (1936: 11) sostuvo que los postulados de la *teoría liberal* eran objeto de una enorme cantidad de malentendidos, sobre todo porque las condiciones históricas, socioeconómicas y políticas de comienzos del siglo XX eran muy diferentes a los contextos sociohistóricos de los autores clásicos.

Matriz de análisis CDA: 4 Indicadores semánticos relacionados con: Teoría económica de Keynes, J. M

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile		
Categoría: Análisis de la economía política		
Subcategoría: Teoría macroeconómica e impactos en el concepto de desarrollo		
Indicadores semánticos relacionados con: Teoría económica de Keynes, J. M		
Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Keynes, J. M	Coalición A
		Subsistema económico
		Mediación política: Priorización del igualitarismo sobre el libertarismo
Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)	El Estado tiene la posibilidad de introducir el conjunto de reformas necesarias de forma gradual, sin implantar una ruptura en las tradiciones de la sociedad	
	El liberalismo (clásico) conduciría a una búsqueda desenfrenada del poder y la riqueza	
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	Keynes (1936: 185) argumentó que las desigualdades históricas en términos de ingresos y de riqueza eran moralmente injustificadas	
	En un contexto del capital sin límites, los capitalistas optarían por una búsqueda desenfrenada del poder y la egolatría	
	Búsqueda de la estabilización de la actividad económica	
	Necesidad de revisar el concepto de valor del trabajo	
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	Distribución inequitativa de fuentes e ingresos	
	Revisar –no abolir-, el sistema de <i>laissez faire</i> de los clásicos (Adam Smith & David Ricardo)	
	Asumir una posición identificada como conservadora en economía	
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	El manejo de las tasas de interés como medida insuficiente	
	La inmoralidad de la posición libertaria extrema que desconoce formas de igualitarismo	
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	Debe prevalecer la dimensión de la igualdad sobre la libertad de la riqueza desmedida	
	Pleno empleo como meta	
	Búsqueda de condiciones efectivas para el ahorro	
Un mayor equilibrio entre la libertad y la igualdad		
Elaboración propia (2023)		

Por tal motivo, *los presupuestos esenciales del equilibrio del libre mercado* eran aplicables solo a casos especiales, pero no debían implementarse en forma general. El tema del equilibrio se basa en un paradigma de las relaciones económicas fundado en las dinámicas de *la oferta y la demanda*. El presupuesto de Smith consiste en que el libre mercado crea unas condiciones en la que los vendedores no podrán subir tanto el precio de un bien porque los consumidores no estarán dispuestos a pagar por ese valor excesivo; de la misma forma, el aumento de la cantidad de un bien produce el abaratamiento de su valor en el mercado.

En la teoría económica clásica y neoclásica el tema del equilibrio es una piedra fundamental de su sistema teórico; se asume así que la tensión entre la demanda y la oferta produce un equilibrio “naturalmente” establecido por compradores y vendedores, y por la institución del mercado. Este principio teórico afecta la concepción misma de economía, en el sentido de que uno de los objetivos principales de los economistas clásicos y neoclásicos es interpretar, descubrir, explicar y tener la capacidad de predecir las condiciones y dinámicas del equilibrio económico.⁹⁰ La segunda tensión consistió en que Keynes afirmó que la teoría clásica defendía fundamentalmente dos principios: 1): “El salario es igual al producto marginal del trabajo”. T.L “The wage is equal to the marginal product of labour”. (1936: 11); y 2) “: La utilidad del salario, cuando se emplea el volumen de mano de obra, es igual a la utilidad marginal negativa, de esa cantidad de empleo”. T.L “The utility of the wage when a given volume of labour is employed is equal to the marginal disutility of that amount of employment.” (1936: 11). En la práctica, pensaba Keynes (1936: 13), esto significaba que existía un presupuesto en torno a una especie de acuerdo tácito entre trabajador y empleador: la idea de que la demanda de trabajo pudiera satisfacerse con el salario nominal existente, se basa en el supuesto de que cada trabajador está dispuesto a trabajar por ese salario, y al mismo tiempo, no está dispuesto a trabajar por menos. Asunto que no introducía las variables socioeconómicas de la recesión y de la gran cantidad de mano de obra disponible como consecuencia de la devastación de la I guerra mundial.

Keynes (1936. 184) interpretó que las fallas de la economía de la sociedad se basaban principalmente en la incapacidad de proveer un pleno empleo, como una de las fuentes de la distribución inequitativa de la riqueza y los ingresos. Así, (1936. 184) sostuvo que la meta del *pleno empleo* era deseable porque generaría una dinámica que propiciaría el crecimiento. Es decir, si institucionalmente el Estado *proveía las condiciones de ahorro*, el

⁹⁰ El tema del equilibrio será abordado en este capítulo dentro del análisis de las tres características fundamentales de la teoría económica neoclásica.

efecto obtenido sería un aumento en el consumo, y subsiguientemente, un crecimiento del capital.

Keynes (1936: 186) argumentó que la escala de inversión depende directamente de la *capacidad de ahorro efectivo*, por lo tanto, si se mantenía una reducción en la tasa de interés era posible realizar una programación de la eficiencia marginal del capital y del aumento de la inversión. El mismo Keynes (1936: 187) reconoció que esto implicaba una posición conservadora moderada en economía (*theory is moderately conservative*), porque se requería establecer un conjunto de controles, que le restaban capacidad de maniobra a las iniciativas de los individuos. Sobre todo, como él mismo expresó, las medidas en términos de manejo de la tasa de interés eran insuficientes para generar la meta propuesta de la *ocupación plena*. Por lo tanto, era necesario introducir reformas en el sistema fiscal, además de la creación de una serie de políticas públicas que propiciaran una tasa de inversión óptima.

Matriz de análisis CDA: 5 Indicadores semánticos relacionados con: Teoría económica de Keynes, J. M, y teoría del desarrollo como modernización universal

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile			
Categoría: Análisis de la economía política			
Subcategoría: Teoría macroeconómica e impactos en el concepto de desarrollo			
Indicadores semánticos relacionados con: Teoría económica de Keynes, J. M, y teoría del desarrollo como modernización universal			
Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Keynes, J. M	Coalición A	
		Subsistema económico	
		Mediación política: Influencia teórica sobre las bases que permiten la introducción del estado de bienestar	
	Jean-Philippe Peemans	Coalición A	
		Subsistema político	
	Bob Jessop	Mediación política: Perspectiva crítica	
		Coalición A	
		Subsistema económico & político	
			Mediación política: Posmarxismo, perspectiva crítica
	Jean-Philippe Peemans instauración de un <i>modelo de modernización universal</i> con base en las ideas keynesianas.		
Jessop (2007) la implementación de lo que él denomina el Fordismo del Atlántico norte			

Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)	El papel de la planeación como mecanismo racional de la distribución de recursos
	Intervención directa del Estado a través del gasto público
	Estado y mercado formarán una economía mixta. El Estado está dispuesto a compensar las fallas del mercado
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	La concepción hegemónica de desarrollo se da en términos de un proyecto que se origina como consecuencia de la interacción entre los fundamentos de la teoría económica keynesiana y los intereses económicos de las naciones victoriosas de la segunda guerra mundial
	Fuerte influencia política y económica de las ideas keynesianas. Jean-Philippe Peemans ubica este periodo entre 1945-1965) KWNS <i>Keynesian welfare national state</i>
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	La primera y la segunda guerra mundial produjeron grandes transformaciones en la teoría y la práctica económica, debido a la necesidad de la intervención del Estado para emplear los recursos existentes de la manera más eficiente posible
	instaurar una defensa ideológica, política, económica y militar contra la amenaza que representaba la Unión Soviética
	Fundamentos macroeconómicos para la implementación del Estado de Bienestar
	El contexto ideológico de la teoría económica keynesiana y del estado de bienestar. Plan Beveridge & Plan Marshall
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	Intervención del Estado en materias de ingreso, nutrición, salud, vivienda, seguridad social (vejez, jubilación, desempleo), seguridad alimentaria y educación
	En el contexto del estado de bienestar la educación se interpreta como un derecho de los ciudadanos y la financiación del sistema de universidades públicas como una necesidad del Estado
	Introducción de regulaciones e intervenciones por parte del Estado
	Enfoque garante de derechos políticos, económicos y sociales
	Formulación de políticas sociales tanto nacionales como locales
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	Desarrollo para los ciudadanos
	Plan Marshall cuatro objetivos: 1) Poseer el control militar de Europa Occidental; 2) instaurar una política de defensa ideológica, política, económica y militar contra la amenaza que representa la Unión Soviética; 3) la instauración de un nuevo orden mundial en el periodo de postguerra; y 4) el posicionamiento del dólar como la moneda que garantizaría “la nueva estabilidad” monetaria y financiera
Elaboración propia (2023)	

El contexto político de los resultados de la primera guerra mundial, y del periodo de transición hasta la finalización de la II guerra mundial, se caracterizó por la influencia de las ideas Keynesianas en la intervención pública. Como nos explica Eric Roll (2008: 415-416), la primera y la segunda guerra mundial produjeron grandes transformaciones en la teoría y la práctica económica, debido a la necesidad de la intervención del Estado para emplear los recursos existentes de la manera más eficiente posible. Keynes tuvo la oportunidad de que

sus ideas influyeran directamente en los gobiernos anglosajones en la dirección de los asuntos públicos y de la gestión pública. La búsqueda del bienestar, el restablecimiento del comercio internacional, la reforma de la política monetaria internacional, y el papel de la planeación como mecanismo racional de la distribución de recursos, fueron los cuatro grandes debates de este periodo, todos ellos fueron temas impulsados de manera determinante por las decisiones políticas de los gobiernos y por la puesta en marcha de su implementación por parte del Estado.

En este escenario, el modelo macroeconómico de Keynes incide de una manera decisiva sobre el enfoque de desarrollo de la época. Particularmente en la segunda mitad del siglo XX, en el periodo que comprende entre 1945 hasta el año 1965, la concepción hegemónica de desarrollo se da en términos de un proyecto que se origina como consecuencia de la interacción entre los fundamentos de la teoría económica keynesiana y los intereses económicos de las naciones victoriosas de la segunda guerra mundial. Jean-Philippe Peemans (2002: 19) denomina este periodo de postguerra como *el modelo de modernización universal*.

Me interesa resaltar tres rasgos de este modelo. Primero, se caracteriza porque las naciones anglosajonas –principalmente EEUU-, se perciben, como los líderes del mundo capitalista, y, por ende, se trata de la instauración de un *orden hegemónico*. La segunda característica consiste en que esta disposición tiene el propósito de instaurar una defensa ideológica, política, económica y militar contra la amenaza que representaba la Unión Soviética. Tercera, el periodo entre 1945 y 1965 va a estar influenciado por la restitución y normalización de vías comerciales, que se vieron afectadas por la II guerra mundial, y las nuevas relaciones entre acreedores (vencedores) y deudores (vencidos). Ambos procesos se producen como resultado de la financiación, tanto del conflicto como del plan de reconstrucción de Europa, lo que produce la instauración de un orden hegemónico liderado por Estados Unidos y lo que Jessop (2007) denomina el Fordismo del Atlántico norte. Es la época del *compromiso fordista* que permite articular las condiciones de un equilibrio

dinámico entre la generación de un *progreso técnico*; la aceleración de las invenciones científicas y tecnológicas; la conexión entre la subida de los precios de los salarios, de la productividad, y de la producción en masa. De hecho, este periodo que Peemas denominó “*modernización universal*” es nombrado por Bob Jessop (2007: 55) como el estado de bienestar keynesiano (KWNS *Keynesian welfare national state*).

Para Jessop (2007: 57), en realidad, el objetivo del estado de bienestar era introducir un delicado balance entre el fomento de la empresa privada, la sociedad civil, la clase trabajadora, y los circuitos de bienes de consumo, con el fin de que el ciclo virtuoso de la empresa fordista pudiera implementarse. El fordismo de acuerdo con Bustelo (2003: 4), puede interpretarse de tres formas –que resultan complementarias entre sí–: como *régimen de acumulación*, *modelo de organización del trabajo* y *modo de regulación*. Por *régimen de acumulación* entendemos un régimen de producción, incluidos sus normas, transformaciones y condiciones de consumo. Como *modelo de organización del trabajo* se refiere en sentido weberiano a la división del trabajo y las técnicas empleadas en su interior. Y por *modo de regulación*, a las relaciones de poder, a la instauración de normas, mecanismos de compensación, dispositivos de información que hacen que el *régimen de acumulación* sea posible⁹¹.

Jessop (2007: 58) nos dice entonces, que en realidad la concepción del *estado de bienestar keynesiano* está profundamente interrelacionada con el fordismo como *modo de producción*, de *regulación económica*, esto es, como un modo de economía política, y no sólo como un tipo de organización del trabajo. Jessop piensa que este proyecto de interrelación entre el fordismo y el estado de bienestar tuvo su máximo desarrollo en la

⁹¹ Bustelo habla de dos grandes *regímenes de acumulación*; un primero que va desde el siglo XIX hasta el fin de la primera guerra mundial; el segundo desde los años 20 del siglo XX hasta nuestros días: “El carácter intensivo de la acumulación se manifestó en la fuerte aceleración del aumento de la productividad del trabajo, el crecimiento del consumo per cápita y la reducción de la tasa de actividad y de la duración del trabajo.” (Bustelo, 2003: 5). Este *régimen de acumulación* ha dado lugar a dos *modelos de organización del trabajo*: *el taylorismo* y *el fordismo*. El *taylorismo* se caracteriza por la distinción entre mano de obra calificada y no-calificada con el objeto de incrementar la productividad. El *fordismo* profundiza *el taylorismo* introduciendo la cadena de producción semiautomática o línea de montaje.

reconstrucción de Europa a partir del Plan Marshall, y la formación de la comunidad europea (entre 1945-1968). Para Jessop: “La forma y las funciones del tipo de Estado capitalista, que representan los países fordistas del Atlántico, están útilmente descritas en términos del Estado de bienestar nacional keynesiano.” T.L: “The form and functions of the capitalist type of state in Atlantic Fordism are usefully described in terms of the Keynesian welfare national state.” (Jessop, 2007: 58).

Es decir, Jessop argumenta que el estado de bienestar se crea con el propósito de promover las condiciones sociales necesarias para desarrollar el fordismo. Con el fin garantizar las ganancias de las empresas fordistas, del capital privado, era necesario crear las condiciones internas y externas del régimen de acumulación. Así, las medidas dirigidas a obtener el pleno empleo, y la provisión de bienes y servicios públicos, tenían como verdadero propósito que se produjera un aumento en la curva en la demanda de los bienes y servicios producidos en masa por el capital privado. En otras palabras, el Estado debía garantizar la provisión de servicios públicos para que los ciudadanos encontraran sus necesidades básicas satisfechas, y de esta forma, las personas reorientaran sus gastos a los productos de la empresa fordista:

La KWNS (Keynesian Welfare National State) intentó ajustar la demanda efectiva a las necesidades de suministro impulsadas por la producción en masa fordista, con su dependencia de las economías de escala y de la plena utilización de medios de producción relativamente inflexibles. Del mismo modo, en la reproducción de la fuerza de trabajo como una mercancía ficticia, se ayudaba a asegurar las condiciones para la reproducción social de la KWNS. Así, la KWNS se orientó hacia el bienestar en la medida en que trató de regular la negociación colectiva, dentro de límites consistentes con los niveles de pleno empleo y de crecimiento {...} (y con ello se contribuía a la demanda interna efectiva); y se promovía las formas de consumo masivo que eran favorables para el modo fordista de crecimiento. T.L: “The KWNS attempted to adjust effective demand to the supply driven needs of Fordist mass production with its dependence on economies of scale and full utilization of relatively inflexible means of production. Likewise, in reproducing labour-power as a fictitious commodity and helping to secure the conditions for social reproduction, the KWNS was oriented to welfare insofar as it tried to regulate collective bargaining within limits consistent with full employment levels of growth {...} (and thereby contribute to effective domestic demand); and to promote forms of collective consumption favourable to the Fordist mode of growth.” (Jessop, 2007: 59).

Desde la explicación de Jessop, las transformaciones en el comercio internacional, las dinámicas impuestas por el GATT, el papel ejercido por el Banco Mundial, la consolidación del dólar como

moneda base para el intercambio comercial internacional; la inversión en infraestructura energética; y la política de seguridad, producto de la guerra fría, son elementos que constituyen el contexto político y económico para que Estados Unidos emerja como una nación hegemónica. La política exterior norteamericana promovió la expansión del comercio y la inversión internacional, para que las principales naciones identificadas con el tratado de defensa del atlántico norte (NATO por sus siglas en inglés): Gran Bretaña, Francia, Alemania, Austria, Dinamarca, Nueva Zelandia, Suecia, Canadá y Australia, fueran a su vez, los primeros países en adoptar plenamente el fordismo como modo de producción y como política económica.

Jessop (2007: 56-57), en una variación de la explicación ofrecida por Bustelo, interpreta el fordismo primero, como un *tipo distintivo del proceso laboral* (*As a distinctive type of labour process*) segundo, como un *modo estable de crecimiento macroeconómico* (*a stable mode of macroeconomic growth*), y tercero, como un modo de regulación económica (*As a mode of economic regulation*); es decir, como una forma de economía política. Como *una forma de organización del trabajo*, el fordismo es un aspecto específico e independiente del proceso de producción en masa, el cual se basa en el concepto de una línea de ensamblaje en movimiento y el conjunto de operarios que realizan acciones técnicas específicas. Como *un modo estable de crecimiento macroeconómico*, el fordismo se refiere a un círculo virtuoso de crecimiento basado en: el incremento de la productividad a partir de economías de escala, el aumento de los ingresos relacionados con el desarrollo de la productividad, de la demanda, de los ingresos, y de las ganancias, a partir de la utilización plena de la capacidad industrial. Dicho de otra forma, el fordismo como *un modo estable de crecimiento macroeconómico* lo que significa es, la implementación de un sistema económico construido sobre la base de la producción en masa y su desarrollo tecnológico⁹².

El fordismo, entendido como *un modo de regulación económica* consiste en la instauración de cuatro formas de regulación: a) la forma de la empresa y los modos de la competencia, b) la relación salarial, c) la naturaleza de la emisión monetaria, d) la forma y las funciones del Estado, y e) las relaciones de crédito y las regulaciones financieras internacionales que se implementaron. Podemos sintetizar la caracterización de Jessop (2007: 56) sobre el fordismo interpretado como forma de

⁹² Existe un tercer modo de interpretación del fordismo desde su dimensión sociológica: El fordismo como forma de organización social (*a general pattern of social organization* (*societalization*)), se produjo por el impacto que tuvo en los hogares y los procesos de modernización como consecuencia de la posibilidad de adquisición de bienes derivados de la producción en masa.

producción económica en cuatro aspectos fundamentales: En primer lugar, los procesos laborales tienen una configuración particular con base en una división técnica y social del trabajo, a partir de las características de la empresa fordista. La empresa fordista, nos dice Jessop (2007: 57), se caracteriza por sus modos de separación interna, en la que la administración de la empresa se lleva a cabo a partir de una organización descentralizada, dividida en instancias multinivel que se encuentran sujetas a un control central; la búsqueda de un crecimiento basado en las economías de escala, y el aumento de las cuotas de mercado a través de fusiones y adquisiciones, la expansión interna, y la disminución de los costos de producción.

En segundo lugar, en un régimen de acumulación se comprometen los aspectos macroeconómicos, de tal forma que, las estructuras económicas fundamentales son coherentes con una perspectiva de crecimiento económico, de producción y de consumo. 3) En tercer lugar, se presentan un conjunto de instituciones, normas, reglas y una forma de la organización social cuya conducta está regida por el régimen de acumulación. Y en cuarto lugar, 4) la integración institucional y la cohesión social complementan el régimen de dominación.

La interpretación de Jessop, conduce a un argumento, en el que el sistema capitalista no permitió la satisfacción de derechos económicos, políticos y sociales, dentro del concepto de estado de bienestar, porque fuera una lucha ganada por la reivindicación de los derechos humanos, en sus distintos momentos del siglo XX; sino porque las condiciones de reproducción del capital requerían unas formas mínimas de bienestar económico y social de las personas, con el fin de facilitar la demanda y el consumo de los bienes de producción, que eran generados por el capital privado en el modo fordista de producción económica. La investigación de Jessop se centra en una dimensión de interacción del poder político y económico que nos permite comprender, parcialmente, cuál fue la tendencia en la toma de decisiones en el periodo de transición, que va de la segunda guerra mundial al inicio de la guerra fría. No obstante, en nuestra apuesta metodológica por una interpretación de los agentes y los subsistemas, debemos analizar cuáles fueron las consecuencias que tuvo el estado de bienestar, al ser concebido como modo de crecimiento económico, y como una apuesta de economía política, para la formulación e implementación de la política pública, en nuestro tema de interés que es la interrelación entre desarrollo y educación.

Pero, más allá o más acá de si estamos de acuerdo con la interpretación de Jessop, la cuestión central es que ciertamente podemos establecer sin temor a equivocarnos que la relación entre el modelo de *desarrollo como modernización universal* y la propuesta macroeconómica de Keynes se produjo porque su teoría argumentaba que se presentaba una distorsión *en el mercado laboral* entre las condiciones históricas existentes entre los años 20 y 30 del siglo XX y las condiciones de libertad de mercado propuestas por Smith y Ricardo. Después de la primera guerra mundial, se presentó una hiper-inflación en Alemania entre 1921-1923, y la gran depresión norteamericana fue en 1929. En este contexto, de acuerdo con Fernando Salazar (2006: 128), Keynes relacionó este problema de la alta tasa de desempleo con la deficiencia *en la demanda efectiva*. Keynes sostuvo que solo la intervención directa del Estado a través del aumento del gasto público, una intervención directa en el consumo, y un conjunto de políticas fiscales y monetarias permitirían la salida de la crisis. Ahora, esta propuesta de Keynes de una intervención por parte del Estado, sumado a la percepción de desarrollo producida por la revolución industrial, más la crisis existente, dieron lugar a la necesidad de la creación de políticas sociales reales.

De acuerdo con Rodón & Gillezeau, (2012: 28) el concepto de Estado del bienestar tuvo como propósito fundamental que el gobierno proporcionara un nivel de desarrollo humano adecuado para sus ciudadanos mediante la satisfacción de las necesidades primarias, con el fin de que todos los miembros de la sociedad alcanzaran unas condiciones de vida digna. El propósito del Estado del bienestar consistió en introducir en el nivel práctico de la gestión pública el reconocimiento de algunos derechos civiles y políticos. La esencia del *Welfare State*, nos dice Wilensky (1975: 6): "{...} es la intervención gubernamental: pautas mínimas en materia de ingreso, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizadas a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad." (Citado por: Yves & Thoenig, 1992: 20). En un sentido amplio, para Wilensky (1975) e Yves & Thoenig (1992), el concepto de *Estado de bienestar* tuvo el propósito de garantizar los derechos sociales y económicos de los ciudadanos de un país, a partir de una perspectiva económica, política y de gestión en la que el Estado proveía un conjunto de bienes y servicios públicos (Estevez-Abe, M.,

Iversen, T. and Soskice, D. (2001)). El término (*del francés L'Etat Providence o del inglés Welfare State*) aparece en 1941 en Gran Bretaña, en plena segunda guerra mundial, como oposición al *Bienestar nazi*, precisamente debido a la necesidad de la introducción de regulaciones e intervenciones por parte del Estado en tiempo de guerra (Yves & Thoenig, 1992: 19).

Para Meny & Thoenig (1992: 19) el Estado del bienestar surgió dentro de la necesidad de modificar las condiciones del mercado para proteger a los ciudadanos de las consecuencias negativas, en una perspectiva inicial que no fue ni altruista, ni re-distributiva, sino basada en la intencionalidad de garantizar el orden público (Siglos XVIII y XIX). Esto ocurrió en el periodo de gobierno de Otto von Bismarck (canciller de Alemania entre 1871 y 1890) que implementó beneficios dirigidos a la población trabajadora, a propósito de un incentivo en torno a las dimensiones de seguridad social (vejez, jubilación, desempleo), con el fin de contrarrestar la influencia política del partido socialdemócrata. En principio el *estado de bienestar* surge como una respuesta frente a la necesidad de desarrollar políticas sociales que atenuaran las consecuencias negativas del capitalismo, implementadas en los procesos de industrialización de Europa en el siglo XIX (Rodón, & Gillezeau, (2012: 33).

Después de Bismarck pasarían casi setenta años, para que el presidente Roosevelt implementara una política similar en Estados Unidos, y en Inglaterra se hiciera lo propio con el Plan Beveridge⁹³. El plan Beveridge tuvo dos objetivos fundamentales, primero, establecer una serie de medidas que le permitiesen a los trabajadores contar con unas garantías mínimas en el futuro (pensión, seguridad social); en segundo lugar, el Plan tenía como telón de fondo llevar a cabo un ejercicio de planeación de la reconstrucción de Gran

⁹³ “En 1935, el presidente de EE.UU. aprobó la Ley de la Seguridad Social, que acuñaba un nuevo término que combina “seguridad económica” con “seguro social”. {...} En 1941, en la Carta del Atlántico, el presidente Roosevelt y el primer ministro del Reino Unido, Winston Churchill, se comprometieron a mejorar las normas laborales, el progreso económico y una seguridad social para todos. En 1942, en pleno apogeo de la segunda guerra mundial, el Gobierno del Reino Unido publicó el Plan Beveridge –así llamado por el nombre de su autor principal, Lord Beveridge– que dio lugar a la creación del primer sistema unificado de seguridad social.” (OIT, 2009: 2).

Bretaña después del periodo de guerra⁹⁴. Por ende, un tema fundamental que se presenta es el de la seguridad alimentaria; el cual iba de la mano con la necesidad de reactivar dinámicas económicas. El Plan Beveridge es complementado por el Plan Marshall, este último, de acuerdo con Peemans en forma mínima tendría cuatro objetivos: 1) Poseer el control militar de Europa Occidental; 2) instaurar una política de defensa ideológica, política, económica y militar contra la amenaza que representa la Unión Soviética; 3) la instauración de un nuevo orden mundial en el periodo de postguerra; y 4) el posicionamiento del dólar como la moneda que garantizaría “la nueva estabilidad” monetaria y financiera.⁹⁵

Como consecuencia de la implementación de las ideas keynesianas, del *Estado de Bienestar*, del Plan Beveridge, y del Plan Marshall, la educación fue interpretada como un derecho y un bien público que debía ser financiado en forma importante por el Estado. Las necesidades de reconstrucción de los países europeos después de la segunda guerra mundial, junto con la amenaza del socialismo estimularon la articulación entre educación, recursos humanos y crecimiento económico. El contexto ideológico de la teoría económica keynesiana y del estado de bienestar, que defendía la tesis de la satisfacción de bienes

⁹⁴ Beveridge es uno de los padres del concepto: Welfare State. Sir William Beveridge es el autor del Plan de Seguridad Social del Reino Unido, más conocido como el Plan Beveridge de 1942, sin embargo, no fue el pionero en esta perspectiva social de la política pública. Beveridge da inicio al concepto de Welfare State en sus obras: Beveridge, W. H. (1942) *Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404, London: His Majesty's Stationery Office. Beveridge W. H. (1944), *Full Employment in a Free Society*, London: George Allen and Unwin. Beveridge, W. H. (1945) *Full Employment in a Free Society*, New York: W. W. Norton & Company Inc. Beveridge, W. H. (1948) *Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance*, London: George Allen & Unwin Ltd. Beveridge, W. H. (1955) *Power and Influence*, New York: The Beechurst Press.

⁹⁵ La reconstrucción de Europa demandará una serie de recursos, de bienes; y sin embargo, este proceso no podía estar expuesto a las grandes fluctuaciones monetarias; por tal motivo, era necesario asegurar el valor continuo de la moneda misma, y como resultado se instaura el Bretton-Wodds. Así, se inicia el fortalecimiento de la banca multilateral, a través del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, los bancos nacionales de exportación-importación; un contexto ideológico y económico que permite explicar los compromisos asumidos por el GATT en 1947. Los problemas suscitados por el agotamiento y la crisis del patrón oro condujeron a la formulación de los acuerdos, Bretton-Woods, los cuales crearon un nuevo patrón de regulación internacional a partir de 3 principios: 1) el sistema de paridades fijas dólar-oro; 2) el financiamiento excepcional a países con problemas de ajuste, con el compromiso de ajuste (la introducción de reformas) que controlaran principalmente: “{...} la disminución de la demanda de importaciones, las devaluaciones excesivas, el mayor proteccionismo y, en particular, las restricciones a los pagos corrientes.” (Ocampo, 2005: 55).

fundamentales como la educación, la salud, la vivienda y los servicios públicos como derechos de los ciudadanos, junto con la necesidad de una mano calificada en el contexto de la *modernización universal*, fueron el ambiente político y económico se interpretaron como el ambiente propicio para la creación de la teoría del *capital humano*. Este razonamiento, basado en la teoría económica de Keynes y en el capital humano de Schultz, afectó la forma como se interpretaba la política de gestión y financiamiento de la política pública de la educación superior, en el sentido que la educación se interpretó como una inversión, y no como un gasto, y la justificación de esta perspectiva se encontraba en los aportes *al crecimiento y desarrollo económico*.⁹⁶

En el Atlántico Norte el concepto de estado de bienestar entra en crisis, por varios factores económicos y políticos. Desde el punto de vista de los conservadores, los neoconservadores, y sus think tanks se argumentó la existencia de profundas desigualdades en importantes segmentos de la población que el estado de bienestar debió eliminar. Además de otros factores como: el incremento de la inflación, el aumento del desempleo, una transferencia de recursos destinada a la política social considerada como onerosa; los conservadores y los libertarios hicieron un trabajo ideológico muy fuerte, en el que se sostuvo que el estado de bienestar ponía en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Que la existencia de déficits en los presupuestos de las naciones, aunado al estancamiento de la Economía, debían considerarse en sí mismos motivos suficientes para el rechazo a la política económica de Keynes. De esta forma, el trabajo promotor de von Hayek y Friedman será decisivo para *el cambio de paradigma en la economía política*, al sostener que sólo en condiciones de competitividad y de libre disposición de la propiedad y del mercado se puede producir una mayor eficiencia de los recursos del Estado (Meny & Thœnig (1992: 33-34). Sin embargo, ellos fueron una parte importante de la coalición, pero, a la par que se desarrollaba el trabajo ideológico en el terreno económico, se haría lo propio en el campo

⁹⁶ Una postura que como veremos más adelante cambiará radicalmente con la implementación de los principios económicos de la teoría neoclásica, la creación de la Nueva Gestión Pública y de las transformaciones estructurales denominadas de New Economy en forma posterior a 1980.

político, con la profunda crisis que se les plantea a los *conceptos de democracia y de gobernabilidad* en los años setenta y ochenta del siglo XX.

Como lo expresamos en la introducción, en esta disertación se asume que lo que las personas designan como *neoliberalismo* es en realidad un fenómeno multívoco que resulta de la interacción de diversos fenómenos *económicos, políticos, administrativos y sociológicos distintos*. La *dimensión económica* tiene que ver con las transformaciones macroeconómicas que se plantearon en los años ochenta para estabilizar las economías en las naciones. Una segunda tiene que ver con la implementación de la perspectiva del desarrollo basada en la variante del crecimiento de la teoría económica neoclásica, y el fortalecimiento de la denominada de *The New Economy*. Pero a la par se desarrollan otros fenómenos políticos, como la puesta en *crisis del concepto de gobernabilidad* para producir un conjunto de cambios en la administración y gestión pública que, primero, tendrán el nombre de *Nueva Gestión Pública*, pero que a la postre, de lo que se trató fue de cimentar las bases para el trabajo ideológico de empoderar el *concepto de gobernanza como buen gobierno* el cual se encuentra basado en la perspectiva del *Gobierno Corporativo Privado y el Gobierno Corporativo Público*. El propósito de las dos secciones siguientes es analizar precisamente esos cambios, para argumentar que ellos serán la base del actual *capitalismo académico*.

3.3 Los cambios en la perspectiva de gobierno que implica el paso de la gobernabilidad a la gobernanza

El problema de la demarcación en el significado de las nociones de gobernabilidad (Governability) & Gobernanza (Governance), radica en que, como lo expresa Jorge Brower (2016: 150): primero, ambos representan procesos socio-políticos, que se desarrollan en medio de tensiones entre actores que participan del poder político y de la tarea de gobernar en los ámbitos local, regional, nacional e internacional; segundo, son el resultado de la manifestación de *ideologías políticas, económicas y sociales* que defienden un proyecto de

Estado o de sociedad. Sin embargo, en esta disertación sostendremos que la dicotomía entre los conceptos de *governabilidad* y *governanza* se basa en la apropiación acrítica de las transformaciones de los conceptos de administración y gestión pública a través de la NGP (Nueva Gestión Pública), y el gobierno corporativo tanto privado como público.

Uno de los inicios de la desvalorización del concepto de *governabilidad* lo constituye el documento *The Crisis Of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, escrito por Crozier, Huntington & Watanuki (1973). A partir de este informe es posible encontrar un conjunto de factores que modifican o afectan el ejercicio de la democracia y que configuraron una perspectiva pesimista *sobre su futuro*. Nosotros dividiremos, el diagnóstico realizado por esos autores en tres grandes tipos: 1) El debilitamiento a partir de factores intrínsecos a la democracia. 2) El debilitamiento a partir de factores económicos. Y 3) el debilitamiento a partir de factores contextuales.

Dentro del conjunto de factores intrínsecos al ejercicio de la democracia Crozier, Huntington & Watanuki (1973) establecieron los siguientes: Primero, la necesidad de fortalecer los procesos de participación política como una característica constitutiva de la democracia. Segundo, los problemas relacionados con la desintegración del orden civil. Tercero, las demandas sociales que sobrecargan o exceden la capacidad de respuesta de los gobiernos. Cuarto, la crítica a la corrupción e ineficiencia administrativa de los regímenes democráticos. Y quinto, una preocupación por el debilitamiento de la democracia por el surgimiento de regímenes abiertamente autoritarios.

Matriz de análisis CDA: 6 Indicadores semánticos relacionados con: Gobernabilidad, gobernanza y Nueva Gestión Pública

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile		
Categoría: Análisis de la economía política		
Subcategoría: Cambios en la perspectiva de gobierno		
Indicadores semánticos relacionados con: Gobernabilidad, gobernanza y Nueva Gestión Pública		
		Coalición B

Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Crozier, Huntington & Watanuki (1973)	Subsistema político Mediación política: Factores de debilitamiento en las democracias de los países más desarrollados
	Irving Kristol, Henry Hazlitt & en general perspectiva conservadora y neoconservadora	Coalición A Subsistema político
		Mediación política: Irving Kristol es el padre de la posición neoconservadora desde una dimensión política. Hazlitt crítico fuertemente los derechos de los trabajadores. En general, los conservadores y neoconservadores defienden la perspectiva de un capitalismo libre de toda regla, sin intervención del Estado, la existencia de un Estado mínimo, y la libertad del sistema financiero
	Bob Jessop	Coalición A Subsistema económico y político
		Mediación política: Plantea el concepto de la gobernanza multiescalar, y propone la categoría del corporativismo como postura crítica frente a la gobernanza
	Naciones Unidas, junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial	Coalición B Subsistema político & económico
		Mediación política: Fomentaron las transformaciones de gobierno, de Estado, incluso a nivel constitucional, para implementar reformas, que en principio fueron macroeconómicas, pero que en fases posteriores modificaron toda la concepción de administración y gestión pública
	Aguilar Villanueva	Coalición B Subsistema político
		Mediación política: Divulgar ideológicamente en Latinoamérica el concepto de la Nueva Gestión Pública
	Frederich von Hayek & Milton Friedman	Coalición B Subsistema económico
		Mediación política: Trabajo ideológico y divulgativo en torno a la perspectiva libertaria y a los principios de la teoría clásica y neoclásica en economía
	Anthony Fisher	Coalición B Subsistema político
		Mediación política: Fisher influirá de manera decisiva en la política neo-conservadora de Margaret Thatcher
	Leonard Reed y Ludwig von Mises	Coalición B Subsistema económico
		Mediación política: Participación activa en los think tanks de orientación conservadora para deslegitimar a Keynes, el concepto de estado de bienestar y empoderar el libertarismo
	Las políticas neoconservadoras de Thatcher y Reagan	Coalición B Subsistema político y económico
		Mediación política: Implementaron los cambios de gobierno en Inglaterra y Estados Unidos basados en la perspectiva libertaria y neoconservadora
	Robert Nozick	Coalición B Subsistema político
Mediación política: La influencia de en torno al estado-mínimo, y la idea de <i>la retirada del Estado</i>		

Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)	El debilitamiento del concepto de democracia representativa a partir de: 1) Factores intrínsecos a la democracia. 2) El Factores económicos. Y 3) Factores contextuales, por un lado, con legitimidad señalan las promesas incumplidas; pero, por otro lado cimentan las bases de las bases de los conservadores y neoconservadores
	El debilitamiento del concepto tradicional de gobierno, relacionado con la gobernabilidad con el propósito de implementar una perspectiva de gobernanza
	Los conservadores y neoconservadores argumentaron que el financiamiento de las políticas sociales desde esta dimensión del keynesianismo, y de defensa de los bienes y servicios públicos había conducido al desaceleramiento económico, a la hiperinflación, y por ello, era necesario no solo introducir un conjunto amplio de reformas macroeconómicas, sino modificar la concepción misma de Estado y de gobierno
	el corporativismo es la forma más extendida de la gobernanza. De acuerdo con Jessop (2007: 221) el corporativismo es la forma de una <i>representación funcionalista</i> que implica un sistema interconectado de representación, en el que la división del trabajo posfordista determina la formulación y la implementación de la política pública
	Las entidades multilaterales como las Naciones Unidas, junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han venido desarrollando una estrategia a gran escala promoviendo la "buena gobernanza" (<i>good governance</i>)
	El trabajo ideológico de Frederich von Hayek
	El trabajo ideológico Milton Friedman y de Anthony Fisher
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	Gustav Cassel y la perspectiva política conservadora
	LjLa apropiación acrítica de las transformaciones de los conceptos de administración y gestión pública a través de la NGP (Nueva Gestión Pública)
	Para los neoconservadores era necesario <i>ampliar la libertad, evitar la sobrecarga del Estado, evitar o reducir la crisis fiscal</i> e implementar una serie de medidas para la liberación de los mercados
	la <i>gobernanza</i> tiene una faceta administrativa, en tanto implica la adopción en la gestión y administración pública de los principios de la NGP (Nueva Gestión Pública), y del <i>Gobierno Corporativo Público</i> (Aguilar, 2013: 58) que hoy se encuentran en la base conceptual y metodológica de la función pública en varios países en Latinoamérica
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	La creación de los think tanks para el ataque contra la perspectiva macroeconómica de Keynes, el concepto de estado de bienestar, una perspectiva libertaria, la liberación de los mercados, la liberación del poder financiero, el fortalecimiento de la privatización del sector público
	La globalización afecta el concepto de poder en la instauración de nuevas hegemonías políticas y económicas basados en la constitución de redes para la toma de decisiones (Ejemplo: G20, G8); el crecimiento progresivo de poder de las instituciones financieras multilaterales (BID; FMI; BM); y la conformación de escenarios políticos y de derecho internacional
	Las transformaciones del concepto de Estado, gestión, administración pública.
	El ataque contra el modelo económico y político del estado desarrollador keynesiano
	Henry Hazlitt (1970) representa muy bien esta perspectiva de deslegitimación, iniciada en parte por la <i>Foundation for Economic Education</i> . Hazlitt (1970) sostuvo que <i>el estado de bienestar</i> tenía diversos problemas
La influencia de von Hayek y Friedman quienes sostuvieron que sólo en condiciones de competitividad y de libre disposición de la propiedad y del mercado se puede producir una mayor eficiencia de los recursos del Estado. La influencia de Friedman (1981) para quien el mercado no es perfecto, pero las políticas gubernamentales implican aun una mayor imperfección. Para Hayek las intervenciones el Estado representan no sólo el ejercicio de la arbitrariedad sino también del autoritarismo	

	La existencia de déficits en los presupuestos de las naciones Estancamiento de la Economía.
	Una transferencia de recursos destinada a la política social considerada como onerosa
	Descubrimiento de desigualdades de importantes segmentos de la población que el estado de bienestar debió eliminar. (Desigualdades que justificaron su creación y desarrollo).
	El aumento del desempleo
	El estado de bienestar, se argumentó, pone en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de protección social
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	El Estado debe transformarse hacia el concepto de Estado mínimo
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	El Heritage Mission Statement (fundado en 1973), el Manhattan Institute Policy Research (1978) y el Atlas Economic Research Foundation, tenían como objetivo principal: "Formular y promover políticas públicas conservadoras basadas en los principios de la libre empresa, un gobierno limitado, la libertad individual, los valores americanos y una sólida defensa nacional." (Muñoz, 2002: 5).
Elaboración propia (2023)	

En relación con los factores de debilitamiento a partir de factores económicos, Crozier, Huntington & Watanuki (1973) identificaron los siguientes: 1) Para ellos existe una relación entre el pesimismo sobre el futuro de la democracia y las condiciones económicas, a partir de las consecuencias de la depresión y la inflación económica (1973: 3-4) debido a los problemas de escasez de productos (Commodity Shortages), y la inestabilidad monetaria que esta última genera. 2) La perspectiva de los economistas a partir de la teoría de Kondratieff, que postula la existencia de ciclos y contra-ciclos de crecimiento e industrialización, y algunos de estos ciclos están directamente relacionados con las grandes guerras o crisis (1973: 4). De esta forma, ellos consideran que el capitalismo modifica *la noción de democracia* (en tiempos de crisis), debido al papel que se le otorga a las dimensiones de *desarrollo económico, crecimiento económico, desarrollo industrial, profundización y ampliación del comercio, además del fomento de las inversiones.*

En cuanto al debilitamiento de la democracia a partir de factores externos se presenta: 1) la tensión que produjo la guerra fría en las relaciones internacionales, y la influencia que en dicho contexto ejercieron las potencias con las demás naciones produciendo

inestabilidades en el sistema internacional. 2) El papel ejercido por las instituciones multilaterales a través de una agenda conjunta mediante los esquemas de cooperación dentro de una perspectiva de modernización y desarrollo. En este contexto analítico, de los factores intrínsecos, económicos y externos, se interpretó que la dimensión tradicional de la *governabilidad* relacionada con el Estado-centrismo era vertical, burócrata, autoritaria, ineficaz, ineficiente e incapaz de solucionar los problemas de las sociedades democráticas contemporáneas; y desde la dimensión política también era necesaria la introducción de un conjunto de reformas.

Si bien es cierto, en una perspectiva más reciente, existen autores como Antonio Camou (2001:36) que plantea una definición plural de la *noción de gobernabilidad*, que resalta su carácter multidimensional y relacional.⁹⁷ Una perspectiva compartida por Oliveira (2018: 408), quien interpreta que la gobernabilidad se define a partir de la capacidad que tiene un gobierno de lograr la combinación entre eficiencia administrativa, económica, y los elementos democráticos que permiten obtener la estabilidad y legitimidad. En la década de los ochenta, esta no era la perspectiva de los neoconservadores y las entidades multilaterales, sino que ellos llevaron a cabo un proceso de identificación ideológica entre *governabilidad, estado-centrismo, ineficacia e ineficiencia*.

Es decir, para los neoconservadores era necesario *ampliar la libertad, evitar la sobrecarga del Estado, evitar o reducir la crisis fiscal* e implementar una serie de medidas para la liberación de los mercados. Solo que el concepto de *libertad* que defendían no se trataba de la defensa de derechos civiles, políticos o económicos de los ciudadanos, sino del fortalecimiento *de la libertad natural, la libertad de empresa, y la libertad* interpretada como la *liberación* de los “excesivos controles” existentes por parte del Estado a las

⁹⁷ Esta es la perspectiva de autores como Mayorga & Córdova (2007) para quienes es necesario superar una lectura dicotómica (*governabilidad versus ingovernabilidad*) y se requiere un análisis de grados y niveles de gobernabilidad que involucran los siguientes factores: 1) Unos acuerdos entre las élites dirigentes y los gobernados. 2) La introducción de los aspectos relativos a la cultura política, además de los elementos tradicionales en torno a las reglas e instituciones en el juego político. Y 3) El conjunto de acuerdos en “{...} en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” (:11).” (Mayorga & Córdova, 2007: 11)

actividades económicas y financieras. En este contexto, se argumentó que el financiamiento de las políticas sociales desde esta dimensión del keynesianismo, y de defensa de los bienes y servicios públicos había conducido al desaceleramiento económico, a la hiperinflación, y por ello, era necesario no solo introducir un conjunto amplio de reformas macroeconómicas, sino modificar la concepción misma de Estado y de gobierno. Así, se produjo la concepción ideológica de que *la gobernabilidad* estaba relacionada con la sobrecarga del Estado, y en consecuencia, era necesario el cambio de paradigma. Esta transformación se basa en la implementación de varios frentes, en lo económico, la teoría neoclásica, el desarrollo como crecimiento económico, y el nuevo modelo económico; en lo administrativo la NGP (Nueva Gestión Pública), y en lo político, el cambio de discurso de *la gobernabilidad* hacia *la gobernanza*.

La gobernanza es un concepto cuya ambigüedad semántica, nos plantea la dificultad que tenemos con nociones como las de *globalización* y *neoliberalismo*, en el sentido que, por un lado, tienen un conjunto de aspectos que lo definen intrínsecamente, pero, por otro lado, las características que se le atribuyen tienen unas fuertes cargas ideológicas.

En el sentido de las características intrínsecas, toda forma de *gobernanza* necesariamente requiere que el análisis de las estructuras y de las prácticas institucionales se lleven a cabo desde la metáfora de la red (networking). Característica que además implica un reconocimiento más profundo del papel que en la *toma de decisiones políticas* deben tener, y tienen, diversos actores públicos y privados.⁹⁸ En ese sentido, *la gobernanza* se relaciona con la *democracia deliberativa y participativa*, en cuanto acentúa el lugar de desempeño de los actores sociales en la construcción, implementación o análisis de políticas públicas. Este cambio de enfoque parte del reconocimiento de que el ejercicio de la política está determinado por la existencia tanto de intereses públicos y privados como por los *agentes*

⁹⁸ En la disciplina del análisis de políticas públicas, a partir de los aportes que inspiraron los enfoques basados en las “redes de políticas” (*policy networks, policy community*), así, se valoró el intercambio que se produce entre agentes público-privados, y como resultado, numerosos estudios han tomado como objeto de investigación las interacciones entre ambos sectores para la toma de decisiones en materia de política pública (Natera, 2004: 4-5).

que la promueven. De esta forma, la *gobernanza* se caracteriza porque conduce a un cambio de paradigma, en el que se pasa de una perspectiva *up-down* o vertical del concepto de Estado y de la política, hacia una dimensión *bottom-up* o de *abajo-hacia-arriba* (Roth, 2014: 85), que, expresado así, no tiene nada de sospechoso, por el contrario, tiene mucho de deseable, en cuanto esta dirección lo que implica es un fortalecimiento del papel de los actores sociales en el ejercicio democrático.

Sin embargo, éstos son solo dos de sus aspectos, como lo expresa Natera, la gobernanza es un fenómeno plural que abarca las siguientes dimensiones: Primero, en el ámbito de la gestión empresarial fundamenta la perspectiva de la *gobernanza corporativa o el corporativismo (Corporate Governance)* (Williamson, 1996). De hecho, para autores como Bob Jessop el corporativismo es la forma más extendida de la gobernanza. De acuerdo con Jessop (2007: 221) el corporativismo es la forma de una *representación funcionalista* que implica un sistema interconectado de representación, en el que la división del trabajo posfordista determina la formulación y la implementación de la política pública. Esta forma de representación funcionalista abarca: su justificación ideológica, su legitimación política, sus bases funcionales, sus formas de organización representativa, los distintos niveles en los que las corporaciones están organizados, y la forma como los objetivos y fines de los actores determinan la configuración de la política pública.

Segundo, en las relaciones internacionales, donde se ha venido produciendo un interés creciente por estudiar las tendencias hacia la “gobernanza sin gobierno” o “gobernanza global”. Esta perspectiva se relaciona con la estrategia de algunas organizaciones internacionales, en el sentido que, entidades multilaterales como las Naciones Unidas, junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han venido desarrollando una estrategia a gran escala promoviendo la “buena gobernanza” (*good governance*). Que consiste en la introducción de reformas políticas y de gestión pública en los países en desarrollo desde presupuestos económicos claramente definidos, que nosotros

interpretamos han sido planteadas desde las bases teóricas de la *Escuela Neoclásica* y la NGP (Nueva Gestión Pública).

Tercero, en el terreno de la política urbana, donde el estudio de la “gobernanza local” y, en particular, de las redes de participación ciudadana ha sido particularmente fructífero. Cuarto, en el ámbito de la actual Unión Europea, para destacar la naturaleza negociada de las relaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales en el desarrollo de las políticas comunitarias, en lo que ya se da en llamar “gobernanza multinivel”); que tienden a convertir a la Comisión en una auténtica “organización-red” (Natera, 2004: 4-5).

Cuarto, Rodolfo Canto (2012: 332) considera que la gobernanza se refiere a redes interorganizacionales autoorganizadas, que complementan a las jerarquías y a los mercados como estructuras de gobierno en la asignación autoritativa de recursos, y con capacidad efectiva de ejercicio de control y coordinación. Sin embargo, para autores como Canto existen seis acepciones del concepto gobernanza (aunque aclara que pueden existir otros más): “{...} como estado mínimo, como gobierno corporativo, como nueva gestión pública, como buen gobierno, como sistema sociocibernético y como redes autoorganizadas.” (2012: 332).

Quinto, como lo hemos mencionado la *gobernanza* tiene una faceta administrativa, en tanto implica la adopción en la gestión y administración pública de los principios de la NGP (Nueva Gestión Pública), y del *Gobierno Corporativo Público* (Aguilar, 2013: 58) que hoy se encuentran en la base conceptual y metodológica de la función pública en varios países en Latinoamérica. En esta línea interpretativa, la *gobernanza* adopta los principios pertenecientes a las teorías de *buen gobierno* (Aguilar, 2004), y los conceptos pertenecientes *al Rational Choice, al Public Choice*, sobre todo en la introducción de características como la *accountability* de la *gestión pública*; esto es, la *responsabilidad pública, la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos y resultados* de la

administración pública. Así mismo, la *gobernanza* incorpora los presupuestos de *calidad, eficiencia y orientación hacia el cliente-usuario-ciudadano* que fueron en principio planteados por la NGP, pero que se justificaron a partir de la creación de programas como *Competir para la Calidad* (Competing for Quality) y la *Carta del Ciudadano* (Citizen's Charter), implementadas por políticos como John Major a comienzos de 1991 (Aguilar, 2016).

Sexto, la gobernanza también se ve modificada por el fenómeno de la *globalización* de tres formas distintas: A) Por la emergencia de lo que Bob Jessop (2007) ha denominado la gobernanza multi-escalar, en el sentido de la mutua afectación en el ejercicio de poder de lo local, lo nacional, lo regional y lo internacional. B) La globalización modifica la noción de gobernanza a través de la constitución de los movimientos sociales de defensa, de reivindicación política, ideológica o de derechos específicos de una comunidad; de tal forma que la noción se relaciona con la idea de la constitución de una nueva sociedad civil global. C) La globalización afecta el concepto de poder en la instauración de nuevas hegemonías políticas y económicas basados en la constitución de redes para la toma de decisiones (Ejemplo: G20, G8); el crecimiento progresivo de poder de las instituciones financieras multilaterales (BID; FMI; BM); y la conformación de escenarios políticos y de derecho internacional.

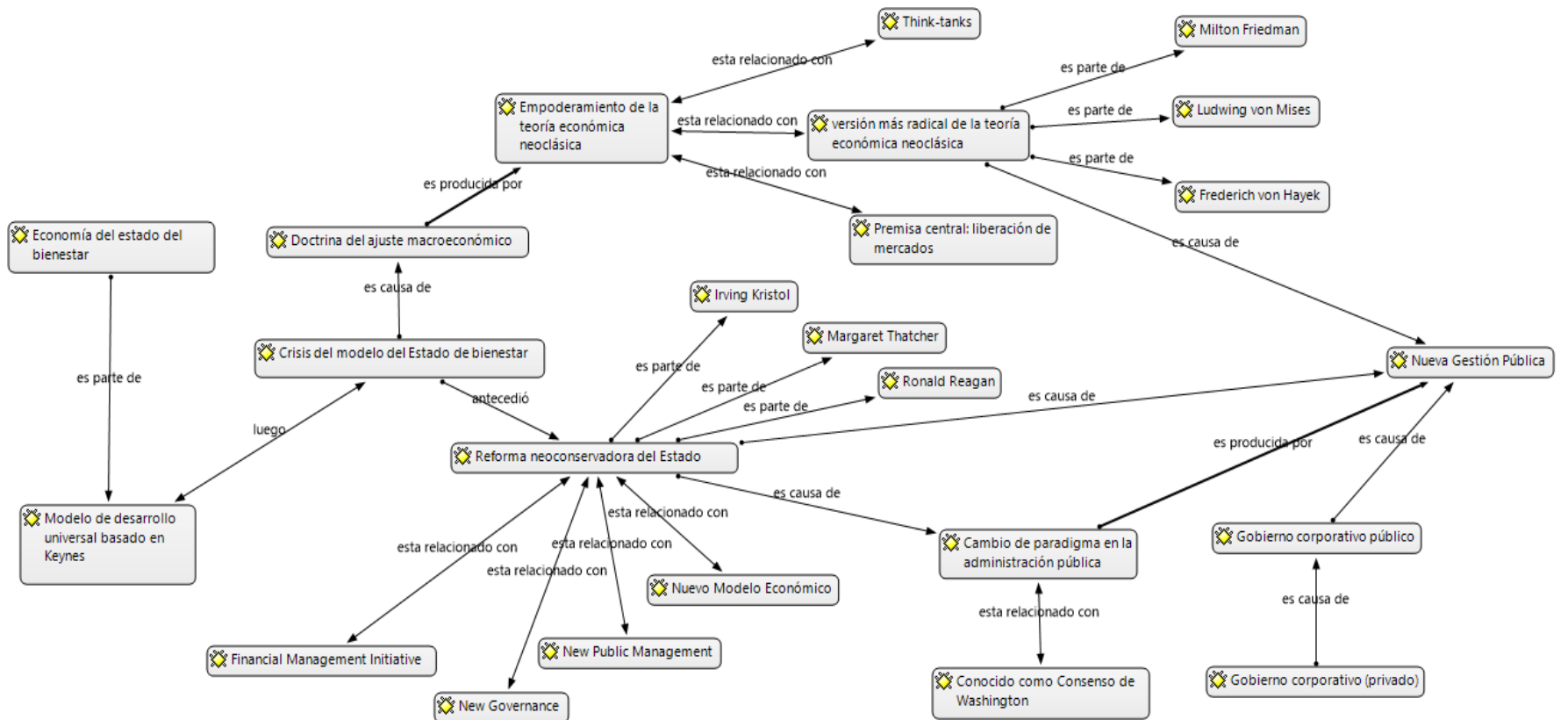
Séptimo, la gobernanza también es una forma de comprensión de las prácticas gubernamentales y de su interacción con la sociedad en comunidades y regiones dentro de las naciones, de tal forma que también es posible hablar del surgimiento de la gobernanza en los departamentos y en sus municipios, o en general en sus divisiones políticas internas. Y octavo, entre otros, desde una perspectiva post-marxista, la gobernanza es una de las formas en las que se materializa el neoliberalismo; por ende, *la gobernanza es una forma de retórica política* de re-estructuración de los modelos de democracia, Estado y gobierno para facilitar la reproducción del capital. En este documento, se reconoce esta perspectiva multidimensional, y plural de la *gobernanza*, pero, también se identifica que su origen tiene

lugar en una corriente de pensamiento que defendió su implementación, con el propósito de que ella preparara, desde el campo político, el terreno que era necesario para la adopción de una versión más radical del capitalismo.

3.4 Los cambios en la administración y gestión del Estado a partir de la Nueva Gestión Pública

En esta disertación se interpreta que tras la crítica al estado de bienestar en general, y en forma específica a la ISI en Latinoamérica, se produjo una confluencia ideológica entre los siguientes aspectos: A) La llegada al poder en Inglaterra y de Estados Unidos por parte de los sectores neo-conservadores. B) Los postulados de la teoría económica anglo-céltica, y en general, de los presupuestos de la teoría económica neoclásica influyen en los *enfoques racionalistas para la evaluación de políticas públicas*. Y C) La NGP (Nueva Gestión Pública) y las teorías de administración pública centradas en la eficacia, la eficiencia y los resultados. La consecuencia de esa concurrencia entre las teorías económicas, políticas, de política pública y de administración pública fue la base para producir una transformación del concepto mismo de Estado, de administración pública y de lo que se interpretaba como un deber en términos de política social. Esos elementos se configuran en un escenario de trasfondo político y económico que son la base tanto del capitalismo académico, como del fortalecimiento de la educación terciaria y de la privatización progresiva de la educación superior.

Diagrama 3: Codificación axial y selectiva en torno al giro neoconservador en la formulación de política pública, la crisis del Estado de Bienestar y las bases de la Nueva Gestión Pública



Elaboró: Montoya (2020)

En primer lugar, en contra de la perspectiva keynesiana, Frederich von Hayek (1940: 670-671) retoma el debate originalmente planteado por Gustav Cassel, según el cual, la planificación económica conduciría necesariamente a nuevas formas de despotismo, y por ende, era necesario introducir mayores medidas de liberación económica. En medio de un debate ideológico muy fuerte, desde el punto de vista de Hayek (1940: 670-671), los procesos de reivindicación de derechos de los trabajadores, la lucha por los derechos civiles, junto con los principios del estado de bienestar habían llevado a una corriente de intelectuales del liberalismo político hacia la izquierda.

Por el contrario, -para él- era necesario organizar el Estado y la sociedad a partir de unas premisas de mayor racionalidad y eficiencia. En contra de la política de planificación económica keynesiana, Hayek (1940) emprende una defensa del concepto de *libertad en el sistema económico* tomando como fuente de inspiración los desarrollos del liberalismo económico del siglo XIX. Para Hayek (1940: 672-673) la democracia y la planificación económica eran irreconciliables, no sólo por la vaguedad en el uso de los conceptos “planeación” y “planificación”, sino por sus consecuencias a propósito de la forma como afectarían la libertad individual.

Hayek consideraba que el problema consistía en lo que se entendía por los dos conceptos, él se encontraba de acuerdo con la existencia de la “planeación” entendida como: “{...} la construcción de un sistema legal racional bajo cuyo imperio la gente será libre para seguir sus preferencias {...}” (1940: 674), y se oponía al sentido de la “planificación” entendido como la creación de un sistema de ordenes específicas y sus prohibiciones establecidas por una autoridad central. Como nos explica Leopoldo Muñoz (2002), Frederich von Hayek desde 1941, sostuvo que las limitaciones impuestas por el Estado Social Demócrata al libre funcionamiento de la economía, conduciría al sistema político a un totalitarismo semejante al nazismo.

Este argumento, junto con la lucha occidental contra el socialismo, que se da al final de la segunda guerra mundial, son los cimientos para la creación de la FEE (Fundación para la Educación Económica) de Leonard Reed y Ludwig von Mises, y la creación de la sociedad suiza de Mont Pelerin. Muñoz (2002: 3) nos dice que dos premisas básicas definen la sociedad de Mont Pelerin: A) combatir el Keynesianismo, y B) toda medida de solidaridad social que prevaleciera después de la segunda guerra mundial.

En este orden de ideas, el Heritage Mission Statement (fundado en 1973), el Manhattan Institute Policy Research (1978) y el Atlas Economic Research Foundation, tenían como objetivo principal: “Formular y promover políticas públicas conservadoras basadas en los principios de la libre empresa, un gobierno limitado, la libertad individual, los valores americanos y una sólida defensa nacional.” (Muñoz, 2002: 5). Las ideas de von Hayek, Reed y von Mises encontraron en las voces de Milton Friedman y de Anthony Fisher (1955) un terreno fértil para proponer las transformaciones macroeconómicas y del concepto de Estado a partir de los años ochenta; particularmente Fisher influirá de manera decisiva en la política neo-conservadora de Margaret Thatcher.

La doctrina del ajuste macroeconómico en el contexto de una ideología de la “nueva modernización” y el ataque neoconservador contra la ortodoxia keynesiana fue lanzada en Inglaterra por la primer ministra Margaret Thatcher⁹⁹ y en Estados Unidos por el presidente Ronald Reagan (en los años 1979 y 1981 respectivamente). Ambos líderes impulsaron reformas para la formulación de las políticas públicas enfocadas en el propósito de reducir el rol que ejercía el Estado-nación en las dinámicas del mercado.

La producción teórica de los institutos de pensamiento neoclásico, junto con los círculos de poder alrededor de ambas naciones creó el ambiente ideológico necesario para que el FMI

⁹⁹ El agotamiento y las distorsiones de la política de empleo, bienestar y seguridad social en el Reino Unido y, en paralelo, la declinación de la productividad y competitividad de la economía británica, fueron los factores que propiciaron la derrota política de los laboristas y que hicieron se reconociera la necesidad o conveniencia de introducir reformas neoliberales o neoconservadoras de desregulación estatal, liberalización de los mercados y eficientización de los gobiernos. (Aguilar, 2004: 53).

(Fondo Monetario Internacional) y el BM (Banco Mundial) asumieran que el corpus esencial de la teoría keynesiana en torno al funcionamiento del Estado ya no era necesario.

A partir del “agotamiento” del modelo económico y político del estado desarrollador keynesiano, y en el contexto de una visión de inserción en los procesos de la globalización y puesta en marcha de una ideología mundial de desarrollo, se da inicio al conjunto de reformas políticas neoconservadoras (Aguilar, 2004: 61). En EE.UU, entre 1978-1981 las investigaciones en política pública se preguntan por el papel que desempeñan los funcionarios a propósito de su capacidad de “modificar”, “interpretar”, “re-estructurar” las políticas de acuerdo con la existencia de intereses corporativos o las exigencias del entorno.

Irving Kristol es el padre de la posición neoconservadora desde una dimensión política. El objetivo principal de Kristol era crear un conservadurismo auténticamente norteamericano; por ello, argumentó, a partir de Leo Strauss, que seguridad era la superioridad moral de los Estados Unidos (Sarias, 2010: 178), y que, a su vez, la seguridad nacional debería estar intrínsecamente relacionada con la religión y la reivindicación del patriotismo nacional¹⁰⁰.

De acuerdo con Kristol (1993: 28) los principios fundamentales de la sociedad contemporánea son: A) La voluntad de que el trabajo duro permitirá mejorar la condición de cada uno; el respeto por la ley. B) Una percepción generalizada de que el mérito merece una recompensa o gratificación. Y C) La religión tradicional es un asunto de toda la comunidad; y una firme creencia en que la familia de clase media es el sustento de la economía del mercado¹⁰¹. Kristol a través de diversos canales, pero principalmente por medio de la revista *Public Interest* –financiada en parte por la CIA-, inició un movimiento dónde economistas y sociólogos conservadores, empleando un lenguaje técnico, pusieron

¹⁰⁰ ; Kristol como lo expresa Sarias: “{...} uno de los conocidos “Intelectuales de Nueva York”, procedentes en su mayoría del City College y de la Universidad de Columbia, eran predominantemente judíos y reconocidos elitistas” (2010: 176).

¹⁰¹ Por este motivo, no es de extrañar sus frases célebres: “{...} -un neoconservador es “un progresista atacado por la realidad”, ” y el capitalismo, después de todo, sólo merece “dos hurras” - (Sarias, 2010: 185); sentencias a las que se suma su opinión según la cual, después de la teoría del realismo en las Relaciones Internacionales, ya no quedaba más que escribir sobre la materia (Sarias, 2010: 181).

en marcha su pretensión de modernizar las ciencias sociales a partir de los desarrollos teóricos de institutos como el Heritage Foundation y el American Enterprise Institute (Hoeveler, 1990: 305-306). Con el fin de garantizar los derechos a la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos, así como preparar los fundamentos teóricos para la creación de un capitalismo más duro y libre de toda regla.

Dentro de este ambiente ideológico neoconservador, se mueve el gobierno de Ronald Reagan, en el que la producción de los *Think-tanks* –recién mencionados- responden a una perspectiva del “estado mínimo” o la retirada del Estado (Rolling back the State). Como lo plantea Aguilar (2004: 62) el gobierno de Reagan defendió, desde una dimensión teórica Neoclásica y desde la necesidad de instaurar una toma de decisiones tecnocrática y científica, la creencia de la ciudadanía norteamericana, de que los fracasos de los gobiernos demócratas y sus políticas sociales liberales demandaban una reorientación macroeconómica hacia el lado de la demanda, con el fin de activar la estancada economía norteamericana:

Había que conseguir la retirada del Estado (Rolling back the State). Para ello era preciso disponer de expertos capaces de teorizar la nocividad de sus políticas y de demostrarlo con las técnicas adecuadas: de ahí el desarrollo del *cost-benefit analysis*, para introducir, en la medida de lo posible, un juicio basado en criterios de funcionalidad y rentabilidad económicas, más que en opiniones o evaluaciones de carácter político, subjetivo o corporativista. A esta nueva élite tecnocrática muy politizada se le confió una misión: demostrar y teorizar el aforismo de Reagan: *Government is not the solution to our problem {...} Government is the problem.* (Meny & Thoenig, 1992: 57).

De acuerdo con Aguilar (2004: 62) los dos periodos del gobierno de Reagan se centraron en fortalecer la economía a partir de las premisas de la teoría Neoclásica y los desarrollos en el área de la política pública por parte de los enfoques conocidos como la teoría de elección racional (Rational Choice & Public Choice) que posteriormente inspiraran el desarrollo de teorías de la *Nueva Gestión Pública*: “Los fundamentos de la reforma, {...} tuvieron su base en el exitoso e influyente libro *Reinventing Government*, cuyo subtítulo lo dice todo: “-cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público”(Aguilar, 2004: 62). La yuxtaposición entre la teoría Neoclásica, la posición política neoconservadora y los

desarrollos racionalistas de formulación y análisis de política pública encuentran un punto de articulación en su enfrentamiento con el modelo del estado de bienestar de carácter keynesiano. Desde el punto de vista de Meny & Thøening, el Welfare State o Estado del Bienestar al asumir la responsabilidad de las políticas sociales propició una política de incentivos al consumo, que paradójicamente con factores como la crisis del petróleo, el déficit presupuestario, y el alto costo de las políticas sociales condujeron a su depreciación:

Hecló descubre la fuente del pesimismo contemporáneo frente al Welfare State en el choque de dos fenómenos en parte concomitantes (Hecló, 1981: 383). Por una parte, el descubrimiento, por numerosos sectores de la población (jóvenes, mujeres, minorías) de que el *Welfare State* no ha eliminado (o incluso, ha contribuido a crear) las desigualdades que justificaban su creación y desarrollo. Por otra parte, la confrontación con una crisis económica desatendida que va a frenar, repentinamente, treinta años de crecimiento económico y social ininterrumpidos. (Meny & Thøening, 1992: 33).

Henry Hazlitt (1970) representa muy bien esta perspectiva de deslegitimación, iniciada en parte por la *Foundation for Economic Education*. Hazlitt (1970) sostuvo que *el estado de bienestar* tenía diversos problemas: El primero de ellos era la desencanto frente a las promesas no cumplidas; para él, el nihilismo y el cinismo de la gente joven se debía precisamente a la decepción frente a las promesas de los keynesianos del *pleno empleo*, la prosperidad, la superación de la pobreza y el crecimiento económico.

En segundo lugar, Hazlitt (1970: 2) argumentó que otro de los problemas se encontraba en el crecimiento excesivo del poder del gobierno que, según la perspectiva conservadora eran más propios de un régimen tiránico que de uno democrático, ya que los procesos de planeación intervenían de manera excesiva en la vida privada y de los negocios de las personas. En tercer lugar, el aumento progresivo del gasto público condujo a la ampliación de los impuestos (the burdens of taxes), que, junto con los déficits fiscales crónicos, la hiperinflación y la constante pérdida del valor adquisitivo de las personas forman parte de la “inseguridad social” producto del estado de bienestar (Hazlitt, 1970: 1-2).

En cuarto lugar, al finalizar la segunda guerra el mundo desarrollado había caído en un problema en la balanza de pagos. A partir del Bretton-Woods se implementa el “gold

exchange”, que significaba que en la práctica, Estados Unidos se comprometió a servir de reserva monetaria del mundo, al garantizar su convertibilidad en todo momento y al mantener un precio constante del oro en 35 dólares la onza (Hazlitt, 1970: 16); para Hazlitt esto es problemático porque impedía a las empresas norteamericanas realizar una mayor demanda interna de capitales, debido a la necesidad de satisfacción de la demanda externa, y por otro lado, porque si se introducía una libre demanda y oferta de divisas se produciría un mayor beneficio económico para las empresas privadas.

En quinto lugar, Hazlitt (1970: 23-26) también crítico el costo excesivo del aumento en el pago de los trabajadores y que la existencia *de un salario mínimo legal* (the legal minimum wage) encarecía los costos de producción. Así mismo, Hazlitt (1970: 29) argumento que el gobierno era el directo culpable del aumento de la inflación y del déficit crónico, debido que la cantidad de subsidios que existían (1970: 44) incrementaban los costos del gobierno, y la principal forma de solucionar dicho déficit era la impresión rápida de más dinero. Lo que ocasionaba una pérdida de su valor adquisitivo, y entraba en directa confrontación con el control de precios ejercido a las empresas como era el caso de la industria del acero. Hazlitt (1970: 35) sostuvo que todos estos problemas se superarían con la introducción de una libertad macroeconómica en que los precios de los bienes fueran establecidos por las leyes de la demanda y la oferta. Una posición que encontrará en la perspectiva de Hayek (1973) a uno de los mayores defensores de la nueva articulación entre posición política neoconservadora, y la versión radical *del liberalismo económico*, quien afirmará que la superioridad del mercado como institución no solo radica en su eficiencia, sino en su capacidad de establecer orden y seguridad en el Estado de derecho.

3.5 La influencia de la teoría económica anglo-céltica y en general neoclásica sobre los enfoques para análisis y evaluación de políticas públicas de carácter racionalista

En segundo lugar, los postulados de la teoría económica anglo-céltica, y en general, los presupuestos de la teoría económica neoclásica defendieron, primero, trasladar a la institución del mercado la función social y económica que antes ejercía el Estado. Segundo, profundizar los procesos de apertura económica, no sólo entendida como levantamiento de aranceles sino como la transformación de los procesos constitucionales, y de todo el Estado de Derecho, hacia una racionalidad económica que permitiera implementar lo que la Escuela de Chicago interpretaba como *crecimiento económico*. Tercero, defender ideológicamente como promesa de progreso *la teoría de las ventajas comparativas*. Cuarto, Instaurar una defensa tanto internacional como nacional de los inversionistas y del capital privado. Quinto, flexibilizar los controles a los procesos de financiamiento y de movimiento de capitales. Y Sexto, los presupuestos básicos del *individualismo, instrumentalismo y equilibrio* metodológico influyeron los enfoques para el análisis y formulación de las políticas públicas a través de los desarrollos teóricos del *Rational Choice, del Public Choice*, quienes a su vez jugarán un papel importante en la perspectiva *Neoconservadora* en la formulación de política pública llevada a cabo dentro de un proceso más amplio que es la transformación del Estado y de la *administración pública* inspirada por la aplicación de la teoría denominada la *Nueva gestión pública*.

Parsons (2007: 69) considera que, en general, la teoría del *Rational Choice* o de *la elección pública*¹⁰² puede definirse como la economía de la toma de decisiones fuera del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a las ciencias políticas. Por su parte, Yves Meny & Jean Claude Thoenig (1992: 47) asumen que el *Public Choice* se basa en tres principios fundamentales: primero, al igual que la teoría Neoclásica y el *Rational Choice*, los individuos se comportan de forma racional y toman las decisiones con base en su auto-

¹⁰² Los defensores de la elección pública son Kenneth J. Arrow, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, Mancur Olson, y William Riker.

interés y buscan optimizar sus beneficios. Segundo, *el concepto de ciudadano o de homo politicus* se transforma a la noción de *homo economicus*, quien tiene la capacidad de valorar sus bienes y fines de manera tr nsitiva, “si prefiere A a B y B a C, debe igualmente preferir A a C” (1992: 47). Tercero: “A todo lo largo de nuestro análisis, el término “grupo” puede ser substituido por el término “individuo” (Meny & Th enig, 1992: 47).

Diagrama 4: Indicadores semánticos relacionados con: Rational Choice, Public Choice, y Nueva gestión Pública

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile		
Categoría: Análisis de la economía política		
Subcategoría: Influencia de la teoría de administración pública y de los enfoques de política pública		
Indicadores semánticos relacionados con: Rational Choice, Public Choice, y Nueva gestión Pública		
Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Teoría económica anglo-céltica	Coalición B
		Subsistema económico
		Mediación política: Las bases conceptuales de la teoría económica neoclásica
	Rational Choice & Public Choice,	Coalición B
		Subsistema político
		Mediación política: La aplicación de la economía a las ciencias políticas, el fortalecimiento del <i>homo economicus</i> y en su interior del individualismo metodológico en la implementación de políticas públicas
	Downs, Niskanen y Arrow	Coalición B
		Subsistema político
		Mediación política: Promueven el principio de Smith de que la única posibilidad racional de maximizar el bienestar es tomando como punto de partida el individuo
	Gordon Tullock; Anthony Downs, William Niskanen	Coalición B
		Subsistema político
		Mediación política: Defensores de la privatización, del contracting out, y del outsourcing
	Bela Balassa; Deepak Lal, Ian Little e Ian Bauer, Anne Krueger	Coalición B
		Subsistema político y económico
		Mediación política: Personas que fueron decisivas en la implementación de una serie de medidas económicas bajo los presupuestos económicos y políticos de la eficiencia y racionalidad económica del mercado
	Pinochet	Coalición B
		Subsistema político
		Mediación política: Jefe de gobierno en Chile. Implemento la perspectiva de desarrollo en Chile basada en la teoría del crecimiento y los presupuestos fundamentales de la teoría económica neoclásica
La escuela de Chicago	Coalición B	
	Subsistema político	
	Mediación política: Fundamentan y defienden la perspectiva del desarrollo desde la dimensión del crecimiento económico	

Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)	El énfasis en la observancia de las 3 E's (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas
	Reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía
	Realizar las reformas constitucionales y legales que fueran necesarias para asegurar el repliegue estatal hacia sus actividades públicas fundamentales y reactivar los mercados libres
	Reformas del presupuesto y del control interno de gestión con el apoyo de tecnologías de información
	Reducción del gobierno mediante la disminución o eliminación del número de las empresas públicas mediante cierres o privatizaciones
	Establecer recortes de gasto con base en mediciones y evaluaciones que mostraran el bajo desempeño de unidades, programas y de personal
	Recortes de personal mediante despidos o programas de retiros voluntarios, que se combinaron con reestructuraciones organizativas de las dependencias del gobierno, que disminuyeron niveles jerárquicos con el propósito de disminuir el consiguiente gasto corriente
	El énfasis en el desempeño y en la pertinencia operativa
	El énfasis en la evaluación de resultados
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	La existencia de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades y resultados) con estándares e indicadores
	La descentralización de las decisiones y la responsabilización de los mandos subalternos
	El Public Choice procura explicar los comportamientos políticos con base en la utilización de las técnicas de análisis y medición de la economía
	Las entidades multilaterales argumentaron que en relación con el funcionamiento de los gobiernos latinoamericanos dentro de las fallas por acción (commission) se encontraban: el predominio del alto costo de las empresas del sector público, la alta ineficiencia y el despilfarro (wasteful) en los programas de inversión de los gobiernos, los invasivos (persuasive) controles del gobierno sobre el sector privado, el déficit fiscal del gobierno y los problemas derivados de la inflación
	Dentro de las fallas por omisión Krueger establecía los siguientes: "Tipos de cambio fijos, las restricciones comerciales, bajo nivel en el interés de la tasa nominal, racionamiento del crédito y la falta de mantenimiento de la infraestructura existente, junto con una corrupción visible y a gran escala que socava la legitimidad de los gobiernos." (2002: 93-94).
	La implementación de la "Nueva gestión pública" (New Public Management) o también denominada como "la nueva gobernanza" (New Governance) iniciada con el gobierno de Margaret Thatcher, y continuada por John Major. Con Aguilar (2004: 50-51) entendemos por "Nueva Gestión Pública" (NGP) (New Public Management) las reformas del Estado en sus estructuras organizacionales y administrativas, de tal forma, que la función del gobierno se orienta hacia formas de organización, dirección y operación, con el propósito de elevar la eficiencia, calidad y responsabilidad de la acción pública
	El origen del capitalismo académico se produce cuando la Universidad entra en contacto con el fenómeno de la globalización; la conformación de la sociedad de la información y del conocimiento; y el surgimiento de la Nueva Economía (New Economy).
	El concepto de Entrepreneurial University es traducido como "universidad emprendedora" o "universidad empresarial"
	El capitalismo cognitivo
	El semiocapitalismo
	El biocapitalismo o la bioeconomía
	La teoría del desarrollo basado en el crecimiento económico

Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	Los postulados de la teoría económica anglo-céltica, y en general, los presupuestos de la teoría económica neoclásica defendieron, primero, trasladar a la institución del mercado la función social y económica que antes ejercía el Estado. Segundo, profundizar los procesos de apertura económica. Tercero, la transformación de los procesos constitucionales, y de todo el Estado de Derecho, hacia una racionalidad económica que permitiera implementar lo que la Escuela de Chicago interpretaba como crecimiento económico
	la toma de decisiones basada en el esquema de la Economía, Eficiencia, y Eficacia, junto con las categorías de análisis de costo-beneficio, y búsqueda de mayor utilidad, se produce una retirada lenta pero progresiva del Estado de los compromisos pertenecientes a la defensa de derechos dentro del Estado de Bienestar
	los presupuestos básicos del individualismo, instrumentalismo y equilibrio metodológico influyeron los enfoques para el análisis y formulación de las políticas públicas a través de los desarrollos teóricos del Rational Choice, del Public Choice, quienes a su vez jugarán un papel importante en la perspectiva Neoconservadora en la formulación de política pública
	Un enfoque de finanzas públicas condujo a la formulación de un nuevo modelo de administración pública en Latinoamérica que, en el campo educativo, cimentará las bases del capitalismo académico
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	El concepto de ciudadano o de homo politicus se transforma a la noción de homo economicus
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	La distinción entre la toma de decisiones políticas y la implementación de los programas, proyectos o producción específica de bienes y servicios a través del outsourcing y prestación de servicios (contracting out) de manera independiente o en asociación con el gobierno
	El uso de mecanismos e incentivos de mercado (establecer contratos de desempeño e introducir la competencia) (favorecer la libre elección de los usuarios de los servicios educativos o de salud)
Elaboración propia (2023)	

Así mismo, en el *Public Choice* los bienes privados, producidos por el mercado son cuantificables mediante los procedimientos que establecen el mercado y la relación entre demanda y oferta. Los bienes públicos deben administrarse bajo los principios que permiten medir el costo y los beneficios obtenidos por los bienes privados. De igual forma, se traslada la lógica de la empresa privada a la gestión pública, con la pretensión de controlar las externalidades (positivas y/o negativas), toda vez, que los bienes colectivos son un tipo de caso en el que las personas se benefician de sus externalidades colectivas, sin que, al mismo tiempo, estén dispuestas de pagar el precio o el costo del beneficio recibido¹⁰³.

¹⁰³ En efecto, como puso de manifiesto Olson, el individuo no tiene reparo alguno en hacer de “polizón” (free rider), al objeto de obtener, sin sufrir los costos, las ventajas de un bien colectivo de cuyos beneficios no puede ser excluido por definición” (Olson, 1978, citado por Meny & Thøenig (1992: 48)).

Rowley C.K. & Schneider F.G. (2008: 3-4) afirman que el *Public Choice* procura explicar los comportamientos políticos con base en la utilización de las técnicas de análisis y medición de la economía.¹⁰⁴ Fundamentalmente el enfoque se basa en los postulados de *la elección racional* y la capacidad de modelar el comportamiento en la toma de decisiones, por lo que, ciertamente se trata de un enfoque positivista. Con base en este diagnóstico Tullock recomendó que era necesario: “{...} la incorporación de la competencia en el aparato burocrático mediante la subcontratación, la privatización y el incremento de la competencia entre departamentos gubernamentales a través de reconocimientos al desempeño.” (Parsons, 2007: 335).

En segundo lugar, Tullock -de acuerdo con Parsons (2007: 334-335)- consideraba que en el ejercicio *liberal de la democracia* (identificado en Estados Unidos con quienes apoyaban la economía del bienestar), existían unos problemas de fondo en la concepción misma del ejercicio de la democracia y de la elección de los gobernantes debido a las siguientes razones: A) Los candidatos realizan promesas excesivas para obtener los votos de los ciudadanos. B) Los candidatos-elegidos para cumplir con los compromisos adquiridos para su elección presionan irracionalmente el presupuesto existente. C) A los burócratas solo les interesa maximizar su propio interés, no el interés público. Por ende, crean unidades administrativas innecesarias y poco eficientes. D) Los procesos políticos de la democracia liberal no pueden controlar el crecimiento de la burocracia y del poder político. Y E) El Estado debe re-estructurarse desde una dimensión que lleve la economía neoclásica a la dimensión política

En el caso de Gordon Tullock, este autor señaló, en primer lugar, que la gestión pública y la formulación de las políticas públicas debían basarse en los mismos principios y supuestos

¹⁰⁴ El programa inicial del *Rational Choice* –elección racional- fue lanzado por Duncan Black en 1948, quien postuló la teoría de que, bajo ciertas condiciones generales de competencia, en un proceso de decisión política, prevalecerá una tendencia del votante medio, a pesar de la existencia de la *inestabilidad de los mercados políticos*. Anthony Downs trasladó el tema al ejercicio de la *democracia representativa*; utilizando la teoría económica de Hotelling, quien empleó el principio de la *elección racional* con el fin de explicar el comportamiento de los agentes en el *mercado político*, enfatizando el dominio predecible del votante medio.

que se emplean para interpretar la economía, el comportamiento de las empresas, los empresarios y los consumidores (Parsons, 2007: 334). Tullock (1967) (1974) interpreta que la influencia del estado de bienestar keynesiano, en la política demócrata norteamericana termina por crear un aparato estatal ineficiente porque no reconoce los principios del egoísmo e individualismo metodológico, que ya han sido planteados por el liberalismo económico desde el siglo XIX, y porque no se implementan los principios metodológicos y de instrumentalización técnica que en el siglo XX desarrolló la teoría económica Neoclásica. Sin embargo, el refinamiento de los planteamientos de Tullock es llevado a cabo por Anthony Downs¹⁰⁵ y William Niskanen. Downs acepta la premisa de Kenneth Arrow, -a su vez heredada de Smith- de que la única posibilidad racional de maximizar el bienestar es tomando como punto de partida el individuo.¹⁰⁶

De esta forma, tanto Downs, como Niskanen y Arrow defienden la necesidad de introducir un conjunto de reformas fundamentales tanto en los aspectos macroeconómicos como en la concepción misma del Estado. En este contexto, con la llegada de Thatcher y Reagan al poder, en Gran Bretaña y Estados Unidos, se inicia la implementación de las medidas neoconservadores, inspiradas en la teoría Neoclásica, el Rational Choice, el Public Choice

¹⁰⁵ Desde el texto *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, Anthony Downs (1957: 135) asumió que uno de los problemas fundamentales de la decisión política a propósito de la vida económica, se encuentra en las dificultades que tienen los teóricos para plantear de manera adecuada, una teoría general del equilibrio que integre las decisiones gubernamentales con los tomadores de decisión de las empresas privadas (private decision-makers). Los economistas pertenecientes a la teoría Neoclásica han trabajado con la *acción del gobierno* (government action) como una variable exógena, y que, por tanto, se encuentra por fuera del ámbito de la economía. Esta idea se basa en el presupuesto de que *el sector privado tiene sus propios mecanismos de auto-regulación*, y que cualquier acción del Estado, más allá del estricto cumplimiento de la ley, se asume como una interferencia. Esta premisa no es defendida por los economistas que se ubican en la perspectiva del *estado de bienestar*, quienes asumen, como su denominación lo indica, que la función básica del Estado es maximizar el *bienestar social*.

¹⁰⁶ La otra dificultad estriba para Downs, en que, si se acepta el presupuesto de que es posible maximizar el bienestar común, la pregunta es, ¿qué hace que una persona que acceda al poder del gobierno realmente esté motivada para maximizar el bienestar general de la sociedad y no sus propios intereses? Downs cree que el análisis de Shumpeter es correcto al establecer que cada agente, en la división del trabajo, tiene tanto una motivación privada, como una función social. Por ejemplo, la función de un minero de carbón es explotar el subsuelo y proporcionar dicho bien a la sociedad, pero en realidad, su acción está motivada es por un deseo subjetivo de obtener una ganancia, prestigio o aumentar su poder. De tal manera, la función social debe basarse en la división del trabajo y la búsqueda de fines privados por parte de los individuos. Un principio que Downs cree que también es susceptible de ser trasladado a la interpretación de la acción por parte del gobierno.

que darán lugar a las políticas de ajuste macroeconómico, las cuales recibirán el nombre técnico de NME (Nuevo Modelo Económico) y NGP (Nueva gestión Pública).

La influencia de esta perspectiva neoconservadora y del enfoque racionalista en los centros de decisión se evidencia particularmente en la participación en las posiciones directivas del Banco Mundial (BM) en los años respectivos: de Bela Balassa (1970), Deepak Lal (1983), Ian Little e Ian Bauer (1984), (1991), pero, sobre todo, de Anne Krueger (1990). Personas que fueron decisivas en la implementación de una serie de medidas económicas bajo los presupuestos económicos y políticos de la eficiencia y racionalidad económica del mercado. De acuerdo con Hameso (2002: 93), mientras Krueger fue directora del departamento de investigación del BM ella diagnosticó un conjunto de fracasos en los procesos de administración de los gobiernos. Las fallas en el sistema eran de dos tipos: por acción (commission) y por omisión (omission).

Dentro de las fallas por acción (commission) se encontraban: el predominio del alto costo de las empresas del sector público, la alta ineficiencia y el despilfarro (wasteful) en los programas de inversión de los gobiernos, los invasivos (persuasive) controles del gobierno sobre el sector privado, el déficit fiscal del gobierno y los problemas derivados de la inflación. Dentro de las fallas por omisión Krueger establecía los siguientes: “Tipos de cambio fijos, las restricciones comerciales, bajo nivel en el interés de la tasa nominal, racionamiento del crédito y la falta de mantenimiento de la infraestructura existente, junto con una corrupción visible y a gran escala que socava la legitimidad de los gobiernos.” T.L: “Fixed exchange rates, trade restrictions, low nominal interest rate, credit rationing and failure to maintain existing infrastructure coupled with visible and large-scale corruption undermining the legitimacy of governments” (2002: 93-94).

Podemos evidenciar, como estos elementos diagnosticados por Anne Krueger condujeron a la introducción de una serie de reformas que hoy denominados con el nombre de consenso de *Washington*. Este concepto fue acuñado por John Williamson (1990), (1993),

quien lo empleo para referirse precisamente a la interrelación entre la Casa Blanca; los principios y las decisiones asumidos por el FMI y el BM; y la existencia de un discurso “occidental del desarrollo”, que se vería legitimado por la caída del muro de Berlín en 1989.

Alejo Vargas (2001: 70) bajo el concepto de: *los cambios institucionales en un contexto Neoregulador* nos dicen que, este cambio consiste en pasar de la concepción de un Estado que realiza políticas con el fin de propender por el bienestar de la sociedad hacia un ejercicio político que pretende eminentemente la eficiencia de sus acciones. El asunto no está en la búsqueda de la eficiencia sino en el cambio de paradigma que dicha premisa conlleva. Desde el punto de vista de Vargas, lo que se produce es la inversión sobre la relación entre Economía y política, de un papel predominante del Estado en la política de desarrollo se quiere pasar a una mayor influencia del sector privado, de tal manera que las praxis gubernamentales se realicen a partir de la misma lógica de eficacia y eficiencia que es establecido por las dinámicas del mercado:

En el escenario hegemonizado por el neoliberalismo parece haberse invertido lo anterior como resultado del desplazamiento en términos de quién es el actor fundamental del desarrollo. Hoy en día se considera que éste se sitúa en la sociedad civil, son los actores privados y el mercado quienes pueden estimular los procesos de desarrollo. Son los postulados del *estado mínimo* como paradigma de los discursos denominados neoliberales o neoclásicos (Vargas, 2001: 71).

Este cambio de paradigma en la gestión del gobierno implicó en varias naciones la realización incluso de reformas constitucionales; que subsiguientemente, condujo a una transformación de la percepción ciudadana sobre las acciones del Estado. Se trató en realidad de la implementación de la “Nueva gestión pública” (New Public Management) o también denominada como “la nueva gobernanza” (New Governance) iniciada con el gobierno de Margaret Thatcher, y continuada por John Major. Con Aguilar (2004: 50-51) entendemos por “Nueva Gestión Pública” (NGP) (New Public Management) las reformas del Estado en sus estructuras organizacionales y administrativas, de tal forma, que la función del gobierno se orienta hacia formas de organización, dirección y operación, con el propósito de elevar la eficiencia, calidad y responsabilidad de la acción pública. La NGP consiste en trasladar al mercado y a los actores privados la comercialización de los bienes y

servicios, incluidos aquellos que antes eran producidos por las empresas públicas;¹⁰⁷ que será precisamente el tema que abordaremos a continuación.

3.6 La aplicación de la NGP (Nueva Gestión pública) a la transformación de la educación superior y el capitalismo académico

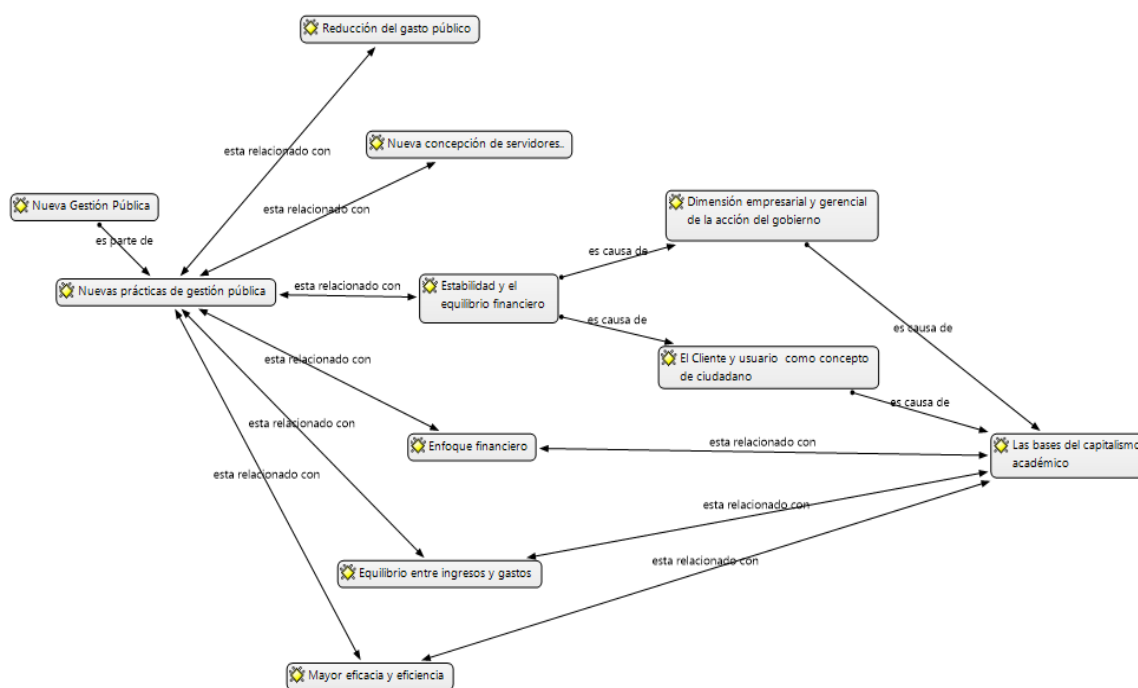
La “Nueva Gestión Pública” (NGP) (New Public Management) se deriva de la “Iniciativa de Gestión Financiera” de 1982 (Financial Management Initiative – FMI) que introdujo la perspectiva que la acción pública se debía basar en una gestión financiera y estratégica de calidad. Nos explica Aguilar (2004: 57) que con la introducción en 1988 del documento: *Improving Management in Government: The Next Steps*, la NGP implicó la transformación del despliegue organizativo del Estado hacia una dimensión empresarial y gerencial de la acción del gobierno. Con la NGP se introduce la descentralización como condición estructural¹⁰⁸, se externalizan los sistemas de contratación, incluidos los servicios públicos, se produce un aumento en las tarifas de dichos bienes, se pasa de una concepción de ciudadano a usuario y/o cliente; se produce una reducción del gasto público, y se introduce

¹⁰⁷ Como nos explica Aguilar (2004) sobre la “Nueva Gestión Pública” NGP, existieron tres versiones: la británica, la neozelandesa, y la norteamericana. La neozelandesa fue pionera, ésta se difundió rápidamente por los países anglosajones, su premisa principal fue la reducción del tamaño del Estado e imponer la disciplina de mercado en el gobierno. Mientras la reforma neozelandesa encuentra como fundamento teórico la teoría política del *rational choice* del *public choice*, y del enfoque del Financial Management Initiative; la versión de NGP de Westmister, si bien comparte el núcleo central de su análoga, en cuanto a privatización, eficiencia, dimensión económica, descentralización y énfasis en los resultados, introdujo la concepción de las personas como clientes, y/o usuarios. En efecto, “La ley de empresas públicas” (The State Owned Enterprises Act), de 1986 “la ley del sector público” (The State Sector Act) de 1988, la ley de finanzas públicas (The Public Finance Act) de 1989, junto con la ley de “Responsabilidad Fiscal” (Fiscal Responsibility Act) –continúa Aguilar- (2004: 60-62) orientaron la tercerización de los servicios públicos y el conjunto de medidas referidas; pero además, John Major introdujo la “Carta del Ciudadano”, (Citizens Charter) en 1991, con el propósito de implementar la evaluación de la calidad por parte del usuario en los servicios públicos dentro del presupuesto de que la eficiencia gubernamental es un intermediario para satisfacer las demandas de los individuos. Los Estados Unidos se sumaron más tarde al movimiento mundial con la radicalización de las reformas del Estado. La línea Angloamericana, se propuso identificar las principales áreas de ineficiencia en el gasto público, y en consecuencia, propuso introducir “{...} medidas correctivas como recorte de gastos, mejora en las adquisiciones, recorte de personal, compactación de niveles jerárquicos, unidades operativas y de staff, reforma de los procesos operativos de los departamentos, cancelación de unidades y programas.” (2004: 54).

¹⁰⁸ “La tesis novedosa y desafiante del FMI es que existe una correlación positiva entre la eficacia / eficiencia económica y la descentralización organizativa, {...}” Aguilar (2004: 55).

una nueva concepción de servidores públicos, a través de las modificaciones del sistema y de las nuevas prácticas de gestión pública.

Diagrama 5 Codificación axial del concepto Nueva Gestión Pública (NGP)



De tal manera, este proceso condujo a la separación entre quienes formulan la política pública (policy making) de los administradores (policy administration) y de los agentes, organizaciones o instituciones que finalmente se encargaban de la producción de los bienes y servicios (The purchaser/ provider split). Es decir, si bien la formulación la pertenece a las ramas legislativas, a la alta gerencia del gobierno, incluidos sus equipos técnicos, quienes llevarían a cabo la prestación de los servicios o la producción de los bienes, ya no serían funcionarios del Estado, sino individuos gobernados por las leyes de oferta y de demanda dentro del libre juego del mercado a través de procesos de *outsourcing* y *contracting out*. La visión del *Management Initiative* en el gobierno, no sólo puso un énfasis en los resultados; como lo sostiene Aguilar, implicó una reforma integral de toda la administración central del gobierno:

El énfasis financiero se mantuvo vigente, pues la tarea prioritaria seguía siendo cumplir las funciones y programas públicos de la manera económicamente más eficiente, pero la premisa novedosa de la iniciativa consistió en señalar que la eficiencia no es resultado de conductas particulares de las personas (aun si incentivadas por escrutinios) sino del sistema administrativo en su conjunto, de la manera como está organizado y es dirigido el trabajo en el gobierno (2004: 55).

Así, la nueva concepción de administración se interpreta básicamente como el conjunto de actividades directivas y operativas que diversos actores y agentes realizan con el propósito de implementar de manera eficaz y eficiente las decisiones que toma la alta dirección de una organización o institución. Con el fin de asegurar la estabilidad y el equilibrio financiero se requiere de una reestructuración del sistema; en consecuencia, el *enfoque financiero* dejó de tener su carácter de *componente del sistema fiscal y de hacienda*, para convertirse en el agente estructural de la función pública (Aguilar, 2004: 46). La “reconstrucción de la capacidad administrativa”, significó aumentar los ingresos del Estado y disminuir drásticamente sus egresos.

Dentro de las medidas establecidas se plantearon la búsqueda del equilibrio entre ingreso y gasto, mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos, eliminación de entes burocráticos, ajustes financieros, conciencia de los costos operativos y el beneficio real de la acción del gobierno.¹⁰⁹ La Nueva Gestión Pública introdujo como una de las herramientas estructurales la descentralización de los procesos y de los recursos. En ese sentido, el objetivo fue establecer una relación directa entre el objetivo de la eficiencia con los procesos de descentralización, además de la pretendida búsqueda de *neutralidad valorativa*, que supuestamente permitiría el conocimiento técnico desinteresado capaz de tomar las decisiones con una mayor “racionalidad”.

¹⁰⁹ Esto implicó una reforma estructural que condujo a una transformación de diversas acciones de gobierno: “{...} en el manejo financiero, la elaboración de los planes, políticas, programas y procedimientos, la asignación presupuestaria de recursos, la forma burocrática de organización del trabajo gubernamental, la gestión de los recursos humanos y físicos, el seguimiento y la evaluación de las operaciones y sus resultados, el control interno, {...}” (2004: 46-47).

Así, con el impacto sobre la formulación de políticas, la toma de decisiones basada en el esquema de la Economía, Eficiencia, y Eficacia, junto con las categorías de análisis de costo-beneficio, y búsqueda de mayor utilidad, se produce una retirada lenta pero progresiva del Estado de los compromisos pertenecientes al concepto de *educación como derecho*. Este desplazamiento se produce con el fin de implementar un cambio en la concepción del Estado cimentado sobre los principios de privatización y des-regulación económica. A su vez, este enfoque de finanzas públicas condujo a la formulación de un nuevo modelo de administración pública en Latinoamérica que, en el campo educativo, cimentará las bases del *capitalismo académico*, el cual abordaremos en seguida.

3.7 El capitalismo académico

Con *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University* de Slaughter & Leslie (1997), nos dice Ibarra (2003), se produce la relación entre el crecimiento de los mercados globales, la implementación de políticas públicas que dirigían sus esfuerzos a la economía del conocimiento, la investigación aplicada y la innovación, al mismo tiempo que las universidades hacía uso de sus docentes, como capital humano real, para la diversificación de los ingresos. La importancia de este libro radicó, primero, en que mostró estadísticamente como la educación superior estaba dejando de considerarse como un bien público para concebirse como un bien privado; y en ese sentido, existe una disminución progresiva de los fondos públicos invertidos en ella, en comparación con el aumento de las matrículas y de la financiación privada. Segundo, que propuso una interpretación sobre la crisis y transformación de la universidad contemporánea en el contexto de la globalización.

El origen del *capitalismo académico* se produce cuando la Universidad entra en contacto con el fenómeno de la globalización; la conformación de la sociedad de la información y del conocimiento; y el surgimiento de la Nueva Economía (New Economy). Ésta nueva forma de comprensión de la economía parte de la premisa de que la educación, al igual que los bienes tradicionales de capital, era susceptible de permitir una explotación económica del

conocimiento científico o avanzado, que se expresa no solo en el capital humano, sino, además, en los bienes y servicios que dicha institución social podría ofrecer.

En esta disertación el concepto de *capitalismo académico* se emplea como una *categoría substantiva* que subsume varios fenómenos que expresan una interrelación entre la educación superior, el capitalismo y el fortalecimiento de la educación para el mercado. Es decir, el *capitalismo académico* no es unívoco, por un lado, tiene fundamentos en la teoría económica neoclásica; por otro lado, asume elementos de *la teoría del desarrollo basado en el crecimiento económico*, pero, además, también adopta nuevas estrategias que son denunciadas desde perspectivas postestructuralistas como bio-capitalismo, bio-economía, capitalismo cognitivo entre otros.

De tal forma, el capitalismo académico también se fundamenta en elementos de la geografía económica, de la necesidad del fortalecimiento de las tics, y se percibe a través de diversas estrategias y herramientas que modifican tanto las normas, como el conjunto de prácticas administrativas, de gestión, e incluso de concepción misma de lo que es y debe ser la educación superior. A continuación, describiremos un conjunto de elementos que, en esta disertación, se interpretan como aspectos que definen de una manera más específica las características que constituyen *el capitalismo académico*; ellos son: 1) El concepto *Entrepreneurial University*. 2) El capitalismo cognitivo. 3) El *semicapitalismo*. 4) El traslado de los conceptos *de gobierno corporativo privado y gobierno corporativo público* a la gestión y administración universitaria. Y 5) La bioeconomía.

En primer lugar, el concepto de *Entrepreneurial University* es traducido como “universidad emprendedora” o “universidad empresarial”. El concepto de *universidad emprendedora* está asociado a diversos aspectos: 1) A una forma de comprensión del financiamiento en el que todas las universidades intentan copiar el sistema de financiación de las grandes universidades privadas basado en la venta de servicios, creación de spin off, de patentes, de financiamiento gubernamental pero orientado a la realización de proyectos específicos

de defensa o de otra índole, que terminan desdibujando los elementos teleológicos sociales que las instituciones mismas se trazaron en sus procesos de fundación. 2) La adopción de una perspectiva empresarial ya no solo con la introducción de estrategias administrativas provenientes de las teorías financieras (Financial Management Initiative), de la creación de estructuras cuyo origen es el *Gobierno Corporativo Privado*, el *Gobierno Corporativo Público*, sino de la concepción misma de la educación en una institución cuyo propósito es otorgar títulos como un bien transable igual a cualquier otro dentro del mercado capitalista.

De acuerdo con Galcerán (2010: 15) la universidad empresarial se caracteriza por situar entre dos extremos a las universidades; en uno de ellos, las universidades acreditadas con alta calidad, con mayor capacidad de financiación, mejores condiciones y dotación que gozan de una percepción de mayor aceptabilidad; y en el otro, las universidades que no cumplen tales características, por ende, son infravaloradas y gozan de poco prestigio, estableciendo así un escenario de desigualdad y de empobrecimiento de la democratización del conocimiento.

Una característica básica de la *universidad empresarial o emprendedora* se encuentra en la dependencia de las actividades académicas e investigativas del sector productivo (Galcerán, 2010: 15). Como parte de esta estrategia las políticas de financiamiento de la investigación se denominan precisamente dentro del horizonte de Ciencia, Tecnología e Innovación. Al interior de la cual se privilegian los fondos para los proyectos de investigación en ciencias aplicadas, que produzcan transferencia y/o generen aplicaciones concretas determinadas a través de software, hardware, patentes, productos y servicios con base en tecnologías de la información, bio-génética, farmacéutica y de otras de esta misma índole. Al mismo tiempo, que se reducen los fondos de inversión para las ciencias humanas y sociales.

Otro rasgo consiste en la capacidad que tiene ese conocimiento de reproducir los emprendimientos económicos; en ese sentido, se presenta la exigencia de los spin-off; un término anglosajón que se refiere a la creación de nuevas empresas al interior de

actividades públicas o privadas ya existentes, que les sirvan de “incubadoras”; pero, la meta consiste en que eventualmente dichas empresas adquirirán su independencia jurídica, económica, y comercial (Galcerán, 2010: 16).

Otra práctica consiste en que sean las empresas mismas, quienes, desde sus instalaciones, su logística y capacidad realicen procesos de investigación y transferencia tecnológica concreta, desplazando así ese lugar tradicional de producción de conocimiento de la Universidad al aparato industrial (Galcerán, 2010: 17).

En segundo lugar, el capitalismo cognitivo, se basa en la promesa de “un buen futuro”, que consiste en que quienes decidan invertir sus esfuerzos, su educación, sus recursos en *la perspectiva de la sociedad de conocimiento*, podrán disponer de un trabajo futuro con autonomía e independencia (Galcerán, 2010: 17-18). Uno de los aspectos que define el capitalismo cognitivo consiste precisamente en la creación de la competencia tanto interna entre estudiantes, profesores e investigadores, como de instituciones entre sí. En síntesis *el capitalismo cognitivo* es una nueva fase del capitalismo que establece que el problema central de la economía ya no son las formas tradicionales del capital (producción, tierra, y trabajo) sino las formas de producción que se derivan de la *economía del conocimiento*. En este nuevo esquema se produce una *nueva forma de fordismo y de concepción del capital humano* intrínsecamente relacionado con los procesos de *innovación y producción tecnológica* que están basados en el conocimiento científico aplicado a la resolución de problemas concretos.

Además, el *capitalismo cognitivo* se caracteriza por la introducción plena del pago de las matrículas en una perspectiva de la financiación externa (Galcerán, 2010: 18). En principio *los procesos de evaluación externa de la calidad* presionan en forma sistemática y conjunta a todas las universidades con el fin de que realicen las mismas prácticas; tal presión conduce al encarecimiento general de las matrículas, no solo debido al pago del personal tanto docente como administrativo, sino también al aumento de las inversiones estructurales, y

de las políticas de gestión que crean nuevos márgenes de productividad y ganancia. Una vez en forma progresiva se aumentan los costos de la matrícula, los estudiantes y sus familias acceden al endeudamiento con el sistema financiero, dentro de la promesa de un mejor bienestar económico dentro de la premisa del *capital humano*.

Sin embargo, en el trasfondo ocurren dos cosas, la primera, *es que el costo real de la educación* en las instituciones de periferia que se introducen plenamente en este esquema, eventualmente llegará a una situación de *inviabilidad financiera*, dado que si el costo de estudiar en una universidad local, o de una nación en desarrollo es muy similar al de pagar el costo de las universidades del Centro o más elitistas, *la decisión del consumidor final* será la de optar por aquellas que generen más prestigio. La segunda, es que el aumento de los costos de las matrículas aunado a la perspectiva de educación *para toda la vida* es tan alto, que los márgenes de retorno y tasa de éxito de las inversiones económicas de los estudiantes y sus familias, en realidad terminan dependiendo de factores exógenos a la educación como la experiencia laboral, el círculo social, la capacidad de asumir el riesgo, de tal forma que no existe forma de garantizar una rentabilidad de la inversión en la educación¹¹⁰.

En tercer lugar, tenemos *el semiocapitalismo*; Franco Berardi emplea esta expresión para definir: “{...} el modo de producción predominante en una sociedad en la que todo acto de transformación puede ser sustituido por información y el proceso de trabajo se realiza a través de recombinar signos.” (2010: 107). Dicho en otras palabras, es un modo de producción económica post-fordista, postindustrial cuya característica principal es la re-configuración simbólica de la vida, a través de la continua creación de *signos*, y en el que la acción humana se re-significa con base en la valoración económica de esa *producción*

¹¹⁰ “Se entiende por tal el fenómeno, tan extendido en las sociedades capitalistas, que hace que los compradores tengan que acudir a la deuda para financiar sus compras, lo que supone un notable negocio financiero para las entidades bancarias, pero a la vez está en la raíz del empobrecimiento actual: personas con fuertes deudas y con trabajos precarios que no pueden sufragar sus gastos. La deuda de las poblaciones alimenta a su vez las burbujas especulativas y es uno de los elementos de la actual crisis sistémica” (Galcerán, 2010: 18).

inmaterial. Para Berardi, el signo es: "{...} una entidad dotada de una doble articulación (material e inmaterial) que denota o connota una clase de objetos materiales, pero no es solamente esto. Signo es, también, la relación entre inmateriales; signo es el factor de mutación de una relación." (2010: 107).

Berardi (2010: 108) considera que la producción de signos es casi tan antigua como la vida en sociedad; lo que es nuevo, es que ese acto de *creación semiológico* esté ligado a un ciclo de producción de valor, dentro de un esquema de relaciones económicas dentro del capitalismo. Los *círculos de innovación tecnológica* re-significan los conceptos de temporalidad y espacialidad, y su transformación, a su vez, acelera los ciclos de consumo. Este aceleramiento repercute directamente sobre la intensificación de la competencia entre los actores humanos inmersos en dicha dinámica económica. Y produce nuevas formas de innovación semántica ligada a los bienes y servicios tanto materiales como inmateriales. Berardi (2010: 111) piensa que las empresas y los actores económicos están dispuestas a desplazarse, combinarse, de-combinarse y nuevamente a construirse a través de flujos constantes de capital financiero generado por los movimientos de los fondos de pensiones; por el intercambio a través de la red (net-trading); por el capital de riesgo; por el papel acelerador del marketing y de la publicidad transnacional; por los circuitos de formación en la tecnosfera y el sistema mediático; en un conjunto de dinámicas económicas que se presumen se equilibran en una auto-regulación perfecta. Este fenómeno de construcción y de-construcción del capital contemporáneo lo denomina *capital recombinate* y la producción intelectual, inmaterial es nombrada *capital cognitivo*. Estableciendo así una relación con la expresión empleada por Galcerán en torno *al capitalismo cognitivo*. Para Berardi en este contexto, el trabajo cognitivo se presenta a sí mismo como virtuoso dada su naturaleza de autonomía, cimentada en la idea de auto-empresa y de elementos de trabajo independiente, nos dice Berardi: "{...} Por una parte, el trabajador cognitivo se siente empresario de sí mismo, en la medida en que pone en juego un capital de conocimiento y de competencia original y no repetible." (2010: 114). Sin embargo, el *trabajador cognitivo* no reconoce que se encuentran inmerso en un *proceso de*

producción que termina siendo dependiente de vínculos de dominación económica muy fuertes. Berardi (2010: 111) argumenta que esta nueva forma de comprensión económica se basa en *la ideología neoliberal* en la que la mencionada *auto-regulación* no es más que una falacia que esconde la emergencia de oligopolios y monopolios cada vez más fuertes.

En cuarto lugar, se presenta el traslado de la estructura gerencial de la empresa, que proviene de los conceptos de gobierno corporativo privado y gobierno corporativo público a la gestión y administración universitaria. En los años setenta la agudización del comercio internacional, la intensificación de la competencia entre las firmas e industrias, la transnacionalización de plantas de fabricación y sus productos, la expansión de las tecnologías de la información y la modernización de las comunicaciones, la articulación entre el sector productivo y el de servicios, entre otros; también impactaron a las empresas y su gobierno empresarial. Este conjunto de reformas organizativas, administrativas, financieras, tecnológicas, logísticas, de procesos y productos, de personal, de relaciones con accionistas, clientes, proveedores y grupos interesados son denominadas por Aguilar (2013: 58) como el surgimiento del Gobierno Corporativo Privado. Entre los rasgos principales que se identifican del GCP (Gobierno Corporativo Privado) se encuentran: 1) El fortalecimiento de la gestión financiera. 2) La configuración de nuevas formas de relación de las empresas con los proveedores y clientes. 3) La transformación del concepto de gerencia y su correspondencia con los propietarios y el staff directivo. 4) El énfasis gerencial centrado en el buen desempeño y los resultados. 5) La profundización de principios, normas y procedimientos orientados a la implementación de sistemas de calidad que pueden ser certificados externamente. Y 6) Orientar las actividades de la empresa hacia el aseguramiento de la calidad, la eficacia, y la eficiencia (Aguilar, 2013: 58). Con el cambio de paradigma que significó el paso conceptual de la gobernabilidad a la gobernanza, y la introducción de la Nueva Gestión Pública y la New Economy. Este concepto se implementa en los procesos de administración pública y dicho cambio significó una transformación del concepto de servidor público dentro del horizonte del ahora denominado Gobierno Corporativo Público.

El GCP (Gobierno Corporativo Público) parte del diagnóstico establecido por los gobiernos neoconservadores de que el Estado es el problema, y por tal motivo, produce una modificación en la estructura de gobierno de la gestión pública, dentro de la cual se adopta el modelo gerencial que había sido postulado por el GCPr (Gobierno Corporativo Privado). El GCP trajo consigo los siguientes cambios: 1) Distinción entre: a) Distribución de la autoridad, y b) la división del trabajo. 2) La creación de cargos Públicos de libre remoción, el aumento de los contratistas y la disminución de los servidores públicos de planta. 3) la distinción entre la evaluación por resultados y no por gestión. 4) Aseguramiento de cooperación entre actores públicos y privados. 5) La Re-estructuración de la cultura organizacional. 6) Énfasis en las 3 E'S (Economía, eficacia, eficiencia). 7) Preferencia por los procedimientos y las decisiones técnicas. Y 8) Empoderamiento cada vez más progresivo de las tics. Posteriormente, el capitalismo académico traslada este modelo gerencial, en forma lenta pero progresiva, hacia los procesos de administración de las universidades tanto públicas como privadas, gracias a las expresiones ejercidas por la misma globalización, pero también por los sistemas externos de evaluación de la calidad, y los otros fenómenos que hemos descrito dentro de los conceptos de *semicapitalismo* y *universidad emprendedora*. En esta dirección, se introducen las estrategias del outsourcing o contracting out (despedir a funcionarios, ya sea del área administrativa o académica que puedan ser desarrollados por actores o empresas externas, con base en contratos específicos de prestación de servicios).

En quinto lugar, tenemos el concepto de *la bioeconomía*. Andrea Fumagalli (2010) entiende por *biocapitalismo* un nuevo paradigma de producción y de mercado que también ha sido denominado *capitalismo cognitivo* y/o *bioeconomía*. Fumagalli (2010: 22) emplea el concepto de *biocapitalismo* porque interpreta que los procesos de transformación actuales se originan, por un lado, en una relación antigua con el concepto de capital; pero, por otro, ellos implican una discontinuidad con la forma de producción post-fordista, en cuanto el centro de la producción se torna ahora inmaterial. Bio como prefijo del concepto (biocapitalismo o bioeconomía), como Fumagalli (2010: 26) lo reconoce, parte de la noción

acuñada por Foucault de *Biopoder*.¹¹¹ La *bioeconomía* es la conformación de un poder económico que es totalizante, que ya no solo se refiere a la forma preponderante de la *Economía política* denominada *mainstream economics*. Sino que, dentro del concepto de *bioeconomía*, el *poder* se manifiesta, se redefine y se adapta en una nueva forma de comprensión inmaterial del capital que destruye desde adentro la conformación de subjetividad de los seres humanos:

El método *mainstream* de la economía política se basa en la noción de intercambio atemporal entre sujetos que, con iguales oportunidades potenciales (en el sentido de *potencia* de decisión), son dueños de su propio destino y, desde su singularidad, tienden teóricamente a actuar de manera homóloga. En la economía política de nuestras academias no hay espacio para las *diferencias* y para el análisis de la dinámica de estas diferencias. La fría lógica económica es estática y está desnuda frente a la potencia dinámica de las subjetividades y de las diferencias de vida (Fumagalli, 2010: 26).

El *biocapitalismo* o la *bioeconomía* se caracteriza por los siguientes elementos: Primero, la centralidad del sistema financiero en los mercados, que ya no solo afecta el concepto tradicional de plusvalía como factor reproductivo de la economía, sino la *producción cognitiva inmaterial* (Fumagalli, 2010: 19). Segundo, los mercados financieros son los centros de decisión macroeconómica y de distribución del ingreso, y sus efectos en las decisiones tienen varias consecuencias: A) La polarización de los precios produce el riesgo de insolvencia de la deuda asumida. B) Los sistemas financieros presionan hacia abajo el factor salarial de los empleados principalmente de aquellos ubicados socioeconómicamente en la mitad de la sociedad. C) El mercado financiero sustituye al Estado como *asegurador social*, los derechos fundamentales como la salud y la educación se trasladan en forma progresiva hacia un financiamiento del sector privado. Y, D) Para Fumagalli (2010: 19) este fenómeno constituye una forma de *Biopoder*, que además implica

¹¹¹ A partir de los desarrollos teóricos del pensador francés, en diversas áreas de las ciencias humanas y sociales, incluido el derecho, han posibilitado la creación de nociones interpretativas como *biopolítica*, *bioderecho* para referirse a la conformación de relaciones de poder que se manifiestan y se apropian de diversos aspectos de la vida humana: "Si *biopolítica* significa la acción sistemática de la dimensión política en el disciplinamiento, directo e indirecto, de la vida y de la salud de los individuos a través del despliegue de instituciones totalitarias, la *bioeconomía* representa la difusión de las formas de control social (no necesariamente disciplinarias) a fin de favorecer la valorización económica de la vida misma: *bioeconomía* esto es, el poder totalizador e invasivo de la acumulación capitalista en la vida de los seres humanos" (Fumagalli, 2010: 27).

un paso de un modelo de capitalismo industrial-fordista al *capitalismo cognitivo bioeconómico*.

El concepto de *capitalismo cognitivo* para Fumagalli (2010: 27) se refiere a la valorización de las capacidades cognitivas como una evolución del capitalismo a través de la introducción de *los dispositivos coercitivos del Biopoder*. Tercero, el biocapitalismo se funda sobre un sistema de acumulación y de valorización que inter-relaciona el poder del lenguaje, la actividad relacional contemporánea de las comunicaciones (los procesos en red networking), con la *vida-puesta-a-trabajar* o la vida reducida a su dimensión productiva. Para Fumagalli (2010: 19-20) ello contribuye a la desaparición de la promesa social de la distribución del ingreso en una perspectiva más igualitaria. Y, para ella, se trata de una perspectiva que conduce a una forma de introspección de la máquina en el cuerpo; es decir, la adjetivación de *Biopoder* se produce debido a la modificación en la relación trabajo-máquina, en sus palabras: “{...} La máquina es interiorizada dentro del cuerpo humano y esto produce nuevas formas de alienación y nuevas enfermedades relativas al estrés psico-físico.” (2010: 20).

Por último, la bioeconomía se refiere a la desmesura en la productividad individual; esta presión económica redefine no solo los conceptos de *tiempo y espacio* sino la gestión de éstos; lo que, a su vez, tiene connotaciones directas en aumento del tiempo invertido para el trabajo, la edad de jubilación, y la creación de los derechos de propiedad intelectual como nuevas formas de *control social*. Si el *conocimiento* se concibe como un *bien común* su producción se interpreta como un *bien social*; en este horizonte de la bio-economía, la propiedad intelectual justifica la creación de la *renta* al concebir la *información científica*, y *en general académica*, bajo la misma lógica de cualquier otro producto-material o servicio, produciendo así una inversión de *beneficio o bienestar* (dentro de la lógica del bien común o de la educación como derecho) hacia la *renta* (Fumagalli, 2010: 22).

En síntesis, *el capitalismo académico* consiste en la tendencia de reducir el concepto de Universidad a los lineamientos determinados por la lógica empresarial, en una perspectiva que busca no solo la autofinanciación sino la productividad contable. Y para ello, las universidades-empresas apelan a la diversificación de ingresos desde una dimensión de un *bien mercantil*, y los esquemas de funcionamiento tienden a determinar sus fines a partir de los requerimientos establecidos de las *agencias de calidad externa*. Como nos dice Ornelas: “{...} secuestrada su esencia por la visión mercantil, las universidades procuran resolver sus dificultades financieras solucionando problemas a las empresas de capital privado, con lo que se establecen, entre universidades privadas, profusas relaciones mercantiles que terminan por pervertir las funciones sustantivas de la universidad.” (2009: 100). Para Ornelas (2009: 100) esta noción permite explicar la orientación de las transformaciones de la gestión, la razón de ser, y el sentido de los procesos actuales de formación universitaria, interpretadas ahora dentro del propósito de convertir a las universidades públicas en empresas lucrativas que persiguen sus fines en competencia con las instituciones privadas:

{...} a partir de un conocido trabajo (Slaughter & Leslie, 1997), se ha denominado “capitalismo académico”. Este refiere toda suerte de acciones realizadas para atraer recursos para la institución universitaria, así como para los investigadores que trabajan en su seno. Este tipo de capitalismo consiste, a la vez, en una actividad directamente mercantil (representada por la búsqueda de rentas, bajo la forma de patentes o licencias) y en una conducta que, en su conjunto, aparece normativamente orientada por criterios de mercado (v.gr., acciones competitivas y diversas formas de comparación del desempeño en la forma de variados valores de cambio). (Peña, 2008: 26).

De esta forma, *el concepto de capitalismo académico* implica una serie de procesos y consecuencias, de los cuales nosotros destacaremos las siguientes: Primero, la implementación de la gestión pública basada en el modelo financiero de las 3 E's (Economía, Eficacia, Eficiencia) el cual se traslada el concepto de Nueva Gestión Pública a la gestión, administración y gobierno universitario de las universidades públicas. Segundo, el concepto de capital clásico basado en la producción de bienes y servicios en la *economía real* es ampliado hacia el concepto de *capital humano*; de tal forma, la educación se asume como un bien de consumo y de adquisición sometido a las mismas reglas del mercado de los

bienes transables. Tercero, basados en el principio de maximización racional de utilidades, las Universidades adoptan esquemas de administración que impliquen la diversificación de los ingresos económicos de las instituciones, la reducción de los costos de transacción al mínimo, y la sobrecarga de funciones a los docentes y cuerpos administrativos.

Cuarto, los procesos educativos se someten a los mismos principios de evaluación externa, de competitividad en el mercado, de outsourcing y de contracting out como se lleva a cabo con cualquier bien privado. Quinto, las instituciones compiten entre sí y diversifican sus fuentes de ingresos. Sexto, surgen nuevos proveedores de: instituciones privadas, universidades corporativas, a distancia. Séptimo, los estudiantes que pagan aranceles pasan a ser clientes. Octavo, se produce un Cambio en la concepción de la función social del *docente o profesor* hacia un profesional con contrato medido por sus resultados. Noveno, las funciones básicas de la universidad como institución se transforman hacia la satisfacción de los requerimientos de la evaluación externa de la Calidad. Decimo, se produce un énfasis en la eficiencia y el value for money. Undécimo, los modelos de negocio substituyen los aspectos teleológicos fundamentales de las Universidades estableciendo nuevas prioridades desde la perspectiva del servicio. Duodécimo, la gestión adopta las prácticas empresariales y del gobierno corporativo privado y la dependencia de los intereses de los stakeholders. Décimo tercera, las escalas salariales se modifican con base en los incentivos vinculados a la productividad. Décimo cuarta, los aspectos curriculares se re-diseñan no en función de las necesidades académicas o de avance del conocimiento, sino en relación por la pertinencia establecida por los actores del mercado y las entidades que llevan a cabo los procesos de evaluación externa de la calidad. Y décimo quinta, las universidades son comparadas por medio de los rankings locales y clasificados geopolíticamente a nivel global (Fernández, 2009: 2-4).

De esta forma, la educación sufre el mismo proceso de privatización paulatina, pero constante, que se llevó a cabo con cualquiera de los servicios básicos: energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud, vivienda, entre otros: “Al convertirse

la educación en un servicio mercantil se conculca como derecho social, es decir, deja de ser un bien público universal para convertirse en un bien privado producido mediante la relación capital-trabajo y ofrecido como mercancía.” (Ornelas, 2009: 90).¹¹² El presupuesto consiste en que el mercado es el medio que genera la mayor calidad, utilidad y desarrollo. Si bien los gobiernos, en sus planes de desarrollo argumentan la importancia de producir mayores niveles de igualdad social, de implementar medidas que propendan por la igualdad de oportunidades; en la práctica, se produce lo contrario, desmonte de subsidios, aumento de las matrículas, restricciones presupuestarias, en las que el acceso al servicio educativo se promueve por el lado de la demanda, y específicamente en aquellas instituciones que han generado la capacidad de obtener los procesos estandarizados de acreditación.

Como parte de este proceso de introducción del sistema universitario al capitalismo académico, progresivamente se adoptan sistemas de *accountability*, que, en principio justificados a partir del *legítimo principio de rendición de cuentas*, y por la necesidad de introducir *la actividad académica en las dinámicas de la globalización*, los sistemas de gestión académica y curricular caen dentro de las técnicas de parametrización de los sistemas de medición. Si bien *la educación* y los procesos académicos reclaman instancias y niveles de evaluación de la calidad; el problema está en una corriente muy fuerte que piensa que la mejor calidad sólo es producto de la estandarización de procesos, homologación de criterios, y generalización de competencias a los que todos los profesionales deben cumplir¹¹³. En las secciones siguientes abordaremos la relación entre *economía política y*

¹¹² También lo denuncia Boaventura de Sousa Santos: “La pérdida de prioridad de la universidad pública en las políticas del Estado fue, ante todo, el resultado de la pérdida general de prioridad de las Políticas sociales (educación, salud, seguridad social) inducida por el modelo de desarrollo económico conocido como neoliberalismo o globalización neoliberal, que se impuso internacionalmente a partir de la década de los 80.”(2005: 15)

¹¹³ No hay, sino que recordar que en Latinoamérica la implementación de los sistemas de calidad externa no surge del interés legítimo de mejorar los procesos de formación académica, sino de una necesidad de control frente al crecimiento de la certificación profesional. La ampliación de la educación superior debido al aumento de las IES (Instituciones de Educación Superior) de carácter privado, la presión administrativa sobre los sistemas de educación superior pública, significaron un aumento en la cobertura en los países latinoamericanos, esto originó la necesidad de introducir sistemas de control a las instituciones de cara al aumento progresivo de profesionales certificados que ingresaron al sistema laboral (Salazar & Caillón, 2012: 11).

educación en forma explícita en la educación superior, nuestro propósito es construir evidencia empírica sobre la forma como la educación superior se ve profundamente impactada por las transformaciones de la política educativa con base en los postulados que provienen de la teoría económica neoclásica y de la teoría del desarrollo basado en el crecimiento. Un aspecto que veremos a continuación en el capítulo sobre el financiamiento de la educación superior en Chile.

En esta disertación sostendremos que el esquema de financiamiento de Pinochet, primero, fortalece el rol subsidiario del Estado a través de la creación de los programas que conforman las *Ayudas Estudiantiles*. Segundo, pretende resolver el problema de la *demanda de acceso y permanencia en la educación superior* a través del fomento de la creación de nuevas IES; una estrategia que posteriormente tiene que detenerse debido a los problemas inherentes de calidad de la educación que se generaron por esta vía, y que analizaremos con más detalle en el capítulo que aborda el tema del desarrollo institucional. Tercero, se fortalece el principio del autofinanciamiento, no solo de las instituciones, sino de una mayor participación de los individuos y sus familias a través del pago de las matrículas y la figura de los aranceles. Cuarto, se vende la idea de la libertad de elección con base en el mérito educativo tanto de las IES como de los individuos. De las IES en tanto son los jóvenes y sus familias quienes deciden donde realizarán los estudios sus hijos debido al fortalecimiento del *mercado educativo*: “{...} En tal lógica, el modelo educacional de mercado promueve una modalidad de vida social sustentada en la idea de capital humano y la definición de la educación como un bien de consumo.” (Paredes y Araya, 2020: 6). Y tales elementos, en efecto corresponden a lo que en la sección final de este capítulo hemos sintetizado como el *capitalismo académico* y el *capitalismo cognitivo*.

En esta perspectiva, las instituciones reciben en primera instancia a quienes obtienen los mejores puntajes en las pruebas estandarizadas, y de esta forma, también se premia a los jóvenes que tienen “potencialmente” mejores condiciones mediante su participación en los diversos mecanismos de subsidio que crea el Estado. Quinto, se fortalece la perspectiva de

la inversión en educación como una forma importante de ascenso social, intrínsecamente relacionada con los procesos de evaluación externa de la educación. Sexto, para Paredes y Araya, 2020: 6-7) también se introduce un discurso que prioriza el tema de *la seguridad y el orden*, y en este contexto, se construyó *una forma de gobernabilidad y gobernanza* en el que se buscó que las instituciones funcionaran, y que los conceptos de *justicia, reconocimiento, y derechos* se resolvieran por las vías del “consenso”, y no existiera lugar para “fomentar el desorden” y fuera posible controlar el conflicto social. Se trató de una lógica discursiva que en forma sostenida mantuvo el gobierno chileno, desde las reformas de Pinochet, en el que la premisa era que los funcionarios, con base en conocimientos técnicos, toman decisiones que les permiten a las instituciones del Estado resolver los conflictos sociales, al margen de la existencia de una participación ciudadana y la existencia de una sociedad civil.

3.8 La influencia de la teoría económica neoclásica en la transformación de la educación superior

De acuerdo con Celso López (2012: 59) las características de la implementación de las políticas por parte de los “Chicago Boys” fueron: primero, la implementación del principio conservador de la superioridad de la economía sobre la política. Segundo; una perspectiva antropológica fundada en los siguientes rasgos: A) la existencia limitada de recursos, B) la consolidación del individualismo metodológico y la primacía del *homo oeconomicus*, C) la búsqueda progresiva de aumentar las ganancias, D) una noción de integración social reducida a las fuerzas del mercado, E) la existencia de intereses neutros en la gestión pública y privada, F) y una limitación del Estado a los dominios de seguridad, reglamentación, medioambiente, y la existencia de cierto tipo de servicios que no son interés de las empresas privadas. Y G) un direccionamiento de toda la gestión y política educativa hacia el *individualismo e instrumentalismo metodológico*.

En primera instancia, el *Individualismo Metodológico (Methodological Individualism)*¹¹⁴ como su nombre claramente lo indica, tiene unas implicaciones de carácter epistemológico y de desarrollo del método muy importantes para la economía como disciplina. En el sentido que, las explicaciones socioeconómicas se inician en el nivel de los individuos y no en estructuras sociales o en conceptos orgánicos como *pueblo, nación, sociedad, comunidad política o ciudadanía*. Es decir, la base teórica es el *individualismo liberal anglo-celtico (Angloceltic Liberal Individualism)* de Ricardo¹¹⁵ & Smith, que funda el principio del *homo Economicus* y que establece axiomáticamente una separación entre el agente y la estructura.

Matriz de análisis CDA: 7 Indicadores semánticos relacionados con: La transformación de la educación superior a partir de la teoría neoclásica

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile

Categoría: Análisis de la economía política

Subcategoría: Influencia de la teoría económica neoclásica

Indicadores semánticos relacionados con: La transformación de la educación superior a partir de la teoría neoclásica

¹¹⁴ En el año 2013 realicé un análisis preliminar sobre estos aspectos teóricos en: Montoya, Mauricio (2013). Capítulo III: *Teoría neoclásica y neoinstitucionalismo: el contexto político de la reforma a la educación superior en Colombia*. Páginas: 69-93. En: Montoya, M., Vélez, C., & Viáfara, H., (2013). *Las políticas públicas en educación superior en Colombia. 1992-2010. Diagnóstico e incidencias en las reformas institucionales*. Cali: Universidad San Buenaventura, Cali-Universidad Santo Tomás. La redacción que se presenta aquí es completamente diferente en gran medida, también ésta se trata de una versión con mucho más desarrollo teórico y analítico.

¹¹⁵ David Ricardo en el prefacio de su obra: *Principles of Political Economy and Taxation*, Ricardo (1817: 2-3) establece como fuente de la riqueza el valor del trabajo, junto a la maquinaria, y el capital; y sostiene que la forma como las tres grandes clases sociales (el propietario de la tierra, el dueño de los bienes o existencias (stock) y del capital, y los trabajadores) interactúan es el principal problema de la economía política. Las palabras de Ricardo son las siguientes: "The produce of the earth—all that is derived from its surface by the united application of labour, machinery, and capital, is divided among three classes of the community; namely, the proprietor of the land, the owner of the stock or capital necessary for its cultivation, and the labourers by whose industry it is cultivated. {...} To determine the laws which regulate this distribution, is the principal problem in Political Economy: much as the science has been improved by the writings of Turgot, Stuart, Smith, Say, Sismondi, and others, they afford very little satisfactory information respecting the natural course of rent, profit, and wages." (Ricardo, 1817: 1-3). Para los clásicos el problema de la distribución era explicado teniendo en cuenta cinco aspectos básicos: trabajo (labour), capital, salarios (wages), ganancias (profits), y renta (rent). El análisis de estos elementos daba lugar a una división social en tres clases: los trabajadores, los capitalistas, y los dueños de la tierra. Ricardo definió la renta simplemente como el ingreso proveniente de la tasa de retorno con base en el número de unidades en posesión del propietario individual, aunque su valor variará de acuerdo con la calidad y productividad (Sandmo, 2013: 12).

Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Chicago Boys	Coalición B
		Subsistema económico
		Mediación política: Teoría del desarrollo basado en el crecimiento económico
	Individualismo liberal anglo-celtico (Angloceltic Liberal Individualism) de Ricardo & Smith	Coalición B
		Subsistema económico
		Mediación política: Bases de la teoría económica neoclásica
	William Paley	Coalición B
		Subsistema económico
		Mediación política: Bases de la teoría económica neoclásica
	Wieser, Mises y Hayek	Coalición B
		Subsistema económico
		Mediación política: Bases de la teoría económica neoclásica. Trabajo ideológico de divulgación del libertarismo en torno a la fundamentación de la racionalidad del agente económico
James Buchanan	Coalición A	
	Subsistema económico y político	
	Mediación política: Opositor a la teoría neoclásica. Perspectiva crítica	
Arnsperger & Varoufakis	Coalición A	
	Subsistema económico	
	Mediación política: Opositor a la teoría neoclásica. Perspectiva crítica	
Edgeworth & Fisher, Marshall, y la teoría general del equilibrio de Walras (1954) y Pareto	Coalición B	
	Subsistema económico	
	Mediación política: Bases de la teoría económica neoclásica	
Kenneth Arrow, Shumpeter, Walras	Coalición B	
	Subsistema económico	
	Mediación política: Bases de la teoría económica neoclásica	
Adam Smith, Walras, Arrow y Debreu	Coalición B	
	Subsistema económico	
	Mediación política: Bases de la teoría económica neoclásica	
Milton Friedman	Coalición B	
	Subsistema económico	
	Mediación política: Promotor ideológico de la teoría económica neoclásica y del libertarismo	
Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van	Una perspectiva antropológica fundada la primacía del homo oeconomicus	
	Un direccionamiento de toda la gestión y política educativa hacia el individualismo e instrumentalismo metodológico	
	La teoría del relojero (The Watchmaker's Method) de William Paley	
	La concepción del mérito en una nueva expresión simbólica de lo que hoy denominaríamos un Darwinismo social.	

Dijk & (Fairclough & Fairclough)	La lógica del mérito, del egoísmo racionalizado y de la inversión de capital el egoísmo, y por otro lado, en <i>la maximización de las expectativas racionales</i> que se interrelacionan con dos principios que forman parte fundamental de la teoría económica neoclásica, y que nos encontramos exponiendo, que son: <i>el individualismo y el equilibrio metodológico</i> Buchanan (1976: 226) afirma que el objeto fundamental de la Economía es la organización social y la interacción entre <i>entidades electivas</i> (Choosing entities); para él este ejercicio de decisión jamás puede ser realizado por un <i>solo individuo o decisor</i> , quien tendría la función de llevar a cabo el proceso de maximización de la economía y de la política pública
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	Cambio de paradigma porque la financiación de la educación superior se desplaza ahora hacia la capacidad adquisitiva de los individuos, y al <i>mérito</i> o <i>éxito</i> de sus actividades económicas dentro de las dinámicas del mercado
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	A partir de este punto de vista económico, posteriormente enfoques como <i>el de la New Political Economy</i> y <i>la Nueva Gestión Pública</i> propondrán la necesidad de realizar los procesos de privatización de las empresas del Estado, y la externalización de los gastos y costos de las políticas sociales como la educación. Si el Estado puede trasladar a los individuos una gran variedad de los “costos de producción” de las políticas sociales, entonces por esta vía puede obtener una mayor eficiencia del gasto público
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	Se pasa de una dimensión que integraba la pregunta moral, política y económica, hacia una disciplina autónoma basada en los principios generales del individualismo, instrumentalismo y equilibrio metodológico.
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	Introducir perspectivas racionales en la toma de decisiones relacionadas con la administración y gestión pública desde una perspectiva de ideología y poder basada en los principios de la teoría económica neoclásica.
Elaboración propia (2023)	

A diferencia de lo que se presenta en el estado de bienestar keynesiano en el que la educación se asumía como un derecho de los ciudadanos, y el Estado se interpretaba como la institución que debía financiar su crecimiento. En una perspectiva que se basa en un concepto de *agente individual*, y en una dimensión del *homo-economicus*¹¹⁶, se produce un cambio de paradigma porque la financiación de la educación superior se desplaza ahora hacia la capacidad adquisitiva de los individuos, y al *mérito* o *éxito* de sus actividades económicas dentro de las dinámicas del mercado. Así, desde el principio, esta característica

¹¹⁶ “Este individuo, descendiente directo del *homo economicus*, no solamente maximiza sus elecciones, sino que también las realiza de forma transitiva: si prefiere A a B y B a C, debe igualmente preferir A a C.” (Meny & Thøenig, 1992: 47).

inicial resulta determinante porque es diametralmente opuesta una teoría que parte de un concepto como el de *comunidad política* (Touraine, 2001: 39). La teoría económica neoclásica es una perspectiva que cimienta en el nivel del individuo el principio explicativo de los fenómenos sociales y la toma de decisiones políticas y económicas; y por eso realiza una separación metodológica y conceptual entre *estructura y sociedad; entre ciudadano y comunidad política, entre ciudadano y consumidor*. Existe una consideración epistemológica importante en esta característica, en tanto se parte de la premisa de que no son los grupos los que eligen, sino los individuos.

En esta dirección, *el individualismo metodológico* tiene como referencia *la teoría del relojero* (The Watchmaker's Method) de William Paley (1802). Ésta consiste en la metáfora, según la cual el mundo es interpretado desde una perspectiva *mecanicista*; de tal forma, que los fenómenos sociales y económicos, se pueden describir, explicar y transformar de manera análoga cómo funciona los engranajes de un reloj a partir de un sistema de ruedas y palancas. Al mismo tiempo, *el individualismo metodológico* se relaciona con una perspectiva Darwiniana de la selección natural. Expliquemos esta relación, tanto la característica de interpretar el mundo como si este estuviera compuesto desde una dimensión mecánica, como su relación con la premisa de un orden natural en los fenómenos sociales son importantes, porque tales principios determinarían dos tendencias en las premisas neoclásicas; la primera, consiste en que es posible establecer principios epistemológicos estilizados y simplificados que no solo explican el mundo, sino que permiten transformarlo. El segundo, porque el individualismo metodológico es la base de la concepción del *mérito*, y éste a su vez, determina que quienes deben recibir un mayor beneficio son precisamente quienes más se “esfuerzan”, “se preparan”, “asumen mayores riesgos”, o trabajan “más duro”, en una nueva expresión simbólica de lo que hoy denominaríamos un *Darwinismo social*. En el sentido que en efecto se asocia el mayor beneficio con la idea del más fuerte en la dinámica de la sobrevivencia. Una metáfora cuyo origen lo podemos situar en la obra de Ricardo y Smith.

En las dos primeras décadas del siglo XIX a partir de los cimientos que establecieron los economistas ingleses en el siglo XVIII y los fisiócratas franceses, surge el pensamiento de Ricardo (1817: 2-3). En los clásicos la teoría de las ganancias se basó en una concepción individualista del ingreso; si las ganancias dependen del riesgo y de la naturaleza del capital, entonces la tasa de retorno será proporcional en el tiempo al capital que un individuo posee¹¹⁷.

Smith proporcionó la idea de que existe un orden natural intrínseco que es superior a todo lo creado artificial o convencional, en el que, además: “{...} las instituciones humanas frustran con excesiva frecuencia esas inclinaciones naturales.” (1925: 206, citado por: Roll (2008: 135). Así, se produce uno de los aportes fundamentales de Smith para el desarrollo de la economía como ciencia, consiste en su búsqueda de la *Gesetmässigkeit* (legalidad) en los fenómenos sociales. En otras palabras, el desarrollo histórico de los fenómenos obedece a un conjunto de leyes que pueden ser descubiertas y formuladas por el método y los instrumentos de la economía (Roll, 2008: 130). Una de esas leyes fundamentales es la explicación del comportamiento agregado de los seres humanos a partir de los intereses particulares de los individuos. En este sentido, fue Adam Smith quien inicia la idea de que las actividades económicas están basadas en una forma de *egoísmo e individualismo*, y no en una perspectiva de *benevolencia y cooperación*, y que dicha forma de comportamiento puede ser racionalizada por la economía. En efecto, para Eric Roll (2008: 555) una de las fuentes fundamentales de los neoclásicos se encuentra en el concepto de *conducta racional* que tiene su origen en la noción de *individualismo* establecido por los clásicos.

Smith (2005: 363-364) establece en *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* que si cada individuo se esfuerza tanto como pueda, a emplear su capital en el

¹¹⁷ Para Smith *el trabajo* se analizaba dentro del concepto de *división del trabajo*, que dependía del tamaño del mercado y de las posibilidades de especialización. En torno al salario argumentó que la libertad de industria aumentaría los ingresos de los trabajadores, pero que, posteriormente, con el aumento de los salarios se produciría un aumento de la población, y tal efecto, en la fuerza de trabajo disponible incidiría en una tendencia de retorno a la baja de los salarios debido al exceso de demanda (Sandmo, 2013: 7). Las ganancias (profits) se interpretaban como la tasa de retorno del capital invertido, esto era, una tasa de interés, más una prima de riesgo que variaría con la naturaleza del capital (Sandmo, 2013: 10).

apoyo de la industria doméstica, por esa vía se producirá, el más grande de los bienes. Smith (2005: 363-364) pensaba que ninguna persona que intencionalmente promoviera *el bien público* lo lograría; sólo por la vía de la búsqueda del bien individual es posible obtener el Common Wealth; incluso cuando un gobierno prefiere apoyar la industria interna, lo hace sólo para buscar su propia seguridad. De tal manera, es como si existiera *una mano invisible* que promueve el bien general cuando cada uno busca su propio interés, aun cuando ésta no fuera realmente su intencionalidad. De ahí, la famosa sentencia: “Por perseguir su propio interés, el individuo frecuentemente promoverá la sociedad más eficazmente, que si de hecho intentará hacerlo.”¹¹⁸ Por supuesto nada tiene de discutible las anteriores sentencias para analizar el comportamiento económico de los individuos y de las empresas, la cuestión radica cuando tales principios se trasladan a la relación entre educación y desarrollo como dos aspectos que simplemente se pueden emplear dentro de la misma *lógica del mérito, del egoísmo racionalizado y de la inversión de capital*. En este sentido, nuestro interés se encuentra en establecer: ¿cómo estos elementos de la teoría económica clásica de Adam Smith afectan o modifican el concepto de la educación? Esta distinción funda inmediatamente una diferencia sobre el papel que la política educativa establece en sus respectivos sistemas de educación superior precisamente sobre la distinción entre los *bienes públicos y privados*.

Desde 1954 cuando Paul Samuelson (1954: 287) -un economista neoclásico-¹¹⁹ planteó la existencia de dos tipos de categorías de bienes; los *bienes de consumo privados ordinarios* (ordinary private consumption goods) y los *bienes de consumo colectivo* (collective consumption goods), se ha venido desarrollando esta distinción. Los primeros son definidos por Samuelson como aquellos que pueden ser repartidos entre diferentes individuos; y los segundos, como los bienes cuyo consumo por parte de un individuo no conduce a una substracción (substraccion) en el consumo de ese bien por parte de otra persona. Roberto

¹¹⁸ T.L: “By pursuing his own interest, he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it.” (Smith, 2005: 364).

¹¹⁹ Samuelson (1954: 287) introdujo la pregunta por *la teoría del gasto público óptimo* (the theory of optimal public expenditure), como él mismo lo expresa, su respuesta está ligada a la concepción de la carga fiscal (The theory of taxation).

Rodríguez (2008: 1) interpreta que Samuelson establece una doble condición para los *bienes públicos*; en primera instancia, la ausencia de rivalidad entre los consumidores; en segunda instancia, la ausencia de condiciones específicas que creen exclusividad en la posibilidad del consumo individual de un determinado bien.

Samuelson basa su teoría de los *bienes públicos y privados* en la premisa de que cada individuo tiene un conjunto coherente de *preferencias ordinales* en relación con su consumo, y su elección está basada tanto en su capacidad racional de toma de decisiones, como en la construcción de un *índice de utilidad regular*. De esta forma, Samuelson (1954: 287) establece que la definición de un bien está determinada por su explicación a partir del concepto de *rendimiento o producción (outputs)*; el cual básicamente se puede dividir en dos grupos: (1) bienes que todos quieren maximizar y (2) insumos o factores que todo el mundo siempre quiere minimizar. De esta forma, su ejercicio de elección racional termina siendo una re-interpretación de la *optimalidad de Pareto*. Recordemos que este último, es un punto de vista según el cual, sólo se puede *producir un beneficio a un individuo (you can make one person better)* haciendo que otra persona se encuentre peor (*by making some other person worse off*). La teoría de Samuelson será fundamental para la concepción contemporánea de los bienes públicos y privados porque el factor determinante de la educación como bien público o privado se encuentra en la determinación del beneficio, disfrute individual, la capacidad de asignación del costo, el aumento de las externalidades positivas y la disminución de las externalidades negativas.

Por ejemplo, en el seminario sobre el financiamiento de la educación de 1978 realizado por el BID y el Banco Mundial (Broderson, M., & Sanjurjo, E., 1978: 31) se definió *el concepto de bien público* como aquel cuyos beneficios no pueden ser divididos y asignados a los individuos, sino que sus resultados se disfrutaran por la sociedad en general. Por su parte, los bienes privados se definen como: “[Aquellos bienes que] se transan en el mercado mediante un precio que es un indicador del beneficio que obtiene el demandante y ofertante. Estos bienes privados pueden ser producidos por el gobierno y/o empresas

privadas.” (1978: 31). La influencia de Samuelson en la definición contemporánea radica en que la diferencia entre *un bien público o privado* no radica en quien lo produce, sino en la posibilidad o imposibilidad de fijar un precio que mida los beneficios –las externalidades positivas- de determinado bien, para un individuo y la capacidad que tengamos de definir el beneficio o disfrute de un bien, así como en la posibilidad de disminuir las externalidades negativas o los costos de producción de este.

A partir de este punto de vista económico, posteriormente enfoques como *el de la New Political Economy* y *la Nueva Gestión Pública* propondrán la necesidad de realizar los procesos de privatización de las empresas del Estado, y la externalización de los gastos y costos de las políticas sociales como la educación. Si el Estado puede trasladar a los individuos una gran variedad de los “costos de producción” de las políticas sociales, entonces por esta vía puede obtener una mayor eficiencia del gasto público. De ahí, entonces también la necesidad de introducir un cambio de enfoque en la perspectiva de la educación, ya no desde una dimensión del derecho de los ciudadanos o del estado de bienestar keynesiano, sino desde una perspectiva en la que el sistema de educación superior progresivamente se administra, ordena y disciplina bajo los mismos principios de los bienes privados. En este paradigma la entidad del Estado debe ser reemplazada por las dinámicas de la oferta y la demanda que rigen la institución del mercado y las fuerzas competitivas de los intereses particulares de los individuos.

Así en este enfoque la competencia se interpreta como un motor dinámico de los fenómenos sociales en tanto se asume la premisa de Smith de que no es la búsqueda del (*common wealth*) *bienestar general*, sino por el contrario, la búsqueda del autointerés y de la utilidad individual los elementos que permiten explicar en forma racional las decisiones que toman las personas.

Uno de los presupuestos teóricos fundamentales de la *teoría económica neoclásica* es precisamente el de la racionalidad del agente económico, la cual se puede apreciar en

Wieser, Mises y Hayek (Roll, 2008: 557). Pero en realidad se trata de un principio teórico que tiene unos antecedentes en el *utilitarismo* -con su premisa de la maximización de la utilidad racional-; y principalmente por Adam Smith, para quien los individuos no encuentran su motivación en la *benevolencia y la solidaridad*, sino en una perspectiva de lo que hoy denominamos un *egoísmo racionalizado*. Los individuos, por un lado, se motivan principalmente por el egoísmo, y por otro lado, en *la maximización de las expectativas racionales* que se interrelacionan con dos principios que forman parte fundamental de la teoría económica neoclásica, y que nos encontramos exponiendo, que son: *el individualismo y el equilibrio metodológico*. En consecuencia, este postulado del *individualismo metodológico* se relaciona intrínsecamente con la idea de que los *agentes económicos racionales* toman decisiones con base en la mejor información disponible, de tal manera que, las decisiones que finalmente implementan son “imparciales”.

North¹²⁰ (1974: 2) en *Beyond the New Economic* plantea varias objeciones a esta perspectiva: la primera consiste en que las investigaciones económicas han asumido una posición más destructiva que constructiva; se critican un conjunto de desarrollos teóricos sobre el cambio económico, pero no se establece el planteamiento de nuevas teorías en su lugar, por ejemplo, muy poco se dice sobre la manera como se realizará el ejercicio de distribución interna en una nación. La segunda objeción, consideró North, radicó en que el énfasis de la investigación se encontraba en temas específicos de las instituciones, pero muy poco se había hecho a propósito de transformaciones de largo aliento en todo el sistema económico, de tal manera que éstas afectarían la configuración *del crecimiento*.

¹²⁰ North (2006: 13) en *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* afirma que el propósito de su obra consiste en crear un marco analítico que integre el análisis institucional de la economía política y la historia económica con el fin de realizar un análisis de la teoría social básica, de la economía y del cambio histórico. Su aporte fundamental radica en esa síntesis, en una primera etapa de su pensamiento, alrededor de los años 50, North comenzó a aplicar el instrumental de la teoría Neoclásica y los métodos cuantitativos, posteriormente, a finales de los años sesenta, se alejó del análisis Neoclásico y le otorgó un papel preponderante a las instituciones como eje articulador del desarrollo económico, incluso, con un lugar más fundamental que el del cambio tecnológico e industrial.

La tercera objeción gira en torno al papel del Estado, para North los *Neoclásicos* le asignaban una función al Estado *ad hoc* completamente superficial, se refiere aquí a la disminución paulatina de las acciones del Estado que Robert Nozick (1974) denominó como la necesidad de establecer un *estado mínimo*. La cuarta, tiene que ver con la pregunta por el papel a largo plazo de la historia económica como disciplina, sobre todo porque la teoría *Neoclásica* es incapaz de proveer una explicación integrada del pasado económico de la humanidad. La quinta objeción es que la teoría *Neoclásica* proporciona respuestas limitadas porque se basa en el presupuesto, de *un mercado perfecto en el mundo* en el que los costos de transacción son cero, a partir de la especificación e imposición de los derechos de propiedad¹²¹.

De acuerdo con los *Neoclásicos* lo que debemos hacer institucionalmente es disminuir tanto *los costos de transacción* como su naturaleza en todo el sistema económico. Para North (1974: 3) existe un problema en esta concepción y radica en que independiente de la naturaleza del sistema económico son las reglas de juego las que determinan tanto la eficiencia como la distribución de los ingresos en cualquier sociedad, independiente de si esta es capitalista o socialista, si existió en la Grecia Clásica, el Imperio Romano, o en países contemporáneos. Además, la defensa de la propiedad privada se torna irrelevante si no se entiende la manera como los sistemas económicos se enfrentan a problemas como la transferencia de los recursos y las vías por las que estas transferencias son posibles.¹²²

Es decir, North (1974: 3) como lo expresará explícitamente, aceptará los principios de maximización de la utilidad, de la necesidad de reducir los costos de transacción, del papel

¹²¹ "One, it was not designed to explain long-run economic change; and two, even within the context of the question it was designed to answer, it provides quite limited answers since it is immediately relevant to a world of perfect markets-that is, perfect in the sense of zero transaction costs: the costs of specifying and enforcing property rights." (North: 1974: 2).

¹²² Aunque North es también *Neo-institucionalista* su teoría no asume el presupuesto *Neoclásico* del intercambio económico sin fricciones. North (2006: 16) comparte el presupuesto de que una teoría de las instituciones tiene que partir del fundamento de *las elecciones individuales*, sin embargo, él va a sostener, que ello no implica desconocer que la fuerza de la teoría microeconómica se encuentra en un conjunto de presupuestos de la conducta humana que deben ser reevaluadas críticamente.

de la propiedad privada y de la importancia que tienen *las reglas de juego* (the rules of the game) propuestas por los *Neoclásicos*, pero él propondrá un esquema de análisis para estudiar la estructura del sistema económico partiendo de la teoría micro-económica.

En el artículo *Institutional Change and American Economic Growth*, North (1970: 133) comienza por establecer los límites de ciertas nociones básicas, la primera es la de *contexto institucional* (The Institutional Environment) el cual es entendido como el conjunto fundamental de normas o reglas (rules) políticas, sociales y jurídicas que gobiernan la actividad económica y política¹²³. Ahora, este *contexto o ambiente institucional* determina la existencia de otro concepto fundamental, el de *convenio o acuerdo institucional* (Institutional Arrangement); este último se trata de un convenio o articulación entre las unidades económicas que gobiernan las vías en las que ellas pueden cooperar y competir. Lo interesante es el punto de vista comprensivo de North, puesto que la articulación entre las unidades económicas puede ser formal o informal, pero inmediatamente introduce una característica positivista, tanto epistemológica como fáctica, la de generar la capacidad de *predictibilidad* de las acciones de una institución.

Otra objeción consiste en que en realidad las fuentes de decisión en el sistema económico son cuatro: el hogar, las organizaciones económicas voluntarias, el gobierno y el mercado, y los economistas no tienen sino una explicación sofisticada de la última, de cómo funciona el mercado, y además su explicación estilizada es parcial. North quiere señalar así las dificultades que existen en el proceso de toma de decisiones frente a la política pública, los elementos necesarios para tomar decisiones tienen que ver con el mercado, pero, no sólo faltan los otros tres componentes fundamentales, sino que en realidad la capacidad de gobernar es externa al mercado mismo, por ende en la teoría neoclásica existe una simplificación del proceso de la función pública.

¹²³ North (1970: 133) se refiere aquí a una condición básica de la teoría liberal de la democracia argumentada por Touraine (2001), Bobbio (2001), Dahl (1999), se trata de la existencia de reglas y procedimientos que definen las elecciones políticas, los derechos de propiedad, los derechos contractuales, entre otros.

North (2006: 16-17) piensa que la definición de institución que él propone complementa la perspectiva de la teoría neoclásica. Una de las razones fundamentales es que mientras los *neoclásicos* defienden *el principio de convergencia en las naciones desarrolladas*¹²⁴, North apuesta por el concepto de *cambio institucional* y la existencia de una *sociedad plural* en sus dimensiones étnicas, políticas, económicas y culturales.

También en contra de la perspectiva neoclásica James Buchanan (1976: 226) afirma que el análisis de *la maximización individual* cuando se traslada a la esfera de la decisión pública es un puente que los economistas jamás debieron cruzar porque se trata de una perspectiva de visión estrecha. Buchanan (1968), (1978), (1976: 225) es un autor que, siendo uno de los fundadores del *Rational Choice* y del *Public Choice*, señala las dificultades inherentes de llevar el postulado del *individualismo metodológico* hasta los extremos que defiende la versión estricta de la *teoría Neoclásica* representada por Friedman y Hayek. En su texto de *A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory*, Buchanan (1976: 226) afirma que el objeto fundamental de la Economía es la organización social y la interacción entre *entidades electivas* (Choosing entities); para él este ejercicio de decisión jamás puede ser realizado por un *solo individuo o decisor*, quien tendría la función de llevar a cabo el proceso de maximización de la economía y de la política pública¹²⁵.

Para Buchanan (1976: 226) el esfuerzo fundamental de la economía Neoclásica (*Mainstream Economy*), desde la segunda guerra mundial, se ha basado en la elaboración y el refinamiento de modelos maximizadores del comportamiento individual. Y este principio, junto con la anterior definición de la idea de bien a partir de sus resultados y de la racionalización egoísta de las expectativas, conduce a una concepción completamente

¹²⁴ “Esta divergencia resulta aún más perturbadora en términos de la teoría estándar neoclásica e internacional del comercio, que da por sentado que las economías que al mismo tiempo comerciaban bienes, servicios y factores productivos, convergirían gradualmente.” (North, 2006: 16).

¹²⁵ El anterior párrafo es una paráfrasis de las palabras de Buchanan: “But let me return to mainstream efforts of economists in the years since World War II. I have no quarrel with the elaborations and refinements of the maximizing models for individual and firm behavior, although I have argued that many of these contributions belong, appropriately, to home economics or to business administration rather than to political economy.” (1976: 226).

diferente del papel que desempeña la financiación de la educación superior en el esquema general de la formulación e implementación de política social a partir de los años ochenta.

Buchanan considera que la teoría emergente del *Public Choice* trata a los individuos que deciden (decision takers) como participantes en una interacción compleja. Y sostiene que la imagen de un individuo que decide racionalmente sobre los asuntos públicos pertenece más a la *administración de negocios que a la economía política*. Además, Buchanan (1976: 226-227) considera que el propósito de trasladar el ejercicio de *maximización racional de los individuos* a esquemas de decisión en el campo de la política social se basa en un intento de los economistas de obtener las siguientes herramientas: 1) tener alternativas para el análisis de políticas públicas; 2) crear instrumentos dentro de una lógica de la *ingeniería social* que permita esquematizar la existencia de los valores en el proceso de decisión pública; 3) que la función de bienestar social permita construir proposiciones (Statements) políticas operativamente comprensibles (Meaningful). En esta dirección han empleado el *criterio de Pareto* simplemente como un esquema de clasificación, y han obviado, como ha sido denunciado por él y por Ragnar Frisch, que es necesario devolverle a Pareto su aplicación en el campo de la elección institucional (Institutional Choice) y su papel dentro del ejercicio de análisis de la maximización en los procesos distributivos.

Por su parte, Arnsperger & Varoufakis (2006: 8-9) nos explican que existe una relación intrínseca entre los tres principios fundamentales de la teoría Neoclásica: el *individualismo*, el *instrumentalismo* y el *equilibrio metodológico*. El segundo principio, el *instrumentalismo* (*Methodological Instrumentalism*) parte de la aceptación del *individualismo metodológico* al asumir que el comportamiento humano es entendido a partir del principio utilitarista de la búsqueda de *la satisfacción mediante la maximización de las preferencias* (*Maximising preference-satisfaction*). Este proceso consiste en la búsqueda de la mayor utilidad como principio de elección racional para la toma de decisiones y los cursos de acción de los agentes; luego, para establecer cuál es la máxima utilidad posible, se lleva a cabo un proceso de medición. En otras palabras, si es posible medir e instrumentalizar las preferencias y la

satisfacción de las personas, es igualmente viable predecir cuál será su comportamiento, y cuáles serán las consecuencias y resultados de determinadas decisiones sociales.¹²⁶

Como nos explica Eric Roll (2008: 422) los refinamientos matemáticos y metodológicos de Edgeworth & Fisher, junto con la teoría del consumidor de Marshall, y la teoría general del equilibrio de Walras (1954) y Pareto, dan lugar a la separación de la economía como ciencia, de la filosofía, y de otras ciencias humanas y sociales. Con esta separación, se produce una reducción basada en el principio del bienestar entendido como la utilidad privada, y la idea

¹²⁶ Por ello, las teorías de la búsqueda de la máxima utilidad del Utilitarismo de Bentham (1973) y Mill (1994), son antecedentes de la teoría *Clásica y Neoclásica*. La piedra angular del Utilitarismo fue formulada por Bentham en su obra: *Fragmento sobre el gobierno*; se trata de la famosa frase: "la mayor felicidad del mayor número es la medida de lo justo y lo injusto" (Bentham, 1973: 3). Es decir, Bentham cree que es posible realizar una reforma moral, si se concibe la máxima utilitarista como el principio de la ciencia política, de la Economía política y en general del Derecho. Para Bentham la sistematización de las materias de cualquier ciencia puede ser denominada *natural* cuando se toma en consideración aquellas cualidades resultantes de las generalidades naturales al hombre. De tal manera, si consideramos que la búsqueda de la felicidad y del bienestar es el fin que todos los seres humanos persiguen, lo natural sería entonces que las decisiones políticas, económicas y jurídicas se basen en dicho principio para alcanzar la sociedad más justa. Con John Stuart Mill, el Utilitarismo era una teoría filosófica que iba en contra de los principios metafísicos, su forma epistemológica era de carácter inductivo, aunque compartía la búsqueda de principios universales, creía que estas se hallaban a través de la percepción directa y no de los supuestos de la razón a priori (Mill, 1994: 38-39). En segunda instancia, el utilitarismo sostuvo que existía un principio general que explicaba el comportamiento humano, y que ese principio era auto-evidente: la búsqueda de la felicidad. El principio de la búsqueda de la mayor felicidad postulaba que por felicidad se entendía la Utilidad, en este sentido, una acción es correcta cuando tiende a promover la felicidad, y es incorrecta cuando tiende a producir lo contrario (Mill, 1994: 45-46). La felicidad es interpretada en esta teoría como la búsqueda positiva de placer y el alejamiento del dolor; buscar el placer y evitar el sufrimiento humano era para John Stuart Mill dos metas sociales altamente deseables. De ahí, que su concepción del utilitarismo, primero, estaba inmersa en los ideales del desarrollo de la razón de la filosofía ilustrada; segundo, defendía la preferencia de las capacidades superiores –de la mente, del espíritu-, sobre las corpóreas; y la existencia de unos bienes superiores por su calidad (Mill, 1994: 47-49); y que, si bien la utilidad pública era importante, el curso general de las acciones humanas era la búsqueda de la utilidad privada. Nos dice Mill: "{..} la multiplicación de la felicidad es, conforme a la ética utilitarista, el objeto de la virtud: las ocasiones en las que persona alguna (excepto una entre mil) tiene en sus manos el hacer esto a gran escala –en otras palabras, ser un benefactor público- no son sino excepcionales; y sólo en tales ocasiones se le pide que tome en consideración la utilidad pública. En todos los demás casos, todo lo que debe tener en cuenta es la utilidad privada, el interés o felicidad de unas cuantas personas." (1994: 64-65). En este sentido, la teoría Neoclásica es altamente *Consecuencialista* en sus presupuestos ético-políticos, podemos afirmar con Smart, J.J.C & Williams (1981: 89) que el *consecuencialismo* es la doctrina según la cual, la bondad o maldad de una acción se establece a partir de un análisis y cálculo de las consecuencias de una acción sin importar si estas se aplican a prácticas establecidas, instituciones o leyes. Así, el *consecuencialismo* parte de las preferencias subjetivas de los agentes que toman las decisiones, pero su pretensión es normativa, en cuanto cree que lo correcto depende directamente del bienestar resultante de una acción y no de la existencia o de la defensa de principios morales y políticos pre-establecidos o tenidos por válidos en forma universal.

de que, en efecto, el principio que explica la conducta humana son las expectativas racionales basadas en el beneficio individual. En consecuencia, después de Marshall, con la teoría Neoclásica se presentó una tendencia en la economía como disciplina: establecer una distinción entre los análisis y las investigaciones de carácter normativista, de los de corte o carácter positivista, a propósito de temas como la distribución del ingreso; lo que en otras palabras significa para Sandmo (2013: 3-6) que se separan *los elementos explicativos* (explanation), de aquellos de carácter justificativo (justification)¹²⁷. En este sentido, el instrumentalismo metodológico también representa el proceso de separación epistemológica de la economía de las otras ciencias humanas y sociales.

A su vez, *el instrumentalismo* se relaciona con el *Equilibrio Metodológico* (Methodological Equilibration) porque la teoría *Neoclásica* se basa en la imposición axiomática de la búsqueda del equilibrio (the *axiomatic imposition of equilibrium*). Si el comportamiento humano es coordinado, de manera que el comportamiento agregado proporcione una regularidad suficiente, por esta vía es posible obtener predicciones sólidas. El equilibrio surge “naturalmente” como resultado de la *instrumentalización de las elecciones racionales de los agentes* “{...} natural consequence of agents’ instrumentally rational choices” (Arnsperger & Varoufakis, 2006: 9-10).

De esta forma, la teoría *Neoclásica* asume que el comportamiento humano oscila alrededor de un *equilibrio analíticamente descubierto* (analytically-discovered equilibrium) y el ejercicio investigativo consiste en cuestionarse acerca de la probabilidad de obtener dicho estado debido a la tendencia del sistema de quedarse quieto o alejarse según las acciones y reacciones existentes. En otras palabras, el concepto *de equilibrio metodológico* se basa en los dos anteriores; si los individuos deciden y actúan en forma egoísta (principio básico

¹²⁷ Sandmo (2013: 12) explica, además, que mientras el desarrollo de las teorías normativas sobre la distribución del ingreso tiene como objeto central de indagación las políticas re-distributivas (analysis of redistributive policies), los análisis positivistas se han focalizado en *la distribución funcional de los ingresos* (functional distribution of income). La cuestión principal en esta disputa es que dentro de las expectativas del *individualismo metodológico* y de la búsqueda de maximización de las expectativas racionales se produce posteriormente una fundamentación en torno a una perspectiva no intervencionista (Roll, 2008: 558).

del individualismo metodológico); entonces a través de las herramientas de la matemática, la estadística y la econometría (aspecto básico del instrumentalismo) podemos predecir cuál será el comportamiento de los individuos con base en la medición de sus expectativas. El equilibrio se refiere en forma directa a la tensión entre las dinámicas de la demanda y la oferta, y al principio de búsqueda de reposo como resultado de la contraposición de fuerzas en contienda. Así, el equilibrio parte de la premisa de un *proceso dinámico neutral y natural* que permite la mejor fijación de precios.

En este sentido, Kenneth Arrow, (1972), inicia *General Economic Equilibrium: Purpose, Analytic Techniques*¹²⁸, afirmando que desde 1776 en que Adam Smith's publicó *Wealth of Nations* el tema recurrente de la economía es el alto grado de coherencia en las decisiones de compra y venta de “*productos*” (Commodities) de un vasto número de personas. Para Arrow (1951) la experiencia normal nos indica que existe un balance entre la cantidad de bienes y servicios que unos individuos desean obtener y la cantidad de bienes y servicios que diferentes individuos desean vender. La *cuestión del equilibrio metodológico* se basa en el principio de que el análisis del comportamiento de los individuos en el mercado permite la introducción de herramientas ya no sólo analíticas, sino de intervención, con el fin de producir determinados efectos dentro de las relaciones sociales y económicas: y esa herramienta fundamental es la instrumentalización de la demanda y la oferta, y del “equilibrio natural” que resulta de sus interacciones.

Para Roll, en efecto, este presupuesto también tuvo origen en la *teoría de la clarificación del mercado* de Adam Smith, la cual ha sido modificada por Walras, y representada por Arrow y Debreu. De acuerdo con Stiglitz (2010: 286-287) esta tesis según la cual el mercado es la institución más eficiente en la asignación de recursos se basa en el *modelo de equilibrio general* de Léon Walras. Para Walras la Economía funciona en forma análoga a la física, así la pregunta por el equilibrio económico es interpretada bajo el horizonte de la física newtoniana, donde los precios y las cantidades determinan el equilibrio entre oferta y

¹²⁸ Esta es la lectura de la ceremonia de la entrega del premio nobel en Economía en 1974.

demanda. Esta tesis es esgrimida junto a la célebre frase de Adam Smith, en la que la búsqueda del interés particular conduce a la obtención del interés general. Para Roll y Shumpeter (1954), Walras fue decisivo en el *proyecto epistemológico* de la teoría económica neoclásica, a propósito de los aportes que realizó en torno a la búsqueda de las *condiciones del equilibrio general* (Roll, 2008: 559). Walras llamo la atención de Milton Friedman precisamente por su teoría de la *utilidad marginal* y de la existencia del *equilibrio*. Friedman (1955: 907) consideró que uno de los aportes fundamentales establecidos por Walras se encontró en que su teoría le permitió a los economistas entender el sistema económico en su conjunto a partir de una serie de dicotomías: *entre servicios y fuentes de servicios; ingresos y capital; entre el mercado para el consumo de bienes y servicios, y la producción de dichos bienes y servicios, a través de los principios de las leyes de demanda y oferta*; aunque para él, era necesario que Walras desarrollara aún más el significado económico de sus categorías, en un nivel más profundo de abstracción. Posteriormente, Shumpeter (1954) encontraría en la teoría de Leon Walras (1954), en *Elements of Pure Economic*, uno de los más grandes avances de la economía mundial, y así se iniciaría una de las defensas más fuertes de la libertad del mercado por parte de la teoría Neoclásica.

Otro autor que defiende el papel fundamental que ejerce la pregunta por el equilibrio dentro de los desarrollos teóricos de la teoría económica neoclásica es Kenneth Arrow. Arrow (1972) acepta que el balance entre la demanda y la oferta está lejos de ser perfecta, por ese motivo una de sus preguntas fundamentales es la determinación por las condiciones del equilibrio. Arrow reconoce que la historia del sistema capitalista ha estado marcada por periodos distintos; por ejemplo, en los años 30 la oferta de mano de obra y de los equipos productivos disponibles para la producción de bienes fue superior a la de su utilización; además, el equilibrio relativo de la oferta global y la demanda en el período de la posguerra, en los Estados Unidos y Europa, se produjo a partir de deliberaciones políticas tomadas por los gobiernos, y no a partir de tendencias automáticas del balance de los mercados.

Sin embargo, para él, la coherencia de la decisión económica individual es sorprendente; cuando los ingresos aumentan también lo hace la demanda¹²⁹. Por tal motivo, para Arrow existe una interacción mutua entre los cambios en la tecnología y la asignación de la fuerza laboral¹³⁰. Arrow (1972) asume que, en el modelo puro de una sociedad de libre mercado, los individuos, ya sean consumidores o productores toman decisiones con base en sus intereses, sus gustos y la información que poseen. Así, para Arrow (1972) existe un conjunto de precios para cada “producto” (Commodities) que son determinados por la oferta y la demanda en forma desigual. Las características del balance de la oferta (Supply) y la demanda, dentro de esas condiciones, puedan establecerse a través de un equilibrio, en concordancia con el uso que tradicionalmente se le ha dado en las ciencias y en las matemáticas¹³¹.

Este punto de vista de Walras y Arrow tiene un antecedente fundamental en Adam Smith. Smith (1776: 16) quien afirmó que la capacidad de intercambio está relacionada con la división del trabajo, y esta a su vez, con el tamaño del mercado. En un mercado pequeño no existe simplificación por la vía de la división del trabajo, porque una sola persona debe cumplir varias funciones, pero un mercado más amplio, se produce la posibilidad de la especialización y el incremento de la fuerza productiva. Smith (2005: 31) planteó el trabajo como el patrón invariable para definir el valor de las mercancías, es decir, la cantidad de trabajo que se requiere para producir una mercancía ya sea para un uso personal o para realizar un intercambio, es lo que define su valor¹³². Así Smith (2005: 10-12) sostuvo que

¹²⁹ A pesar de ello, Arrow argumenta que para la versión más estricta de la teoría Neoclásica de precios, no es precisamente cierto que los precios por sí solos son información suficiente para que los agentes individuales obtengan el equilibrio. Una crítica fuerte que fue planteada por Keynes (1936), Leijonhufvud (1968), y Kornai (1971a), (1971b), (1971c) a la teoría neoclásica.

¹³⁰ El otro presupuesto básico es que una acumulación creciente de los instrumentos de producción eleva los salarios reales, y a su vez, esto induce a un aumento en los precios del trabajo-intensivo (labor-intensive) en relación con productos que emplean poca fuerza laboral.

¹³¹ Arrow (1972) a partir de las teorías de Pareto (1909), Harold Hotelling (1938) y Abram Bergson (1938), afirma que la discusión a propósito de la coordinación del mercado se convierte en una reflexión en torno a la eficiencia, debido al principio fundamental de la optimalidad de Pareto: *La asignación de recursos es eficiente sólo si, no hay ninguna otra asignación factible que hará que todos estén mejor (better off) -o que al menos uno de los miembros esté mejor-*.

¹³² El concepto de *precio natural* representa el centro de análisis dentro de esta estructura económica. Para Smith (1776: 22) la palabra valor (value) tenía dos significados distintos, por un lado, estaba el “valor de uso”

uno de los principios fundamentales de la Economía se encontraba en la división del trabajo; las empresas se desprenden interiormente en una diversidad de ramas (*branches*) que en su totalidad constituyen un conjunto que es más valioso que cada uno de los elementos que lo componen. Esta división puede trasladarse sin importar ni el arte, la técnica, o el tipo de conocimiento que se esté llevando a la práctica, en todos estos casos, la desagregación de funciones y actividades producirán una ventaja debido a que la simplificación de las operaciones permite incrementar la capacidad productiva (Smith, 1776: 9). En forma plena la manera como el individualismo metodológico de la teoría económica neoclásica impacta la transformación de la política pública de educación superior se entenderá con mayor claridad con el capítulo titulado: *La calidad de la educación superior como criterio para la asignación de recursos, sobre la introducción del sistema de becas y el papel del crédito en la financiación de la educación superior en Chile y Colombia*, en el que como su nombre lo indica se analizan las becas y el otorgamiento de créditos como medidas importantes para la financiación de la educación superior por la vía de la demanda; pero los cambios en los procesos de financiación y de transformación de la gestión y en general en torno al manejo de los recursos se analizarán desde los siguientes capítulos.

(value in use) la utilidad particular que tenía un objeto; y por el otro lado, estaba el valor de cambio (value in exchange) que era el poder de intercambio por otros bienes. Smith sostuvo que generalmente ambos valores son inversamente proporcionales, un bien que tiene un gran valor de uso tiene poco de intercambio y viceversa. Este principio era fundamental para la concepción de mercado, porque se establecían tres temas centrales; a) la relación entre el valor de intercambio y su relación con el valor real de las mercancías; b) la pregunta: ¿Cómo las partes que conforman un bien determinan su valor real?; y c) ¿cuáles son las circunstancias diferentes que permiten establecer la relación entre el precio real de los productos y su precio natural (natural price)?

4 El análisis de los datos agregados de la economía de la educación superior en Colombia y Chile

4.1 Introducción al capítulo

Milton Friedman (1980: 156) sostuvo que los principios de la teoría económica neoclásica, que recién describimos en la última sección del capítulo anterior, debían trasladarse a los sistemas educativos; por ejemplo, él expresó que el hecho de que las escuelas progresivamente reciban más estudiantes no debe interpretarse como un problema; todo lo contrario, si la producción en masa ha sido una ventaja estratégica para la industria también lo sería para las instituciones de educación. Así para Friedman, a quien identificamos como *un actor promotor* no solo de la teoría económica neoclásica, sino de las ideas libertarias; el tamaño de las escuelas podría compararse con el de las industrias, y tal como sucede en estas últimas, *la amplitud, la concentración demográfica* ha venido a significar mayores oportunidades de *crecimiento, eficiencia y calidad*.¹³³

Para Milton Friedman (1980: 156) no existe ninguna diferencia entre las actividades que llevan a *cabo las instituciones educativas de otras actividades humanas*; por el contrario, lo que sí es determinante es el tipo de *disposiciones* (arrangements) que permiten o impiden a los consumidores elegir con libertad sus preferencias. Friedman sostuvo que, en una

¹³³ En sus propias palabras: "{...} El problema de la escolarización no consiste simplemente en el mero tamaño, los distritos escolares se han vuelto más grandes y en promedio, cada escuela tiene más estudiantes. Después de todo, en la industria, el tamaño a menudo ha demostrado ser una fuente de mayor eficiencia, menor costo y mejor calidad. El desarrollo industrial en los Estados Unidos ganó mucho con la introducción de la producción en masa, en lo que los economistas llaman las "economías de escala". ¿Por qué la escolarización debe ser diferente? T.L: The problem in schooling is not mere size, not simply that school districts have become larger, and that, on the average, each school has more students. After all, in industry, size has often proved a source of greater efficiency, lower cost, and improved quality. Industrial development in the United States gained a great deal from the introduction of mass production, from what economists call the "economies of scale." Why should schooling be different? (Friedman, 1980: 156).

actividad mediada por *la libertad del mercado*, las empresas que crecerán serán aquellas que tienen la capacidad de crear un producto que satisfaga las preferencias de calidad y precio que los consumidores estén dispuestos a pagar. Además, en un proceso de privatización de las instituciones de educación existe la ventaja de que los padres y estudiantes pueden obtener un mayor control sobre los procesos de formación de manera análoga como lo hace un consumidor con cualquier otro producto. Es decir, para él, los *agentes sociales dentro del sistema educativo* se asimilan como los *stakeholders* de una empresa, y las relaciones en torno a los procesos de formación pueden reducirse a las dinámicas que se establecen entre proveedores, productores de bienes y servicios, y clientes o usuarios.¹³⁴

Friedman (1980: 175) asume que uno de los problemas que tiene la educación superior es que el bajo precio de las matrículas crea un ambiente propicio para la existencia de “polizones” que sólo están interesados en las ventajas que reciben, los subsidios de vivienda y alimentación; y no en la *razón primaria* (primary reason) que debería motivar su presencia en las instituciones públicas. Desde su punto de vista, esto es una de las causas del bajo nivel de graduados en las universidades públicas en relación con las universidades privadas, motivo por el cual se produce una situación institucional de ineficiencia de los recursos pagados con los impuestos. Además, por esta vía los estudiantes no reciben la educación en la que están realmente interesados, sino que son las instituciones las que determinan los contenidos de la educación. Cuando, desde su perspectiva, debería ser un proceso basado en la libertad de elección que se obtiene por la vía de la demanda, y ello precisamente es lo que se obtiene en las universidades privadas que se cimentan en las dinámicas del mercado. Uno de los argumentos consiste en que, dado que los estudiantes, sus padres, o sus familias, son los que realizan la financiación, según él, se produce una

¹³⁴ “En la escolarización, los padres y los niños cumplen el rol de consumidores; y los profesores y los administradores educativos, el de productores. La centralización en las escuelas ha significado un incremento en el tamaño de las unidades, y por ende, una reducción en la habilidad de los consumidores a elegir, y ello conduce a un aumento en el poder de los productores.” T.L: “In schooling, the parent and child are the consumers, the teacher and school administrator the producers. Centralization in schooling has meant larger size units, a reduction in the ability of consumers to choose, and an increase in the power of producers” (Friedman, 1980: 157).

*mayor responsabilización del costo asumido.*¹³⁵ De tal forma, Friedman (1980: 176) cree que la escolarización por la vía del fortalecimiento de las instituciones privadas se constituye en un fuerte incentivo para que las personas presten sus servicios entre sí, cumpliendo nuevamente la premisa planteada originalmente por Smith sobre los procesos industriales; pero esta vez, trasladada a una de las instituciones fundamentales de la sociedad como lo es *la educación*.

Estas ideas de Friedman son importantes para entender, el trabajo ideológico realizado por la perspectiva conservadora y neoconservadora, para promover las ideas de la teoría económica neoclásica, y como ellas, fundamentan, las transformaciones de la gestión pública a partir de 1980, y en forma posterior, cimentan las bases para la introducción de la educación superior en el *capitalismo académico*. De los postulados de Friedman se sigue que el financiamiento de los *sistemas públicos de educación superior* se constituye en una fuente de ineficacia, ineficiencia y desperdicio de los dineros del erario público, porque su visión de sociedad parte del *egoísmo racionalizado* que se subsume dentro del concepto de *individualismo metodológico*. Para los *neoconservadores* la pregunta por *la distribución justa, la movilidad social, la equidad* no se constituye en verdaderas problemáticas sociales; porque para ellos, la solución se encuentra simplemente en un aumento del *crecimiento económico* y en general del *capital*. Desde su perspectiva los sistemas de *política social* se constituyen en formas de tiranía, porque para sostenerlos es necesario que los industriales, quienes tienen el músculo financiero, deben financiar las universidades; y en general, las instituciones públicas; y con ello, desde su punto de vista, lo que se consigue es que los poseedores de la tierra y del capital vean coartadas su *libertad de empresa*, de explotación

¹³⁵ "{...} La situación es muy diferente en las instituciones privadas. Los estudiantes de estas instituciones pagan altos costos, que sino totalmente, al menos cubren la mayor parte de su escolaridad (schooling). El dinero proviene de sus padres, de sus propios ingresos, prestamos, o de ayudas financieras a través de becas. Lo importante es que tales estudiantes son los clientes principales (the primary customers), ellos pagan por lo que reciben y desean obtener el valor de su dinero. T.L: The situation is very different at private institutions. Students at such institutions pay high fees that cover much if not most of the cost of their schooling. The money comes from parents, from the students' own earnings, from loans, or from scholarship assistance. The important thing is that the students are the primary customers; they are paying for what they get, and they want to get their money's worth. (Friedman, 1980: 176).

de recursos, y de generación de posibilidades industriales y económicas. De tal forma, mientras menos controles al comercio y a la industria existan; mientras más barreras arancelarias, impositivas, en términos de geografía económica, de inserción de tecnología, ciencia e innovación en los sistemas productivos se levanten, más desarrollo económico se obtiene.

De esta forma, *dentro de un marco analítico de ideas promotoras*, la perspectiva de la teoría neoclásica retoma los argumentos esgrimidos por Adam Smith en torno al papel central que la institución del mercado debía ocupar en lugar del ejercido por el Estado, y en esta dirección, se instauró como una necesidad trasladar la responsabilidad de la educación superior por parte de la administración gubernamental hacia el sector privado. Smith (1776: 398) en *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* afirmó que el primer rubro de gasto público era el necesario para la defensa de la sociedad; el segundo, el de la administración de la justicia; el tercero, era el de la creación de las instituciones necesarias requeridas para garantizar el libre comercio en la sociedad, incluido la creación y el mantenimiento de la infraestructura pública; y el cuarto, era la *instrucción del pueblo* (instruction of the people). La concepción de Smith (1776: 64) fue que *la educación era una forma de incrementar el valor del trabajo*. Para él, la educación en un hombre era comparable con la función que desempeñan las maquinas en las empresas, en el mismo sentido que ellas permiten incrementar la capacidad productiva; en otras palabras, la inversión en tiempo y esfuerzo que requieren las habilidades de un hombre educado pueden ser comparadas con el valor de uso de las maquinas en una industria.

Mientras que la posición de Smith fue fundamental dentro de los presupuestos teóricos de los neoclásicos, en autores como Friedman y Hayek; la perspectiva igualitarista de Keynes, tuvo un impacto muy importante en el tema de la educación en el periodo de 1945-1980 en cuanto cimentó las bases político-económicas de la dimensión de la *educación como derecho*, en principio en los países del Atlántico Norte, y en general de Europa, pero en forma posterior a través de la influencia de la ONU y la UNESCO tuvo efectos incluso en

Latinoamérica. Este concepto, sin embargo, desde su nacimiento, estuvo referido a la educación primaria y media, y no a la educación superior.

En 1948 con la declaración de los Derechos Humanos en su artículo 26, que en forma explícita, introduce el principio que establece *que toda persona tiene derecho a la educación*, inmediatamente específica que la *educación elemental y fundamental deberá ser gratuita y obligatoria*, mientras que *la educación técnica y profesional deberá ser generalizada* (ONU, 2012, Art., 26)¹³⁶. Esta declaración se ve fortalecida con el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) de 1966, que en su artículo 13 insta *el reconocimiento del derecho a la educación* por parte de todo ser humano, estableciendo una relación directa entre los conceptos de *educación*, *el pleno desarrollo de la personalidad* y de *la dignidad humana*. En este sentido, *la educación se concibe como un medio para el respeto de las libertades fundamentales políticas, culturales morales y religiosas, y para la obtención de la paz*¹³⁷.

Pero al igual que en la promulgación universal de los derechos humanos, el PIDESC asume que la defensa del concepto *de educación como derecho fundamental* se refiere a los

¹³⁶ La declaración universal también traza un aspecto teleológico fundamental de la educación en su dimensión política y de formación ciudadana: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz” (ONU, 2012, Art., 26.2).

¹³⁷ Para lograr este objetivo el PIDESC propone que los Estados contratantes del pacto deben trabajar en el fortalecimiento de la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria. Así mismo, debe garantizarse el acceso generalizado de la educación secundaria –inclusive la educación técnica o profesional-, y en cuanto a la educación superior, se debe implementar en forma progresiva la enseñanza gratuita. Por otro lado, el PIDESC manifiesta que la decisión que implica la creación de políticas públicas y programas que permitan concretar estos procesos debe basarse en el respeto y la autonomía, tanto de los padres como de los principios étnicos y religiosos de las comunidades a las que pertenecen. Sin embargo, la relación entre la teoría keynesiana y la educación como derecho encuentra un capítulo de retroceso con el giro político y económico de los años ochenta del siglo XX. Con la crisis del Estado del Bienestar, la estanflación latinoamericana, la introducción del denominado consenso de Washington, y la fundamentación de las políticas Económicas y Políticas con base en la teoría Neoclásica, a partir de los cuales se da inicio a los procesos de descentralización, y liberalización de la educación. Se trata de un proceso que creará las bases para el capitalismo académico, y del giro de la política educativa hacia el lado de la demanda, además de un cambio en la concepción institucional de gestión pública, en la que los ciudadanos se convierten en clientes y consumidores.

procesos de educación básica y media. Y este principio será la base normativa del programa de la UNESCO *Educación para Todos (EPT)*, que fue creada a partir de la reunión en el año 2000 en Dakar; la cual tuvo, entre otros propósitos, fijar las metas para la educación del año 2015, en todos los niveles de formación: primera infancia, primaria universal, alfabetización, educación de jóvenes y adultos.

En nuestro continente, en la *Segunda Cumbre de las Américas*, realizada en Santiago de Chile en 1998, los 34 jefes de Estado de gobierno de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establecieron tres metas que debían ser cumplidas hacia el año 2010: “Meta 1: El acceso de 100% de los menores a una educación primaria de calidad, con permanencia universal. Meta 2: El acceso para por lo menos 75% de los jóvenes a la educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria. Meta 3: Ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general.” (OEA, 1998). En este contexto, la regional de la UNESCO para Latinoamérica creó el *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*. Su objetivo principal consistió en cumplir, de manera contextualizada, las metas del programa *Educación para Todos (EPT)*. Este proyecto tuvo los siguientes temas estructurales para los subsistemas educativos de la región: 1) Calidad de la educación. 2) Estrategia regional de docentes. 3) Educación inclusiva. 4) Innovación educativa. 5) Prevención del VIH/SIDA y Educación en Sexualidad. 6) Educación para el desarrollo sostenible. Y 7) Alfabetización y Educación de Personas Jóvenes y Adultas. (UNESCO, 2012).

Posteriormente, en el ámbito internacional se produce la declaración de Yakarta¹³⁸, la cual fue presentada en el contexto de la política de la UNESCO de *la Educación para Todos (EPT)* (Celebrada en Yakarta (Indonesia) los días 2 a 4 de diciembre de 2005). La declaración de Yakarta es importante porque en ella se aprueba *el derecho a la educación básica* como un *Derecho Humano Fundamental*, y se insta un marco jurídico para su financiación. En ella

¹³⁸ UNESCO (2005), *Declaración de Yakarta*, en: *Conferencia Internacional: El derecho a la educación básica como derecho humano fundamental y el marco jurídico de su financiación*, 2-4 de diciembre de 2005, Yakarta, Indonesia.

se subraya que *el derecho a la educación* es reconocido internacionalmente y que se encuentra profundamente ligado *al concepto de desarrollo*; de ahí se sigue, que la protección jurídica y constitucional de este derecho (UNESCO, 2005). Además la conferencia internacional resalta que la educación es uno de los pilares fundamentales de la concepción de *los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Así, la declaración exhorta en forma directa al Alto Comisionado y a los miembros de las naciones a introducir reformas Constitucionales y jurídicas que permitan asumir la educación básica como un derecho universal.¹³⁹ Resulta fundamental que la declaración de Yakarta establezca una relación directa entre el principio de *la educación como un derecho* con una serie de elementos socioeconómicos, que ciertamente resultan fundamentales para su goce efectivo.¹⁴⁰

Pero, como se ha argumentado, al igual que en el marco deontológico internacional anterior se presentó la distinción entre *educación como derecho* para los niveles de educación básica y media y la *educación como servicio* para la educación superior, y esta distinción afecta directamente los mecanismos y las herramientas de financiación, los cuales serán analizados, en ésta, y en las secciones siguientes. En el caso colombiano, el país ha asumido un sistema de financiación mixta entre lo público y lo privado; pero, como lo podremos apreciar en los análisis específicos del financiamiento de la educación superior; existe una tendencia hacia la privatización, el fortalecimiento de la educación terciaria, y la desfinanciación del sistema público de universidades.

¹³⁹ “Recomendamos a la UNESCO, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y a la comunidad internacional que: i) lleven a cabo, desde una perspectiva comparativa, un análisis de las disposiciones sobre el derecho a la educación básica en las constituciones y leyes de los distintos países; ii) subrayen las “prácticas idóneas” para promover la educación básica en los países cuyas constituciones o leyes contienen disposiciones y aplican el derecho a la educación básica; iii) lleven a cabo una reflexión a fin de elaborar una definición práctica de la educación básica que sea aceptable universalmente, a partir de la cual se pueda supervisar el cumplimiento y la observancia de este derecho” (UNESCO, 2005).

¹⁴⁰ Por ejemplo, la declaración acepta los principios de la no discriminación, en ninguna de sus formas, y la igualdad de oportunidades educativas como aspectos estructurales. Además, establece una relación directa entre este principio normativo y otros elementos conexos, como el tema de la educación con calidad. La declaración manifiesta la necesidad de poner un acento en: “{...} los resultados del aprendizaje de calidad, las escuelas basadas en los derechos humanos, que respeten a los niños y los derechos humanos y los valores morales y que sean integradoras y acojan la diversidad {...}” (UNESCO, 2005). La conferencia internacional también recuerda que es necesario mejorar las condiciones de trabajo de los docentes, tanto en los establecimientos educativos públicos como en los privados, y la necesidad de que el ejercicio docente se convierta en una carrera mucho más atractiva.

En el caso chileno, también existe un modelo mixto de financiación, pero en su caso los instrumentos de financiación por vía de la demanda, y con base en los procesos de evaluación externa de la calidad, son mucho más fuertes que en la situación de Colombia. Para ellos, son *instrumentos de la oferta* las transferencias compuestas tanto por *los Aportes Fiscales Directos, los recursos concursables y los aportes especiales* como la Ley de Incentivo al Retiro. Y las herramientas de la demanda comprenden aquellos que están directamente orientados a los estudiantes (becas de arancel, mantención y los créditos). Ello origina, una dificultad importante para comprender cómo funciona el financiamiento de la educación en Chile se debe a la multiplicidad de programas y proyectos que funcionan simultáneamente; y, por ende, su traslapamiento entre lo público y lo privado, entre el financiamiento a las instituciones y a los individuos, que nos demandan un largo capítulo sobre estas medidas financieras, sobre todo cuando realizamos el análisis del sistema de becas, de ayudas estudiantiles, de *aportes fiscales directos e indirectos*. Este análisis lo llevamos a cabo en la variable de núcleo denominada: *Calidad, capital humano y equidad*. En forma previa, es interés de esta investigación establecer varios aspectos, que desde el punto de vista de quien es un experto en políticas públicas parecen ser obvios, pero que en una tesis doctoral deben ser verificados en los datos. Y ese es el propósito principal de este análisis agregado. El primero, consiste en establecer cuál es la tendencia en torno al crecimiento del PIB per cápita, como una variable que nos sirve para indicar, la perspectiva del crecimiento económico de Colombia y de Chile, en una dimensión comparada, con un grupo de naciones seleccionadas.

Segundo, se lleva a cabo un análisis de contexto con la variable *Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)* con el fin de verificar dos aspectos; primero, la relación entre la implementación de las medidas más fuertes desde la teoría económica neoclásica y su incidencia en la inversión en educación en Chile y su comparación con el caso colombiano. Segundo, en los capítulos previos hemos afirmado la influencia teórica de la *Nueva Gestión*

Pública, y por ende, si sus principios fueron implementados en los dos países, el resultado debe evidenciarse en la variable agregada de inversión en educación. El motivo de realizar la comparación en precios corrientes y en porcentaje del PIB, es realizar un ejercicio de control sobre la forma como se interpretan los datos, *y cómo estos son conocidos, comunicados o puestos en conocimiento* por parte de la opinión pública. En efecto, los policy maker, en forma constante en sus informes, presentan los datos en precios corrientes; el motivo no es otro distinto a que esta práctica comunicativa les permite “justificar” como en efecto aumentan la inversión en los temas de política social, incluido por supuesto, la educación, y en su interior la educación superior. En este sentido, no podemos omitir la presentación de los datos en precios corrientes porque se constituye en una prueba de la forma como los gobernantes presentan la información, en términos de relaciones de poder; y como es necesario, *desde el punto de vista normativo del analista de políticas públicas*, el proponer perspectivas analíticas alternas, que pongan en cuestión lo expresado y justificado por los gobiernos.

Tercero, uno de los presupuestos fundamentales del *subsistema neoconservador* -en términos de nuestro análisis del discurso y ubicación de actores en una coalición A o B- radica en que a mayor crecimiento económico se produce igualmente un mayor crecimiento en *el ejercicio redistributivo*. En ese contexto, es importante establecer si existe relación o no entre el *crecimiento económico de una nación* y los datos *de matrícula* dentro de la misma. Si la relación es positiva, indica inicialmente que la transferencia redistributiva planteada por Kuznets y Hirsch puede tener un elemento de verificación; si no existe relación, entre los datos de matrícula y el comportamiento del PIB, entonces la consecuencia es que el principio teórico no se cumple; y por ende, se requieren medidas adicionales para obtener las metas de un ejercicio redistributivo (de una distribución más justa).

4.2 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual

El análisis de la siguiente sección se realiza en una perspectiva comparada con países seleccionados. Se escogen las siguientes naciones: México, Colombia, Perú, Ecuador, Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Canadá, y Finlandia. El criterio de elección es el siguiente: Perú y a Ecuador dadas las características de *geografía económica* que comparten con Colombia. Brasil, Argentina y México porque históricamente representan naciones cuya densidad poblacional y tamaño del PIB¹⁴¹ son muy importantes en Latinoamérica.

Se introducen *tres naciones con desarrollo superior*, como variables de control, con el fin de que los datos nos permitan construir una imagen de la situación de Colombia y Chile en esta perspectiva internacional. Particularmente, se introduce Estados Unidos porque el modelo *de desarrollo como crecimiento económico* ha sido determinante en la configuración de economía política a partir de la influencia de los países del Atlántico Norte, y específicamente por la capacidad de intervención en la *economía política internacional* por parte de esta nación. Canadá porque se trata de una nación con *desarrollo superior* que históricamente ha mostrado un interés por los aspectos de *desigualdad social, equidad y reconocimiento cultural en su interior*; y Finlandia porque en varias ocasiones ha sido *defendida* por el Banco Mundial, a través de sus programas y documentos, como una nación con excelentes *prácticas de gobernanza* entre sus actores, en relación con los temas educativos. Desde el punto de vista de la clasificación que hace el Banco Mundial, en relación con los grupos conformados con base en los *ingresos de las naciones* (Income group), Finlandia, Estados Unidos, Canadá y Chile, se encuentran en el grupo *de Ingreso alto*. Los demás países: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, y Perú se ubican en el grupo *de Ingreso mediano alto*¹⁴² (Banco Mundial, 2022). Los datos como se encuentra en las bases de datos del Banco Mundial son los siguientes:

¹⁴¹ Definición del Banco Mundial: “Tasa de crecimiento porcentual anual del PIB per cápita en moneda local, a precios constantes. El PIB per cápita es el producto interno bruto dividido por la población a mitad de año. El PIB a precio de comprador es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. Los datos se expresan en dólares de los Estados Unidos a precios constantes del año 2010.” (Banco Mundial, 2018).

¹⁴² La expresión mediano-alto es del Banco Mundial (2018).

Tabla 9 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1961-2020

**Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita¹⁴³ como porcentaje anual
(Países seleccionados) 1969-2020**

Años	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador
1969	10,54		4,11	5,72	4,84
1970	-0,04		2,43	5,79	6,73
1971	10,76	11,74	10,55	6,13	5,98
1972	-0,88	12,23	-0,49	7,62	4,94
1973	4,72	13,59	-5,17	6,94	12,28
1974	5,53	8,56	2,03	6,36	11,51
1975	0,95	4,58	-14,78	1,37	13,15
1976	-3,26	10,04	4,31	4,78	6,46
1977	6,09	4,76	11,03	4,86	1,27
1978	-4,37	4,29	7,33	8,67	5,22
1979	9,93	6,39	8,38	5,85	2,96
1980	1,51	8,59	7,97	4,40	2,98
1981	-6,58	-5,10	5,68	1,69	5,60
1982	-4,19	-0,21	-13,51	-0,22	-1,07
1983	4,70	-3,89	-6,05	0,92	-0,41
1984	2,06	5,39	3,09	2,31	1,08
1985	-5,29	8,52	2,51	2,43	4,17
1986	7,08	8,60	6,83	5,43	3,31
1987	2,60	4,32	8,53	5,06	-1,13
1988	-0,81	-0,34	7,33	5,19	4,54
1989	-10,89	12,95	10,90	1,97	0,55
1990	1,63	-11,35	4,64	5,50	5,26
1991	10,41	1,35	7,91	2,56	5,81
1992	9,14	-0,21	12,12	4,48	3,52
1993	8,89	4,38	7,25	6,33	3,08

¹⁴³ Definición del Banco Mundial: “Tasa de crecimiento porcentual anual del PIB per cápita en moneda local, a precios constantes. El PIB per cápita es el producto interno bruto dividido por la población a mitad de año. El PIB a precio de comprador es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. Los datos se expresan en dólares de los Estados Unidos a precios constantes del año 2010.” (Banco Mundial, 2018).

1994	5,66	4,33	4,00	6,86	4,66
1995	-3,20	6,75	9,40	5,30	2,61
1996	5,29	0,98	7,40	1,65	1,42
1997	8,00	2,87	7,55	3,36	4,73
1998	3,50	-0,92	5,09	1,06	2,83
1999	-3,52	-0,30	-0,98	-4,07	-6,97
2000	-0,83	6,95	4,75	2,36	0,86
2001	-4,61	1,02	3,52	1,41	5,89
2002	-13,20	2,90	2,61	2,29	4,64
2003	10,20	1,34	1,93	3,18	2,46
2004	1,07	5,98	4,59	5,24	7,83
2005	8,67	3,26	4,97	5,83	5,88
2006	17,75	4,35	1,49	6,58	4,79
2007	9,74	6,48	5,84	6,28	2,00
2008	4,16	4,75	8,50	2,74	8,07
2009	-6,49	0,05	-0,93	1,54	1,00
2010	9,68	6,57	5,36	3,78	4,16
2011	6,54	4,50	6,06	6,16	7,73
2012	-0,49	2,00	7,61	4,41	5,66
2013	2,66	4,19	4,26	5,47	4,92
2014	-2,39	0,02	3,04	5,16	3,77
2015	2,93	-3,56	3,22	4,71	-0,09
2016	-2,44	-3,52	1,55	2,42	-1,33
2017	2,39	1,59	0,06	0,57	1,89
2018	-3,69	0,83	3,35	1,75	0,85
2019	-2,35	1,52	1,90	3,54	-0,19
2020	-8,64	-3,33	-6,64	-6,41	-7,68

Elaborado por: Montoya (2022). Información disponible en: *Datos de libre acceso del banco mundial* (fecha de captura: 21 de marzo de 2022), en: <https://datos.bancomundial.org/pais/>

Tabla 10: Continuación de la tabla: Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1969-2020

**Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual
(Países seleccionados) 1969-2020**

Años	Finlandia	México	Perú	Estados Unidos	Canadá
1969		3,32	3,42		
1970		6,28	4,36		
1971		3,71	5,09	2,89	5,12
1972		8,22	3,49	5,40	5,94
1973		8,16	5,85	5,78	8,53
1974		5,51	9,82	-1,54	6,07
1975		5,29	4,32	-0,57	1,43
1976		4,00	0,50	5,21	5,22
1977		3,23	2,30	4,50	2,19
1978		8,82	-4,27	5,33	2,64
1979		9,49	2,37	2,28	4,69
1980		8,88	6,98	-1,35	2,28
1981		7,62	6,13	2,94	1,57
1982		-3,77	-0,23	-0,44	-4,02
1983		-2,35	-12,11	3,60	3,36
1984		3,94	3,39	7,96	5,32
1985		3,17	2,81	3,80	4,50
1986		-3,82	8,21	2,66	0,93
1987		2,66	10,58	3,96	5,20
1988		2,33	-12,50	5,13	4,85
1989		4,35	-10,02	2,48	2,63
1990		5,62	-4,42	1,42	-0,52
1991		4,80	6,04	0,13	-2,24
1992		3,63	-0,95	3,16	0,25
1993		2,23	4,85	2,33	2,40
1994		4,85	11,74	4,29	4,13
1995		-7,58	7,00	3,41	3,83
1996	3,09	7,17	4,09	4,41	2,33
1997	7,50	7,74	6,79	5,22	4,14
1998	6,16	5,16	0,59	5,64	2,03
1999	4,57	3,13	1,48	4,48	5,74
2000	4,56	4,97	2,22	4,46	7,90
2001	3,32	-0,12	1,21	1,56	1,16
2002	1,36	0,09	4,93	1,40	2,22
2003	-0,06	1,42	3,21	2,18	3,68

2004	4,49	4,18	3,05	3,80	4,91
2005	1,38	1,67	5,03	3,28	4,54
2006	3,30	5,07	4,98	3,53	3,40
2007	4,39	2,13	8,81	0,70	3,12
2008	-0,42	1,43	10,32	-1,68	2,46
2009	-6,92	-5,55	1,78	-1,54	-6,15
2010	2,71	5,66	6,66	3,64	4,45
2011	0,90	3,23	6,00	2,00	4,25
2012	-1,69	3,30	7,54	3,40	1,42
2013	-0,58	0,37	7,32	1,59	2,80
2014	0,74	3,32	3,12	3,23	2,28
2015	1,69	3,20	4,54	3,10	-1,55
2016	2,21	2,53	3,17	1,21	0,97
2017	2,59	2,17	1,95	2,68	4,18
2018	1,77	2,06	3,54	2,89	2,39
2019	1,21	-0,41	2,98	2,04	2,08
2020	-1,79	-8,79	-10,01	-3,05	-6,05

Elaborado por: Montoya (2022). Información disponible en: *Datos de libre acceso del banco mundial* (fecha de captura: 21 de marzo de 2022), en: <https://datos.bancomundial.org/pais/>

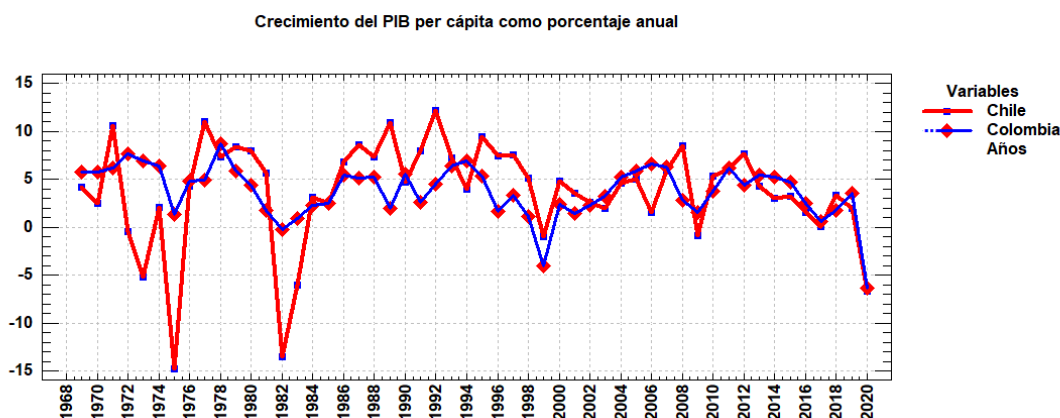
Dado que el presupuesto general de los policy maker que adoptan la teoría del *crecimiento económico* consiste en que una vez que se ha alcanzado altas tasas de crecimiento se inicia el proceso de revertir las consecuencias negativas en términos de redistribución. El propósito de realizar este análisis comparado consiste, en primera instancia, en describir el comportamiento del crecimiento económico de los países seleccionados a través de la variable: *Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual*.¹⁴⁴

En particular, el análisis del crecimiento económico con base en la variable del PIB en porcentaje entre *Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Brasil, Perú, México, Canadá, Estados Unidos y Finlandia* en el periodo de 1969 y 2020, nos indica que el mejor promedio lo tiene Colombia con 3,76% y con una mediana de 4,44; estadísticamente Colombia presenta un

¹⁴⁴ Este análisis sustenta la comparación con los resultados con la variable del índice de GINI. a propósito de la nación que presenta un mayor crecimiento en la ventana de observación, presentada en la introducción de la disertación.

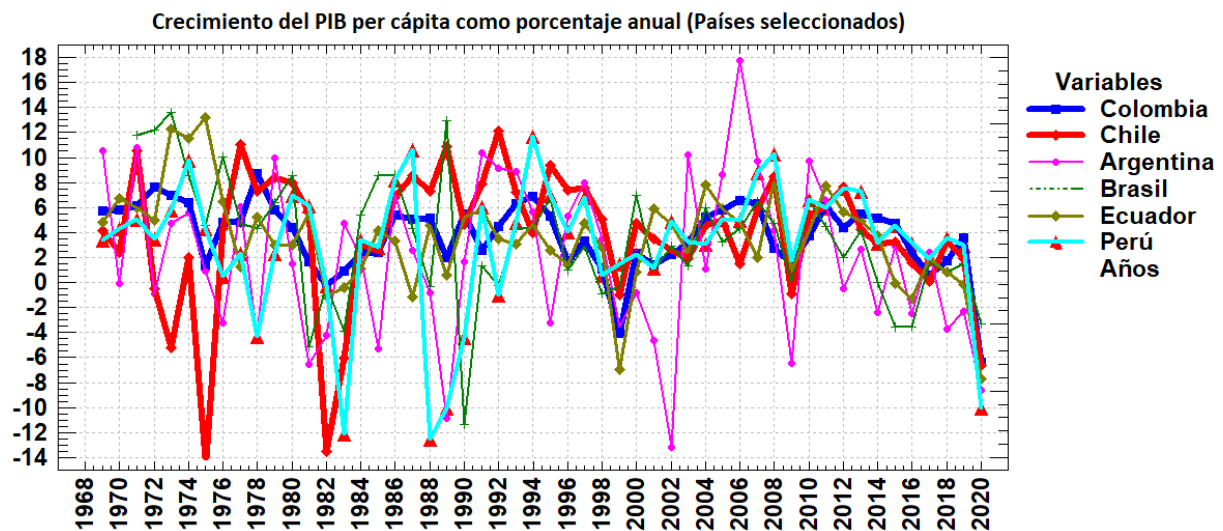
mejor promedio porque es la nación cuyos valores máximos y mínimos son relativamente más estables que las demás naciones; esto se evidencia en el comportamiento de la variable desde los años ochenta, y comienzos del siglo XXI, que comparativamente son mejores. El dato mínimo de crecimiento es de -6,41 del 2020, el cual es significativamente menor que el de otros países de la muestra, de Perú con -10,01; México con -8,78; Argentina, -8,64; Ecuador -7,67; Chile -6,63; Canadá con -6,05; el dato de Colombia solo es superior a los países de Brasil -3,32; Estados Unidos -3,04; y Finlandia -1,79. Ahora bien, el dato máximo de Colombia es de 8,67 que corresponde al año 1978.

Serie de tiempo: 1 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1968-2020



Debido a que esta disertación se centra en la comparación de Colombia y Chile nos interesa realizar la comparación específica entre ambos países. Sin embargo, en el periodo de análisis 1968-2020, la segunda nación con mejor promedio es Chile, 3,74 de media, y 4,45 de mediana, los datos son apenas inferiores que los de Colombia, y esto se explica principalmente porque, en primer lugar, en el año 2020 el dato de crecimiento fue del -14,78, sin el dato de este año, la nación austral tendría la mejor media de crecimiento, entre estos países. Pero, en segundo lugar, son los datos de los años setenta y de 1982 los que realmente presionan el promedio de Chile hacia abajo.

Serie de tiempo: 2 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1968-2020

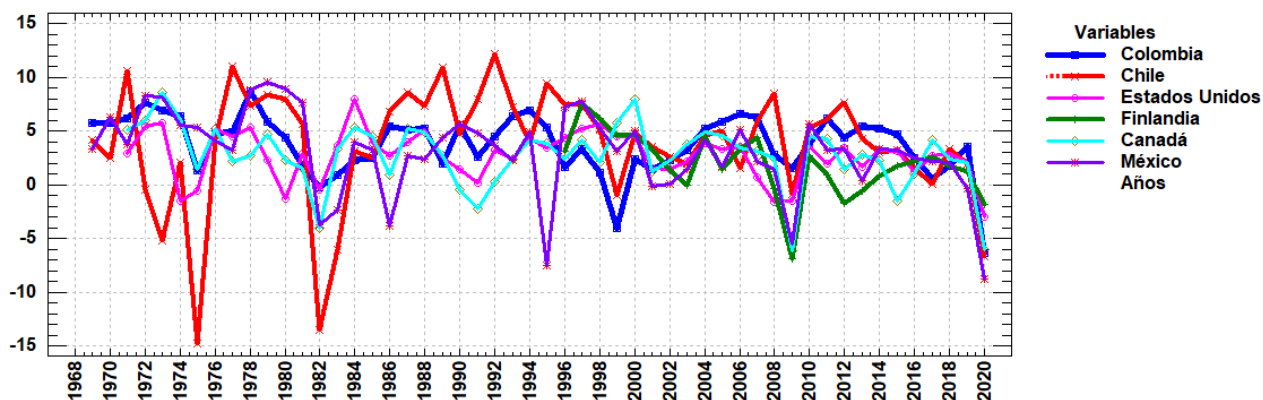


Elaboró: Montoya (2020).

Como podemos evidenciar, el análisis de los datos en porcentaje presenta una alta fluctuación; no obstante, podemos obtener las siguientes conclusiones importantes: 1) La nación que presenta datos de mayor crecimiento fue Argentina entre los años 2002 y 2007, sin embargo, es una de las naciones que presenta fluctuaciones excesivamente altas, particularmente, las desaceleraciones de 1985, 2002 y 2009 son muy importantes, lo cual sumado al comportamiento de decrecimiento constante a partir del año 2010 explica porque no presenta un mejor promedio de su economía. 2) Hay tres variaciones estacionales muy importantes de descenso en el crecimiento en todas las naciones de la muestra; primero entre 1971 y 1982; segundo, entre 1994; y tercero, a partir de 2010. 3) Resulta interesante, que en medio de los descensos de crecimiento generalizado el comportamiento de los datos de Colombia a comienzos de 1980 y en la crisis del 2009, tuvo un promedio más estable en relación con la mayoría de los países de la muestra. El dato irregular se presenta en el año de 1999 en el que Colombia resultó ser una de las naciones más afectadas por la caída del crecimiento jalonada por la crisis hipotecaria.

Serie de tiempo: 3 Análisis de la variable: Crecimiento del PIB per cápita como porcentaje anual (Países seleccionados) 1968-2020

Análisis de la variable: Crecimiento del PIB (Países seleccionados) 1968-2020



3) La tercera mejor media la tiene Ecuador con 3,56 y una mediana de 3,96; y es importante que los pases de crecimiento superior como Estados Unidos, Canadá, y Finlandia no tengan el mejor promedio. Esto se explica parcialmente por la variabilidad del índice. En efecto, en el periodo 1969-2020 la desviación estándar de Chile es de 5,41, bastante superior a su media 3,74; la desviación estándar de Colombia es de 2,76, la cual está dentro de su media 3,76 y esto explica su menor variabilidad. De hecho, dentro de este conjunto de naciones la única que tiene una desviación estándar menor que la de Colombia es Estados Unidos 2,25. La de Chile 5,41; Brasil es de 4,91 superior a su media 3,42; la de Perú 5,28 con una media de 3,08; la de México 3,91 con una media de 3,03; la de Canadá 2,95, con una media de 2,70; la de Argentina 6,36; también superior a su media 2,05; y la de Finlandia 2,93 superior a su media 1,86.

De hecho, si concentramos el análisis de la variable *Crecimiento del PIB per cápita (% anual)*, pero sólo entre 1980 y 2016, encontramos que, entre los países seleccionados, la nación que tiene un mejor promedio de crecimiento económico es Chile con una media de 3,13% y con una mediana de 3,81%; la nación que tiene el segundo mejor promedio de crecimiento desde el criterio de la media es Colombia con 1,96%; pero desde la mediana lo es Perú con 2,86%. Finlandia ocupa el tercer lugar tanto en la media (1,77511874945763%) como con

la mediana (2,50829258704957%); mientras el cuarto mejor promedio expresado en la media lo tiene Estados Unidos con 1,6194867386647%; y la cuarta mejor mediana la posee Colombia con 2,11871999033394%. El análisis de esta variable en porcentaje es importante porque nos indica que la nación que tuvo un mayor promedio sostenido en el crecimiento económico es precisamente Chile en el periodo comprendido entre 1980 y 2016. No obstante, este análisis requiere de uno complementario el *Crecimiento del PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020*, con el fin de evidenciar la verdadera distancia en términos de crecimiento entre los países de la muestra.

Tabla 11: Análisis de la variable: PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020

Análisis de la variable: PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020

Años	Colombia	Argentina	Brasil	Chile	Ecuador
1960	1906,0	7362,5	2611,1	3330,2	2571,4
1961	1941,3	7637,1	2754,2	3432,8	2627,6
1962	1983,5	7451,8	2851,5	3498,1	2679,5
1963	1986,3	6946,0	2786,4	3628,2	2658,7
1964	2045,6	7532,0	2799,6	3648,6	2774,4
1965	2057,0	8202,1	2787,4	3614,6	2783,2
1966	2102,4	8026,9	2893,6	3949,0	2693,9
1967	2127,8	8161,6	2935,0	4021,8	2737,0
1968	2192,6	8429,9	3138,8	4097,3	2708,7
1969	2265,4	9108,5	3349,5	4189,4	2753,4
1970	2345,8	9243,3	3605,9	4197,2	2858,3
1971	2426,5	9613,7	3917,3	4519,0	2951,5
1972	2553,1	9614,2	4280,7	4401,7	3011,9
1973	2664,6	9725,5	4764,1	4114,3	3335,9
1974	2756,2	10100,1	5032,2	4146,4	3607,0
1975	2758,5	9939,7	5168,3	3555,3	3893,5
1976	2825,2	9591,2	5564,8	3635,1	4068,9
1977	2877,6	10103,6	5702,5	3953,8	4024,5
1978	3052,3	9505,9	5845,8	4194,4	4142,7
1979	3145,7	10321,2	6094,9	4480,5	4186,1
1980	3202,7	10318,2	6500,4	4768,7	4229,9

1981	3204,6	9630,1	6079,2	5008,5	4353,7
1982	3165,4	9407,9	5987,8	4395,4	4270,1
1983	3146,6	9660,2	5679,9	4117,4	4149,6
1984	3183,6	9655,2	5853,9	4225,9	4153,1
1985	3214,6	9009,0	6178,5	4331,2	4210,5
1986	3332,7	9413,0	6505,0	4494,9	4250,3
1987	3441,5	9517,1	6601,6	4710,7	4136,9
1988	3510,8	9269,4	6472,0	4976,1	4275,9
1989	3559,6	8477,7	6553,2	5381,5	4216,8
1990	3639,7	8149,2	6155,6	5470,5	4269,8
1991	3640,5	8769,8	6110,7	5801,0	4350,3
1992	3714,6	9338,7	5974,6	6343,2	4341,3
1993	3840,1	9974,0	6165,3	6652,0	4327,9
1994	3987,5	10423,4	6420,4	6877,4	4412,9
1995	4118,6	10003,1	6584,7	7380,1	4414,9
1996	4129,1	10430,7	6624,1	7770,5	4396,2
1997	4197,4	11146,7	6742,7	8235,5	4491,2
1998	4150,8	11445,6	6662,9	8481,8	4544,0
1999	3911,6	10935,6	6595,6	8343,7	4243,9
2000	3961,9	10730,6	6787,7	8685,3	4209,3
2001	3965,8	10146,1	6788,6	8871,7	4299,2
2002	4003,5	8943,3	6904,6	9049,2	4397,4
2003	4099,3	9629,8	6896,1	9321,2	4440,7
2004	4257,2	10389,2	7206,3	9890,1	4725,2
2005	4402,9	11192,2	7352,3	10349,6	4892,7
2006	4638,5	11970,7	7560,7	10887,9	5023,3
2007	4890,3	12919,2	7936,8	11300,5	5048,1
2008	4991,8	13310,6	8258,6	11574,7	5280,7
2009	4992,8	12398,3	8169,3	11273,6	5224,8
2010	5162,7	13551,3	8702,3	11809,1	5323,7
2011	5468,2	14200,3	8965,6	12406,4	5654,9
2012	5631,2	13895,6	9056,6	12941,0	5885,1
2013	5866,9	14071,5	9247,6	13333,3	6084,4
2014	6069,2	13567,9	9215,0	13425,7	6218,2
2015	6175,9	13789,1	8814,0	13574,2	6124,5
2016	6219,1	13360,2	8455,3	13624,7	5947,0
2017	6209,0	13595,0	8498,3	13591,0	5981,1
2018	6271,9	13105,4	8582,3	13901,0	5952,2
2019	6390,4	12713,0	8638,3	13867,0	5853,8
2020	5892,5	11344,4	8228,8	12954,4	5317,7

Elaborado por: Montoya (2022). Información disponible en: Datos de libre acceso del banco mundial (fecha de captura: 21 de marzo de 2022), en: <https://datos.bancomundial.org/pais/>

Tabla 12: Continuación: Análisis de la variable PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020

Continuación: Análisis de la variable: PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020

Años	Finlandia	México	Perú	Canadá	Estados Unidos
1960	11420,7	3741,9	2709,5		19135,3
1961	12202,8	3808,6	2827,4		19253,5
1962	12481,5	3864,4	3023,5		20116,2
1963	12800,7	4050,0	3065,1		20701,3
1964	13396,6	4393,5	3173,7		21599,8
1965	14060,0	4561,1	3258,2		22696,7
1966	14339,8	4690,8	3428,8		23894,4
1967	14571,7	4813,5	3462,8		24226,5
1968	14840,5	5106,6	3373,2		25137,2
1969	16273,7	5121,2	3396,4		25664,4
1970	17121,7	5290,2	3415,0		25279,2
1971	17503,2	5325,6	3474,6		25783,7
1972	18745,2	5593,7	3497,9		26850,6
1973	19940,8	5858,4	3617,3		28097,1
1974	20478,7	6021,2	3851,1		27691,0
1975	20756,0	6191,8	3910,6		27363,0
1976	20764,8	6292,8	3863,5		28564,6
1977	20756,4	6337,7	3776,9		29586,4
1978	21301,1	6731,4	3583,4		30895,0
1979	22760,0	7202,3	3636,3		31523,4
1980	23912,0	7677,2	3757,1		31142,2
1981	24123,5	8134,1	3869,2		31620,6
1982	24734,3	7903,7	3768,1		30755,9
1983	25353,7	7455,0	3296,4		31873,0
1984	26035,0	7538,9	3336,0		33884,9
1985	26846,8	7538,5	3326,8		34986,4
1986	27497,1	7154,2	3558,0		35864,8

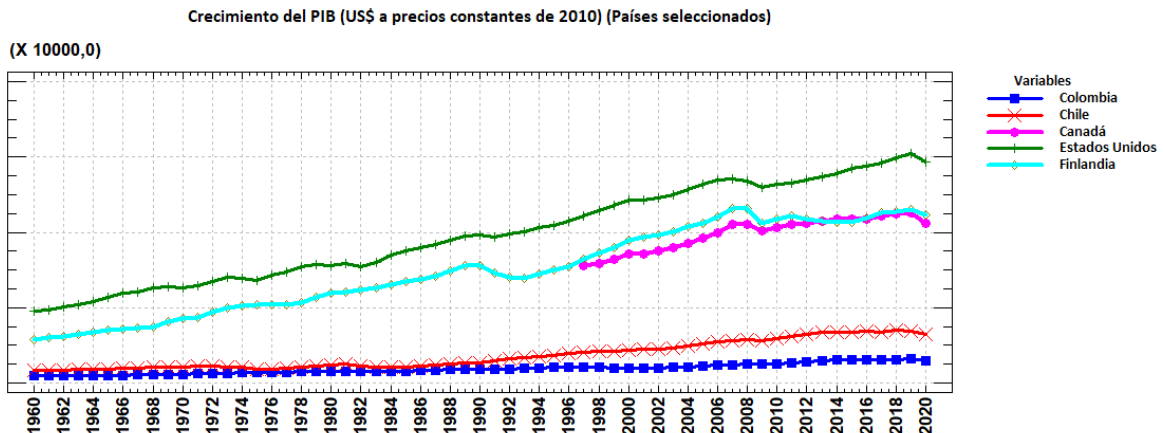
1987	28399,5	7130,4	3817,1		36775,3
1988	29794,4	7079,9	3381,2		37965,1
1989	31197,2	7229,1	2901,7		38989,5
1990	31267,4	7460,7	2700,0		39278,6
1991	29266,6	7632,4	2704,7		38715,3
1992	28143,8	7760,9	2638,0		39527,0
1993	27822,5	7773,2	2724,0		40082,6
1994	28800,7	8018,7	3002,4		41189,2
1995	29900,9	7390,7	3165,5		41794,2
1996	30895,9	7765,6	3194,3		42869,2
1997	32755,2	8168,9	3339,5	31222,7	44212,2
1998	34451,1	8461,5	3268,5	31830,6	45658,1
1999	35876,6	8567,1	3263,9	32826,5	47282,3
2000	37869,2	8861,9	3303,5	34121,6	48689,0
2001	38769,2	8703,0	3281,8	34227,3	48690,8
2002	39335,6	8580,9	3422,3	35015,8	49081,4
2003	40028,2	8587,1	3529,5	36024,1	50053,6
2004	41505,5	8801,3	3670,7	37086,4	51476,5
2005	42513,5	8877,9	3867,5	38573,2	52796,1
2006	44056,3	9142,8	4123,8	39776,2	53782,3
2007	46194,1	9214,4	4438,6	42097,4	54272,7
2008	46340,0	9181,4	4804,8	42063,6	53688,4
2009	42395,0	8568,6	4818,6	40368,3	51869,7
2010	43546,1	8878,6	5177,8	41155,3	52760,0
2011	44448,9	9076,3	5460,9	42037,0	53190,2
2012	43619,7	9280,3	5748,6	42315,8	53989,2
2013	43027,7	9283,0	6030,4	42846,3	54604,1
2014	42693,7	9426,3	6109,2	43635,1	55574,4
2015	42784,7	9616,6	6229,1	43596,1	56863,4
2016	43861,3	9751,6	6380,0	43536,9	57418,9
2017	45155,5	9842,4	6432,9	44325,4	58387,8
2018	45610,6	9945,8	6574,3	44917,4	59821,6
2019	46116,5	9820,4	6611,5	45118,7	60836,8
2020	44751,3	8909,7	5792,2	42294,2	58559,7

Elaborado por: Montoya (2022). Información disponible en: Datos de libre acceso del banco mundial (fecha de captura: 21 de marzo de 2022), en: <https://datos.bancomundial.org/pais/>

4.3 Conclusiones del análisis comparado sobre PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020

Conclusiones provisionales: Primera, los resultados a partir de la variable del *PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) 1960-2020*, entre *Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Brasil, Perú, México, Canadá, Estados Unidos y Finlandia* en el periodo de 1960 y 2020 es muy diferente al obtenido con el porcentaje de crecimiento anual. En miles de millones de dólares constantes de 2010, la nación que tiene un mayor promedio de crecimiento económico es Canadá con \$ 39.626 y con una mediana de \$ 41.596, con un dato mínimo de \$ 31.223 y con un valor máximo \$ 45.119, la desviación estándar está dentro de la media (4431,7).

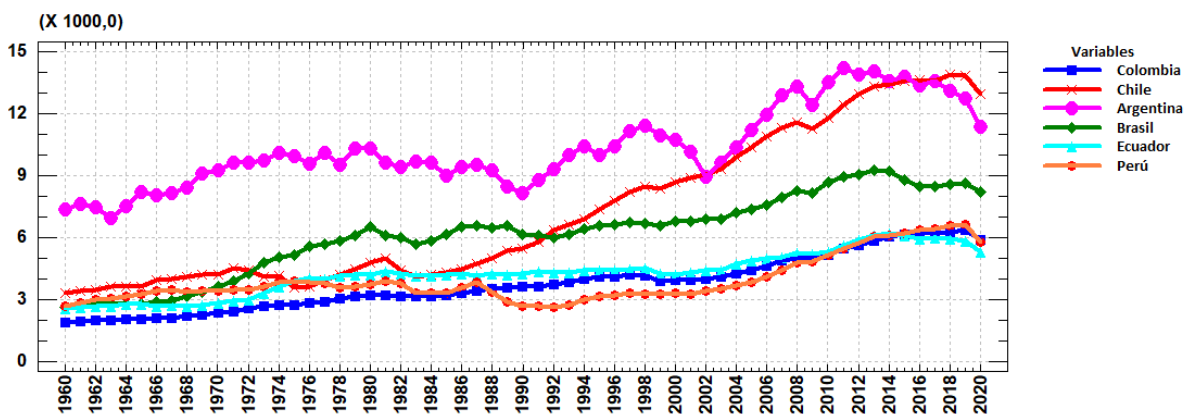
Serie de tiempo: 4 PIB en precios constantes de 2010 países seleccionados



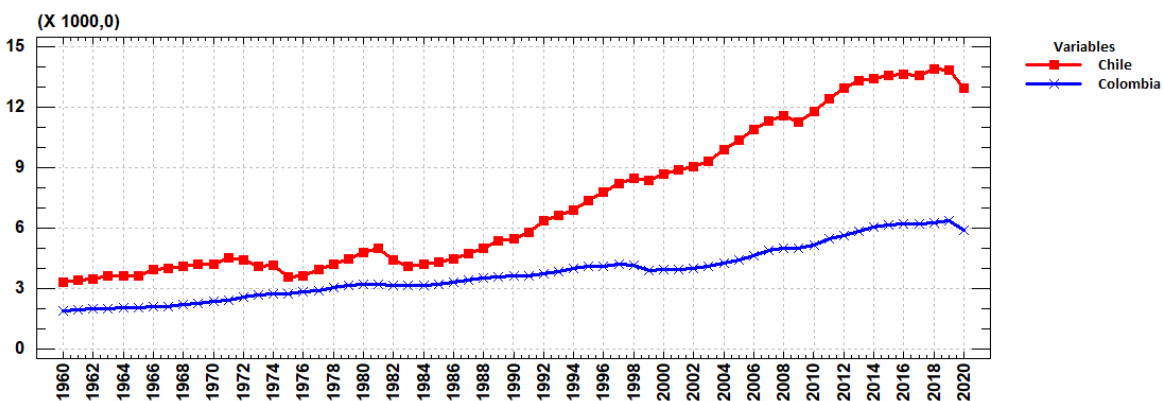
Segunda, todos los países presentan una tendencia principal de crecimiento económico en el periodo de análisis. Tercera, la serie de tiempo evidencia la enorme diferencia entre los países de desarrollo superior (Canadá, Estados Unidos, y Finlandia) y las economías de Chile y Colombia. La media de Canadá es de \$ 39.626 -en miles de millones de dólares- (mediana \$ 41.596); la de Estados Unidos \$ 39.425 (con una mediana de \$ 38.989); la de Finlandia \$ 29.807 (con una mediana de \$ 28.801); en relación con los promedios de Chile \$ 7.262 (con una mediana de \$ 5.470) y Colombia \$ 3.768 (con una mediana de \$ 3.640). Cuarta, la

segunda nación que tiene un mayor crecimiento es Estados Unidos con un promedio de \$ 39.425, con una mediana de \$ 38.989, con un dato mínimo de \$ 19.135 y un valor máximo de \$ 60.837, así mismo, será una constante de todos los países de la muestra de que su desviación estándar se encuentre dentro de la media, en este caso, 12.633.

Serie de tiempo: 5 PIB (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados)



Serie de tiempo: 6 PIB (US\$ a precios constantes de 2010) (Países seleccionados) Colombia - Chile



Quinta, en relación no con los países de desarrollo superior, sino de los demás países latinoamericanos, las conclusiones son totalmente contrapuestas al análisis del porcentaje del PIB; Colombia es la nación que presenta el menor crecimiento económico de los países que conforman la muestra, en el periodo seleccionado. La nación que tiene el mayor

crecimiento es Argentina en casi todo el periodo de análisis, exceptuando el subperiodo entre 2014-2020. Argentina presenta un promedio de crecimiento de \$ 10.335 miles de millones de dólares constantes de 2010 con una mediana de \$ 9.940. La segunda nación es México con \$ 7.397 (y una mediana de \$ 7.677); la tercera, Chile con un promedio de \$ 7.262 (y una mediana de \$ 5.470); la cuarta, Brasil \$ 6.157 (con una mediana de \$ 6.472); la quinta, Ecuador con una media de \$ 4.279 (y una mediana de \$ 4.270); la sexta, Perú con \$ 3.921 (y una mediana de \$ 3.498); y la nación que tiene el peor crecimiento económico en este análisis es Colombia con una media de \$ 3.768 (y una mediana de \$ 3.640). De hecho, la gráfica anterior sólo entre Colombia y Chile evidencia la enorme diferencia en términos de crecimiento económico que existe entre la nación cafetera y el país austral. De esta forma, el análisis en dólares constantes de 2010 nos permite ver un panorama muy diferente en comparación de la realización del análisis del desarrollo basado únicamente en el PIB como variable principal. El análisis de las variables nos proporciona la idea que las decisiones macroeconómicas y de gestión y administración pública han estado bien tomadas porque se encuentran en los datos de crecimiento su principal justificación; pero la comparación del crecimiento medido en dólares constantes nos invita a reflexionar su realmente el modelo de desarrollo que se ha venido implementando en Colombia desde los años noventa es el apropiado para las condiciones materiales y humanas del país. Ahora, nuestro interés principal es establecer vínculos entre los conceptos de desarrollo y educación superior, como parte fundamental de la investigación por la economía política sobre este segmento de la política social en Colombia y Chile.

4.4 Construcción del contexto del análisis de correlación. Análisis descriptivo de las variables agregadas sobre la financiación de la educación y educación superior en Colombia y Chile en el periodo 1970-2019

En primer lugar, como se expresa en la introducción sobre *desarrollo y educación*, se define con Robert Lucas (de la Universidad de Chicago) el concepto de *crecimiento económico*

como la determinación del incremento del producto interno bruto en la economía de una sociedad, durante un periodo determinado de tiempo.¹⁴⁵ Es decir, en esta línea interpretativa compartida por el Banco Mundial y la OCDE se produce una asimilación del desarrollo económico dentro del crecimiento, y a su vez, éste último, como lo dijimos, se constituye en un problema de cuantificación de un conjunto de variables dentro de las cuales se destaca *el ingreso per cápita*. En segundo lugar, dentro de este paradigma se ha sostenido el presupuesto de Kuznets (1955), de acuerdo con el cual, en las primeras etapas de desarrollo de una nación existe una relación directa entre *crecimiento y desigualdad*; sólo que después, expresó, una vez alcanzadas mayores tasas del PIB, la curva de la desigualdad empezaría a decrecer. Este argumento es compartido por Hirsch (1977) quien sostuvo que a medida que aumenta el crecimiento, se produce “un pastel más grande” y en la medida que éste se alcanza se empieza a generar unos mayores de bienestar y equidad. En tercer lugar, nuestro estudio previo sobre el GINI nos proporcionó evidencia que Colombia es uno de los países más inequitativos del mundo, dado que ha estado en los 5 primeros lugares de mayor desigualdad en los últimos 20 años en una escala global, y que Chile es tan bien una nación profundamente desigualitaria.

Y en cuarto lugar, en el análisis de la variable sobre *el crecimiento económico* logramos determinar el importante incremento del PIB que ha tenido Chile y Colombia entre 1980 y 2018 en relación con todos los países de Latinoamérica, e incluso con algunos países de desarrollo superior incluidos en la muestra (como Canadá, Estados Unidos y Finlandia) cuando la variable de análisis que se toma como referencia es *en porcentaje de crecimiento*; las conclusiones fueron muy diferentes cuando el ejercicio se llevó a cabo desde la variable de *crecimiento del PIB en dólares constantes de 2010*. De tal forma, en términos de resultados, nos interesa establecer si en el caso de Colombia y Chile existe o no relación entre la inversión que realiza en educación, en educación superior y el PIB en precios

¹⁴⁵ T.L: “Por el problema del *desarrollo económico* simplemente entiendo la dificultad de la contabilidad del patrón observado a través de países y del tiempo en niveles y tasas de crecimiento del ingreso per cápita.” “By the problem of economic development, I mean simply the problem of accounting for the observed pattern, across countries and across time, in levels and rates of growth of per capita income.” (Lucas, 1998: 3).

corrientes desde 1970. De igual forma, se realiza un ejercicio de control en el análisis realizando un análisis alternativo en dólares constantes de 2010 -al cual tenemos acceso a través de la base de datos del Banco Mundial.

El análisis de valores agregados es importante porque permite establecer una perspectiva general del financiamiento de la educación superior, al mismo tiempo que construimos un contexto interpretativo del ejercicio de correlación anterior. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, debido a la complejidad de los mecanismos de financiación en ambos países, es necesario llevar a cabo unos análisis con datos específicos, que infortunadamente se realizan a través de estudios igualmente que tienen su propia ventana de análisis. En primera instancia, esto se debe a la disponibilidad de los datos en el momento de realización de la indagación. En segunda instancia, a que las herramientas de financiación difieren en sumo grado en Colombia y Chile, y no en pocas ocasiones no es posible su comparación, sino que se requiere el análisis de la política pública en particular. Iniciaremos con una reflexión sobre los datos agregados; pero, más adelante, se desarrollan análisis específicos, en capítulos independientes, y por ende, mucho más detallados sobre el financiamiento de la educación superior tanto en Colombia como en Chile.

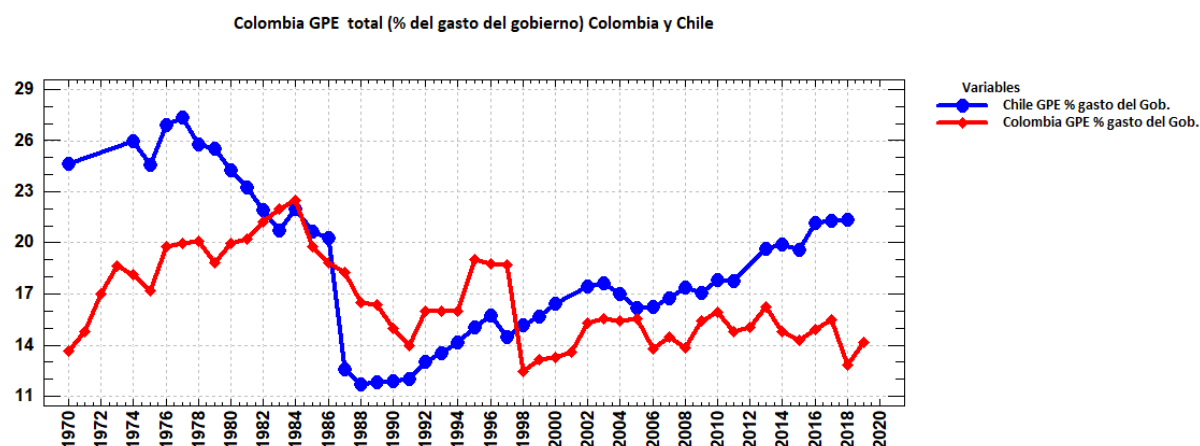
4.5 Los resultados de este capítulo

La variable *Chile gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)* tiene un promedio de 18,67% y una mediana de 17,69; las cuales son superiores a *Colombia gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)*; la desviación estándar de ambos se encuentra dentro de las medias (Colombia 2,57864 / Chile 4,49491). El valor mínimo de GPE (Gasto público en educación) es de 11,7% que corresponde al año 1988, siendo presidente Augusto Pinochet Hiriart, y este es precisamente el año del Plebiscito Nacional (1988); su valor máximo es 27,38 que se presentó en el año 1977, en el cuarto año del mismo presidente. Por su parte GPE como gasto del gobierno en Colombia tiene como dato mínimo 12,47% que pertenece al año 1998, el último año de la presidencia de Ernesto Samper

Pizano y el primero de Andrés Pastrana Arango. Su valor máximo es de 22,5 que corresponde al año 1984 ocurrió en la presidencia de Belisario Betancur.

Por su parte, la variable *Chile gasto público en educación, total (% del PIB)* tiene una media de 3,83% y una mediana de 3,8, el dato menor es de 2,25 pertenece al año 1990, precisamente el año de la reforma de la política educativa en Chile, y del fin del gobierno de Pinochet. Su valor más alto es de 5,72% que se presentó en el año de 1972, en el que todavía era presidente Salvador Allende. Por otro lado, *Colombia Gasto público en educación, total (% del PIB)* tiene un promedio de 3,37% y una mediana de 3,45, el dato mínimo es de 1,95%, y el valor máximo de 4,87 que pertenece al año 2013, en el que era presidente Juan Manuel Santos Calderón.

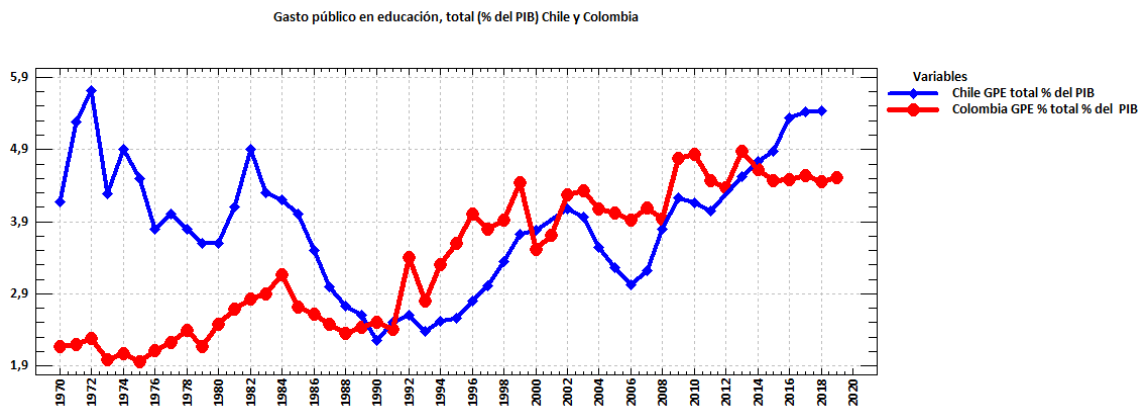
Serie de tiempo: 7 Gasto público en educación total del gasto del gobierno en Colombia y Chile



En el caso de Chile podemos establecer tres tendencias principales que evidencian una intencionalidad sostenida en periodos de tiempo definido; por ello requerimos un análisis desde la variación estacional. Entre 1970 y 1977 se presenta un subperiodo de ascenso en la inversión (con un dato por fuera de la regularidad en 1975). Pero desde 1977 hasta 1988, la variable *Chile gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)* presenta un descenso constante, en efecto en 1977 el porcentaje era del 27,38%, y para el año 1988, bajo hasta el 11,7%. El tercer subperiodo se presenta a partir de 1989 con una sola tendencia de crecimiento en la inversión en educación, siendo leve entre los años iniciales

1988 (16,50%), 1989 (16,38%), 1990 (15,0%); pero vuelve a subir hasta el 21,37% en el 2018. La situación de Colombia presenta una fluctuación mucho más alta; no obstante, podemos encontrar 5 subperiodos. El primero entre 1974 y 1984 que es de crecimiento importante en la inversión, en 1970 era de 13,63%, para el año 1984 fue de 22,50%. El segundo subperiodo entre 1984-1991 es de completo descenso, en 1985 el gasto fue de 19,80%, y para el año 1991 fue de 14,0 %. El tercer subperiodo inicia entre 1991-1995 es de aumento. El cuarto subperiodo se presenta entre 1994 y 1998 nuevamente de descenso. Pero, el siguiente, entre 1998-2005 es de aumento; y finalmente entre 2015-2019 con fuertes fluctuaciones, pero caracterizado porque la inversión nunca aumenta a los niveles de los años noventa, y menos a los setenta.

Serie de tiempo: 8 Gasto público en educación como % del PIB en Colombia y Chile

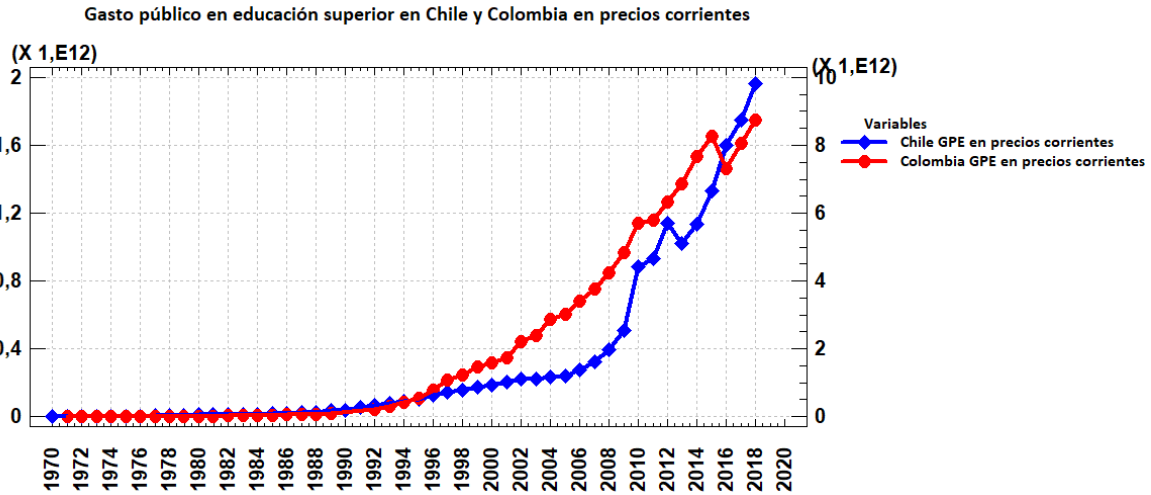


La variable *Chile gasto público en educación, total (% del PIB)* presenta varios movimientos irregulares fuertes, no obstante, podemos encontrar dos grandes tendencias, una entre 1972-1990, que se caracteriza en general por un descenso en la inversión; y una entre 1991-2018 de fuerte aumento; no obstante, desde el punto de vista de la fluctuación estacional es necesario plantear siete subperiodos. Entre 1970-1972 es de aumento; segundo, entre 1972 hasta 1980 es de descenso constante; tercero, nuevamente vuelve a crecer entre 1980-1982; pero el cuarto subperiodo, 1982-1990, se constituye en el de mayor desaceleración en la inversión en educación, en efecto en 1982 el gasto era del 4,90% y para

el 1990 fue de 2,25% -que es valor mínimo de todo el periodo de análisis-. El quinto, entre 1991-2002 es de aumento muy significativo; luego el sexto, entre 2002-2006 es de disminución; y finalmente, el séptimo subperiodo se da entre 2006-2018 que representa un periodo de crecimiento constante en la inversión (con unos datos irregulares entre 2010-2012).

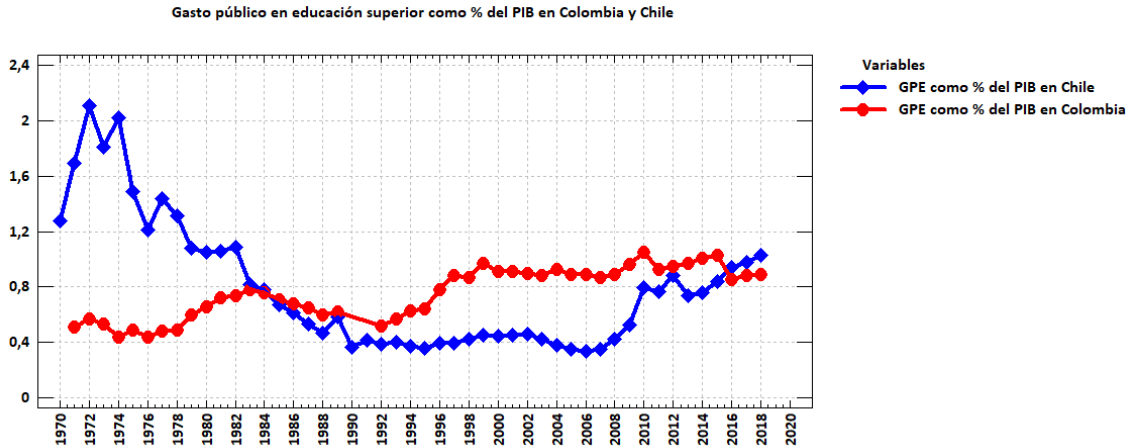
Por su parte, en perspectiva comparada la variable *Gasto público en educación superior como porcentaje del PIB en Chile* tiene un promedio de 0,79%, que es levemente superior al de Colombia con 0,76%, sin embargo, la mediana es más alta en el país cafetero con 0,78%, mientras la mediana del país austral es de 0,67%. En el caso del *Gasto público en educación superior como % del PIB en Colombia* tiene como valor mínimo 0,44, que corresponde al año de 1976 y el dato más alto de 1,05% se presentó en el año 2010. En el caso del país del cono sur su valor mínimo es de 0,33% que se presentó en el año 2006, y el valor superior es de 2,11 que se presentó en el año 1972. Por otro lado, la comparación de los valores de *Gasto público en educación superior en Chile en precios corrientes* carece de sentido, debido a las dificultades asociadas a las escalas de las monedas nacionales; se incluyen los datos entre ambas naciones con el fin de apreciar sus tendencias y variaciones cíclicas. Por eso introducimos primero esa gráfica entre los dos grupos de variables:

Serie de tiempo: 9 Gasto público en educación superior en Colombia y Chile en precios corrientes



La gráfica del *gasto público en educación superior en precios corrientes* nos muestra que en ambas naciones existe una tendencia de crecimiento, lo cual es totalmente comprensible con el aumento de la población en toda Latinoamérica en los últimos 50 años. Sin embargo, más allá de dicha obviedad, si es notoriamente significativo: primero, que en perspectiva comparada existe un comportamiento muy similar entre los países entre los años setenta y ochenta hasta 1996. Segundo, que a partir de 1996 en ambas naciones se evidencia un aumento muy marcado en la inversión; si bien en el caso de Chile hasta los años 2005-2006, este aumento es más leve que en el mismo periodo en Colombia, es muy significativa la evidencia del aumento de la inversión en lo corrido del siglo veintiuno.

Serie de tiempo: 10 Gasto público en educación superior como % del PIB en Colombia y Chile



La gráfica de gasto público en educación como porcentaje del PIB si nos permite realizar un análisis comparado más preciso entre ambas naciones, debido a que de esta forma se evade el efecto que resulta de realizar la reflexión en los precios corrientes, y permite establecer un marco común para el ejercicio interpretativo. En ese sentido es muy importante establecer la tendencia en cada nación; en el caso del país austral, en términos generales la tendencia es de descenso en el gasto en todo el periodo de análisis, aunque resulta particularmente importante un repunte de la inversión en forma posterior a 2006, en comparación con todo el periodo anterior. En el caso de Colombia, también existe una tendencia principal, ésta es de crecimiento en toda la ventana de análisis, con dos aspectos observables, primero la fluctuación es más leve que en Chile, y segundo que desde 1982 hasta el 2015 la proporción del gasto fue más grande en el país cafetero que en la nación austral. Ahora, debido a la variabilidad interna se requiere llevar a cabo un análisis por subperiodos.

De tal forma, desde la *variación estacional* en Chile es necesario interpretar la serie de tiempo en 5 subperiodos. El primero entre 1970-1974 en el que se evidencia el momento de mayor inversión por parte del gobierno chileno. El segundo, entre 1974 hasta 1990 de marcado descenso en la inversión. El tercero de sostenimiento en el gasto entre 1991-2002; el cuarto entre 2002-2006, un nuevo lapso de disminución; y por último, un quinto subperiodo que inicia en 1997 y va hasta el 2018 de aumento progresivo en el gasto en

educación superior. Por su parte en Colombia podemos establecer 7 subperiodos. El primero entre 1970-1978 es de oscilación moderada, pero evidenciando un sostenimiento en el gasto. Un segundo subperiodo entre 1976-1983 de crecimiento en la inversión. Un tercero, entre 1983-1992 de marcado descenso en el gasto. Un cuarto, entre 1992-1999, nuevamente de aumento; un cuarto entre 1999-2008 de sostenimiento en la inversión; entre 2008-2010, se presenta el momento de mayor gasto en toda la ventana de análisis; el sexto, entre 2010-2014 de aumento, mientras que entre 2016-2018, si bien la dirección es de ascenso, los rubros son inferiores al cuatrienio anterior. En los capítulos siguientes realizaremos una construcción del contexto de economía política que ha permitido este direccionamiento en el comportamiento de las variables agregadas de la educación superior en Colombia y Chile.

Cuando realizamos el análisis, a propósito de las variables que conforman el *gasto público en educación como % del PIB en Colombia y Chile* podemos apreciar que, entre las dos naciones, la que ha aumentado de manera relativamente constante la inversión es Colombia. Chile evidencia un descenso sumamente fuerte entre 1974 y 1990, los años noventa hasta entrar al siglo XXI son de una inversión moderada y relativamente estable. Solo a partir del año 2009 el país austral aumenta la inversión en educación de una manera significativa, pero muy lejos de los niveles de financiamiento que ejecutaba en los años setenta. Este comportamiento de la gráfica evidencia la fuerte influencia ideológica en el país del cono sur en relación con los postulados de maximización de resultados, eficacia y eficiencia tanto de la teoría económica neoclásica como de la Nueva Gestión Pública. El desfinanciamiento es evidente, el cual representa muy bien los postulados de Friedman en torno a trasladar al sector privado la responsabilidad de la educación, y de disminuir la inversión que los gobiernos llevan a cabo en términos de política social. Este aspecto lo veremos con mayor profundidad en el capítulo que se dedica exclusivamente a un análisis más profundo del financiamiento de la educación superior en Chile.

4.6 Análisis de correlación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en Colombia y Chile

Frente al primer análisis de resultados tenemos la dificultad de que en efecto tanto el PIB como la inversión en educación presentan crecimiento; por ende, podría pensarse que la relación podría ser espuria; no obstante, al considerar que los análisis de correlación, de acuerdo con Hernandez, Fernandez y Baptista (2010: 81) tienen el propósito de establecer la relación o grado de asociación que existe entre conceptos, variables o categorías, y que también permiten cuantificar, valorar y determinar tanto la existencia de la relación, como su grado y dirección; podemos decir que nuestro estudio inicial ofrece un marco contextual amplio sobre la inversión en educación superior y las tendencias existentes en los matriculas de los distintos niveles formativos.

Tabla 13: Datos para análisis agregados entre el financiamiento de la educación y el PIB en Colombia en el periodo 1970-2021. Tabla Nro. 1

Datos para análisis agregados entre el financiamiento de la educación y el PIB en Colombia en el periodo 1970-2021. Tabla Nro. 1					
Años	Colombia Gasto público en educación total (% del gasto del gobierno)	Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA) (Datos en millones de pesos / 1.000.000). ¹⁴⁶	Colombia Gasto público en educación, total (% del PIB)	Gasto público en educación superior como % del PIB en Colombia ¹⁴⁷	PIB en Colombia en precios corrientes (Datos en millones de pesos / 1.000.000) ¹⁴⁸
1970	13,63		2,16		\$ 0,00
1971	14,81	\$ 787,14	2,20	0,51	\$ 152.262,80
1972	17,03	\$ 1.075,16	2,28	0,57	\$ 186.092,30
1973	18,63	\$ 1.293,49	1,98	0,53	\$ 243.235,90
1974	18,16	\$ 1.460,70	2,07	0,44	\$ 329.155,40
1975	17,18	\$ 2.026,58	1,95	0,49	\$ 412.828,70
1976	19,77	\$ 2.371,69	2,11	0,44	\$ 532.960,80
1977	19,96	\$ 3.332,23	2,22	0,48	\$ 687.519,43

¹⁴⁶ Los datos originales se dividen por 1.000.000 debido a que uno de los jurados solicitó la presentación de los datos en millones de pesos.

¹⁴⁷ En la síntesis estadística del 2016 esta variable recibe el nombre de: Part. de los Aportes Nación a las IES como % del PIB

¹⁴⁸ Los datos originales se dividen por 1.000.000 debido a que uno de los jurados solicitó la presentación de los datos en millones de pesos.

1978	20,10	\$ 4.422,69	2,39	0,49	\$ 916.569,70
1979	18,85 ¹⁴⁹	\$ 7.086,51	2,16	0,60 ¹⁵⁰	\$ 1.195.379,50
1980	19,99 ¹⁵¹	\$ 10.481,00	2,47	0,66	\$ 1.579.130,00
1981	20,25	\$ 14.198,00	2,69	0,72	\$ 1.982.778,00
1982	21,21	\$ 18.478,00	2,82	0,74	\$ 2.497.298,00
1983	21,98	\$ 23.787,00	2,89	0,78	\$ 3.054.137,00
1984	22,50	\$ 29.288,00	3,16	0,76	\$ 3.856.584,00
1985	19,80	\$ 35.457,00	2,72	0,71	\$ 4.965.883,00
1986	18,83	\$ 46.049,00	2,61	0,68	\$ 6.787.956,00
1987	18,28	\$ 57.268,00	2,47	0,65	\$ 8.824.408,00
1988	16,50	\$ 70.130,00	2,35	0,60	\$ 11.631.868,00
1989	16,38	\$ 95.373,00 ¹⁵²	2,44 ¹⁵³	0,62	\$ 15.350.344,00 ¹⁵⁴
1990	15,0		2,5 ¹⁵⁵		\$ 24.030.173,00
1991	14,0		2,4		\$ 31.130.592,00
1992	16,0	\$ 205.141,00	3,4	0,52	\$ 39.730.752,00
1993	16,0	\$ 296.590,00	2,8	0,57	\$ 52.271.688,00
1994	16,0	\$ 426.288,00	3,3	0,63	\$ 67.532.862,00
1995	19,0	\$ 543.953,00	3,6	0,64	\$ 84.439.109,00
1996	18,8	\$ 789.251,00	4,0	0,78	\$ 100.711.389,00
1997	18,7 ¹⁵⁶	\$ 1.074.419,00	3,8	0,88	\$ 121.707.501,00
1998	12,47535992	\$ 1.228.904,00	3,926440001	0,87	\$ 140.483.322,00
1999	13,15192986	\$ 1.476.602,00	4,44080019	0,97	\$ 151.565.005,00
2000	13,29638958	\$ 1.585.342,00	3,511209965	0,91	\$ 174.896.258,00
2001	13,57052994	\$ 1.720.572,00 ¹⁵⁷	3,708679914	0,91	\$ 188.558.786,00 ¹⁵⁸
2002	15,30206013	\$ 2.206.776,75	4,268129826	0,90 ¹⁵⁹	\$ 245.323.000,00 ¹⁶⁰

¹⁴⁹ Los datos entre 1970-1979 son tomados de: Fuente: DANE (1984). *50 años de estadísticas educativas*. Bogotá: DANE., pp. 117-118.

¹⁵⁰ Los datos entre 1971-1979 en: UNESCO-CRESALC (1985). *La educación superior en Colombia*. Caracas CRESAL-UNESCO, pp. 54.

¹⁵¹ Los datos entre 1980 y 1989 son tomados de: ICFES (1991). Anuario de Estadísticas de la Educación Superior. Bogotá: ICFES., cuadro 1.5.

¹⁵² El título de la variable en la síntesis estadística del ICFES (1991 es: Gasto de educación superior en millones de pesos corrientes. Se multiplicó por 1.000.000 para dejar la cifra en pesos.

¹⁵³ Datos entre 1980-1989. Fuente: ICFES (1991). Anuario de Estadísticas de la Educación Superior. Bogotá: ICFES., pp. 25.

¹⁵⁴ Datos del PIB entre 1980-1989 en ICFES (2001). En: Ministerio de Educación Nacional (2001). Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia. Bogotá: MEN., pp. 12

¹⁵⁵ Los datos de 1990 al año 1997 son de: República de Colombia- Ministerio de Educación Nacional (2001). *Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia*. Bogotá: MEN., pp. 12.

¹⁵⁶ Datos entre 1990-1997 fuente: Ministerio de Educación Nacional (2001b). Ponencia en la 46ª Conferencia Internacional de Educación (CIE). Ginebra, Suiza, septiembre 5 al 7 de 2001.

¹⁵⁷ El dato de gasto en educación superior de 1992-2001 se obtiene en: IESALC – UNESCO (2002). *LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA*. DIGITAL OBSERVATORY FOR HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. UNESCO IES/2002/ED/PI/28, disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve, pp. 75-76. Sin embargo, la variable en el documento se titula: *Composición porcentual de los egresos de las IES públicas (1992-2.001) (En miles de millones de pesos)*, pero dado que barca: Gastos de personal + Gastos generales + T. Ctes + G. Comp. + Total gastos de funcionamiento + Servicio de la deuda + Gastos de Inversión; por lo tanto, en realidad la variable se refiere es al gasto total de educación superior en Colombia en dicho periodo.

¹⁵⁸ Datos del PIB entre 1990-2001, fuente: Banco de la República (2021) (captura 11 de noviembre de 2021), en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/catalogo#pib1994>

¹⁵⁹ Los datos de esta variable desde el 2002-2015 incluyen los datos de formación del SENA, ver SNIES (2016).

¹⁶⁰ Datos de financiamiento en Colombia entre 2002-2015 en: SNIES (2016). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: mayo de 2016).

2003	15,53950024	\$ 2.389.723,27	4,325139999	0,88	\$ 272.345.000,00
2004	15,41742039	\$ 2.862.347,53	4,079349995	0,93	\$ 307.762.000,00
2005	15,53145027	\$ 3.015.590,68	4,020989895	0,89	\$ 340.156.000,00
2006	13,77132034	\$ 3.404.290,39	3,916719913	0,89	\$ 383.898.000,00
2007	14,4981699	\$ 3.747.570,80	4,083010197	0,87	\$ 431.072.000,00
2008	13,8549099	\$ 4.251.516,51	3,938780069	0,89	\$ 480.087.000,00
2009	15,45088005	\$ 4.838.949,37	4,776519775	0,96	\$ 504.647.000,00
2010	15,92683029	\$ 5.696.089,39	4,83382988	1,05	\$ 544.924.000,00
2011	14,77202988	\$ 5.793.831,12	4,466080189	0,93	\$ 619.894.000,00
2012	15,02233982	\$ 6.343.219,18	4,370389938	0,95	\$ 664.240.000,00
2013	16,26272964	\$ 6.868.304,31	4,878550053	0,97	\$ 710.497.000,00
2014	14,80897999	\$ 7.670.643,40	4,629459858	1,01	\$ 757.506.000,00
2015	14,29273033	\$ 8.257.828,17	4,470389843	1,03	\$ 800.849.000,00
2016	14,92718983	\$ 7.313.192,26 ¹⁶¹	4,477210045	0,85 ¹⁶²	\$ 863.782.000,00 ¹⁶³
2017	15,46874046	\$ 8.055.771,40 ¹⁶⁴	4,535510063	0,88	\$ 920.471.000,00
2018	12,83718967	\$ 8.746.160,32 ¹⁶⁵	4,449100018	0,89	\$ 987.791.000,00

¹⁶¹ El dato de 2016 no se introduce con los mismos criterios que los de 2017-2021 porque en la página web del SENA no se encuentra la ejecución presupuestal de los años anteriores a 2017, sólo están disponibles las ejecuciones presupuestales desde 2017-2021, para verificar: <https://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/Paginas/presupuesto-historico.aspx>. Por otro lado, aunque parezca increíble, en el *Informe de Gestión Servicio Nacional de Aprendizaje* del año 2016 no se presenta el dato de ejecución presupuestal en precios corrientes, se presentan solo datos en porcentaje de cumplimiento. Por ese motivo, para establecer el dato del SENA (2016) se recurre a la apropiación presupuestal del SENA del 2016, la cual fue de: \$3.096.495.603.177. (Resolución Nro 1, SENA, Dirección General, Bogotá), disponible en: https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion_sena_0001_2016.htm Nosotros veníamos trabajando con el dato de *Ejecución gastos diciembre* en los cálculos propios de 2017 y 2018, por ende, puede presentarse una variación financiera al final del año, pero teniendo en cuenta que ésta casi siempre es inferior al 5%, es decir la diferencia, entre gasto proyectado y gastos ejecutado es inferior al 5%, se realiza el cálculo con el valor de apropiación y se realiza la presente aclaración. Calculo propio, para calcular esta cifra se parte de la información tomada de: SENA \$3.096.495.603.177 + \$ 4.161.827.150.538 (Financiamiento de la Educación Superior en Colombia (Incluye financiamiento + inversión + gastos generales) + \$ 54.869.502.461 (Financiamiento IES Públicas Ministerio de Educación (sin SENA) = \$ 7.313.192.256.176. Fuente información: Ministerio de Educación Nacional (2016). *Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2016 (Nivel Decreto)*, (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020), en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/>

¹⁶² Datos 2016-2017-2018 cálculos propios.

¹⁶³ Los datos de 2015 y 2016 del PIB se tomaron de: Banco de la República (2020), *Producto Interno Bruto total y por habitante. A precios corrientes en miles de millones de pesos constantes año base 2015*, (capturado en 26/06/2020), disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/producto-interno-bruto-pib>

¹⁶⁴ Calculo propio, para calcular esta cifra se parte de la información tomada de: SENA, Ejecución de Gastos a diciembre de 2017: \$ 3.208.820.000.000 (Total ejecución de gastos a diciembre 31 de 2017). + \$ 4.769.803.145.359 (Financiamiento de la Educación Superior en Colombia (Incluye financiamiento + inversión + gastos generales) + \$ 77.148.256.982 (Financiamiento IES Públicas Ministerio de Educación (sin SENA) = \$ 8.055.771.402.341. Fuente información: Ministerio de Educación Nacional (2017). *Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2017 (Nivel Decreto)*, (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020), en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/> y SENA (2017), *Informe de Gestión Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*, Bogotá: SENA, Dirección General, pp. 110

¹⁶⁵ Calculo propio, para calcular esta cifra se parte de la información tomada de: SENA, Ejecución de Gastos a diciembre de 2018: \$ 3.281.595.410.000 (Total ejecución de gastos a diciembre 31 de 2018). + \$ 5.337.399.405.178 (Financiamiento de la Educación Superior en Colombia (Incluye financiamiento + inversión + gastos generales) + \$ 63.582.750.426 (Financiamiento IES Públicas Ministerio de Educación (sin SENA) = \$

2019	14,13658047	\$ 9.324.122,37 ¹⁶⁶	4,506219864 ¹⁶⁷	0,88	\$ 1.061.119.000,00
2020		\$ 10.161.085,36 ¹⁶⁸		1,01	\$ 1.002.922.300,00
2021		\$ 10.903.135,00 ¹⁶⁹		0,92	\$ 1.176.694.335,85

Elaboro: Montoya (2022)

Tabla 14: Datos para análisis agregados entre el financiamiento de la educación y el PIB en Chile en el periodo 1970-2021. Tabla Nro. 2

Datos para análisis agregados entre el financiamiento de la educación y el PIB en Chile en el periodo 1970-2021. Tabla Nro. 2

Años	Chile Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)	Chile Gasto en educación superior en precios corrientes (Datos en millones de pesos / 1.000.000)	PIB en Chile en precios corrientes (Datos en millones de pesos / 1.000.000)	Gasto público en educación, total (% del PIB)	Gasto público en educación superior como porcentaje del PIB
1970	24,64	\$ 1,14	\$ 103,13 ¹⁷⁰	4,18	1,28
1971		\$ 1,96	\$ 132,79	5,28	1,69
1972		\$ 4,50	\$ 246,56	5,72	2,11
1973		\$ 18,90	\$ 1.205,48	4,29	1,81
1974	25,94	\$ 186,30	\$ 9.609,53	4,90	2,02
1975	24,56	\$ 529,10	\$ 37.425,09	4,50	1,49

8.746.160.316.030. Fuente información: Ministerio de Educación Nacional (2018). *Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2018 (Nivel Decreto)*, (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020), en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/> y SENA (2018), *Informe de Gestión Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*, Bogotá: SENA, Dirección General, pp. 80

¹⁶⁶ Cálculo propio de gasto en educación superior del 2019 = \$ 5.809.823.237.779 (Con base en sumatoria de programas dedicados a educación terciaria en: Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2019) + \$ 3.514.299.130.000, dato del SENA 2019: *total de ejecución de gastos*, en: SENA (2019). *Informe de gestión*. Bogotá: SENA, p. 70

¹⁶⁷ Datos entre 1998-2019 son tomados de: Banco Mundial (2022) *Indicadores del desarrollo mundial* (Last Updated Date 15/02/2022), (fecha de captura: 28 de marzo de 2022), en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

¹⁶⁸ Cálculo propio de gasto en educación superior del 2020 = \$ 6.649.958.358.023 (Con base en sumatoria de programas dedicados a educación terciaria en: Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2020) (Datos de gasto e inversión con base en el Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2020 (Nivel decreto))+ \$ 3.511.127.000.000, dato del SENA 2020: *presupuesto de gastos ejecutados*, en: SENA (2020). *Informe de gestión*. Bogotá: SENA, p. 117.

¹⁶⁹ Cálculo propio de gasto en educación superior del 2021 = \$ 7.256.732.002.731 (Con base en sumatoria de programas dedicados a educación terciaria en: Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2021) (Datos de gasto e inversión con base en el Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2021 (Nivel decreto) del 2021) + \$ 3.646.403.000.000, dato del SENA 2021: *presupuesto de gastos ejecutados*, en: SENA (2021). *Informe de gestión*. Bogotá: SENA, p. 124.

¹⁷⁰ Datos del PIB. Fuente: Banco central de Chile (2022). (Capturado el 7 de abril de 2022). (PIB. Información histórica-Series empalmadas-Series anuales a precios corrientes). En: https://si3.bcentral.cl/Siete/Es/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_CCNN76/CCNN_HIST13_CORR/CCNN_HIST13_CORR?cbFechaInicio=1970&cbFechaTermino=2020&cbFrecuencia=ANNUAL&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=

1976	26,90	\$ 1.562,90	\$ 134.962,12	3,80	1,21
1977	27,38	\$ 4.143,90	\$ 300.760,72	4,00	1,44
1978	25,81	\$ 6.380,00	\$ 506.241,30	3,80	1,31
1979	25,55	\$ 8.322,20	\$ 812.187,71	3,60	1,08
1980	24,25	\$ 11.302,40	\$ 1.132.431,69	3,60	1,05
1981	23,28	\$ 13.570,80	\$ 1.345.885,24	4,10	1,06
1982	21,95	\$ 13.571,80	\$ 1.289.341,22	4,90	1,09
1983	20,75	\$ 12.889,90	\$ 1.603.846,03	4,30	0,82
1984	22,01	\$ 14.871,60	\$ 1.932.426,51	4,20	0,78
1985	20,69	\$ 17.334,40	\$ 2.847.686,14	4,00	0,67
1986	20,27 ¹⁷¹	\$ 19.836,00	\$ 3.644.650,05	3,50	0,61
1987	12,6	\$ 21.870,00	\$ 4.883.059,00	3,00	0,53
1988	11,7	\$ 24.615,00 ¹⁷²	\$ 6.380.116,70	2,73 ¹⁷³	0,47 ¹⁷⁴
1989	11,8	\$ 35.938,83	\$ 7.977.983,65	2,6 ¹⁷⁵	0,58 ¹⁷⁶
1990	11,9	\$ 37.120,22	\$ 10.096.424,40	2,25015998	0,367657109
1991	12,0	\$ 54.526,15	\$ 13.212.666,67	2,5 ¹⁷⁷	0,412680917
1992	13,0 ¹⁷⁸	\$ 64.732,85	\$ 16.665.745,89	2,6	0,388418577
1993	13,5188303	\$ 80.160,47	\$ 19.924.680,97	2,38371992	0,402317455
1994	14,1324196	\$ 89.645,33	\$ 23.953.800,14	2,51182008	0,374242636
1995	15,0246201	\$ 104.213,70	\$ 29.141.591,31	2,56469989	0,357611562
1996	15,7599897	\$ 126.294,63	\$ 32.173.374,44	2,7962501	0,392543926
1997	14,5041399	\$ 140.563,23	\$ 35.621.374,46	3,01245999	0,394603606
1998	15,1703701	\$ 157.557,81	\$ 37.549.275,34	3,34015012	0,419602785
1999	15,6522198	\$ 173.066,86	\$ 38.246.923,16	3,72921991	0,452498776
2000	16,4279099	\$ 186.022,07	\$ 42.005.194,29	3,77583003	0,442854914
2001		\$ 203.826,17	\$ 45.067.992,92		0,452263693
2002	17,4505997	\$ 220.517,71	\$ 48.044.478,87	4,08121014	0,458986571
2003	17,6372204	\$ 221.263,45	\$ 52.299.888,13	3,96345997	0,423066767
2004	17,0210495	\$ 231.033,34	\$ 60.471.710,76	3,53838992	0,382051932
2005	16,1990891	\$ 240.588,00	\$ 68.831.705,43	3,26283002	0,349530789

¹⁷¹ Existe una notable diferencia en los datos hallados entre 1980-1986 en: Cominetti, R., & Ruiz, G., (1997). *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Washington: The World Bank, p. 105., con el cálculo propio, dado que la cifra para obtener en calculo propio se realiza con base en millones de pesos corrientes de la fecha, se mantienen estos datos entre 1974-1986. Los datos en precios corrientes entre 1974-1986 son tomados de: Cabezas, Mabel (1988). *Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-1986*. Santiago de Chile: CIEPLAN, p. 19.

¹⁷² Los datos entre 1970-1988 en: Arriagada, Patricia (1989). *El financiamiento de la educación superior en Chile 1960-1988*. Santiago de Chile: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), p. 126 (Datos originales en millones se realiza conversión).

¹⁷³ Los datos entre 1970-1988 en: Arriagada, Patricia (1989: 22).

¹⁷⁴ Los datos entre 1970-1989 en: Arriagada, Patricia (1989: 24). Existe total congruencia con la presentación de los datos en: Biblioteca Nacional de Chile (2011). *Financiamiento de la educación superior previo a 1981*. Santiago de Chile: Comisión Educación, Ciencia y Tecnología de la Cámara., pp. 2-3.

¹⁷⁵ El dato de 1989 en: Cominetti, R., & Ruiz, G., (1997). *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Washington: The World Bank, p. 105.

¹⁷⁶ El dato de 1989 se encuentra dentro de la variable: Evolución del gasto fiscal en educación superior. Disponibles en: González, L. E., & Uribe, D., (2003). *La Educación Superior En Chile: El Cambio de una Universidad de Servicio Público a una Universidad de Servicio Particular*. Dallas, March 27-29, (2003). Latin American Studies Association. XXIV International Congress. p. 12.

¹⁷⁷ Los datos de 1991-1992 son tomados de: PNUD & Gobierno de Chile (S. F) Expansión de la Educación Superior en Chile. Hacia un nuevo enfoque de la equidad y de la calidad.

¹⁷⁸ Los datos entre 1987-1992 son tomados de: Baytelman, Y., Cowan, K., et al (S.F), Chile, gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe, p. 31.

2006	16,2312794	\$ 276.678,85	\$ 82.080.219,85	3,02152991	0,337083471
2007	16,7464104	\$ 319.950,92	\$ 90.702.903,28	3,21378994	0,352746062
2008	17,4011307	\$ 394.414,87	\$ 93.854.108,40	3,79242992	0,420242514
2009	17,0356102	\$ 507.562,03	\$ 96.686.356,86	4,23064995	0,524957244
2010	17,8435593	\$ 884.675,36	\$ 111.508.610,68	4,16208982	0,793369547
2011	17,7497406	\$ 932.504,81	\$ 122.006.090,35	4,04518986	0,764310049
2012		\$ 1.143.111,59	\$ 129.947.342,30		0,879672927
2013	19,6456909	\$ 1.018.923,04	\$ 137.876.215,77	4,52942991	0,739012914
2014	19,9207191	\$ 1.132.336,16	\$ 148.599.453,87	4,73094988	0,7620056
2015	19,5940495	\$ 1.333.997,64	\$ 159.553.348,31	4,87530994	0,83608251
2016	21,1554794	\$ 1.600.382,67	\$ 169.537.387,72	5,34201002	0,943970349
2017	21,3115501	\$ 1.751.464,98	\$ 179.749.461,25	5,41966009	0,974392339
2018	21,37953	\$ 1.965.512,00	\$ 190.825.823,10	5,43316984	1,030003156
2019		\$ 2.144.288,31	\$ 196.379.332,65		1,09191139
2020		\$ 2.224.413,59	\$ 200.512.436,24		1,1093644
2021		\$ 2.289.352,75 ¹⁷⁹	\$ 240.633.267,26 ¹⁸⁰		0,95138664

Elaboró: Montoya (2022)

4.7 Análisis de correlación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en Colombia

Las variables de análisis que componen este estudio (sus datos se incluyen en la explicación del contexto de los resultados):

Colombia

A_1 = Colombia Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)

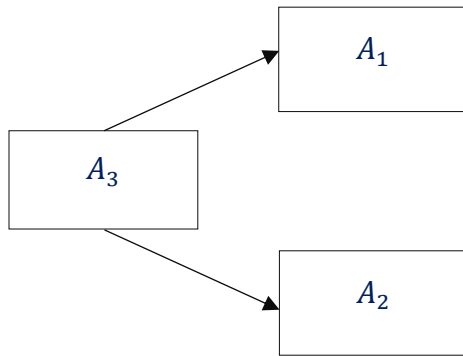
A_2 = Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)

A_3 = PIB en Colombia en precios corrientes

Establecimiento de variables dependientes e independiente para este análisis:

¹⁷⁹ Información Gasto en educación superior de Chile, sumatoria de: Total evolución de montos para programas de Ayudas Estudiantiles + Total evolución de Aportes Basales 1990 – 2021 + Total Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2021. Información disponible en: Chile (2022). *Compendio histórico de Educación Superior. Información sobre financiamiento-recursos ejecutados 1990-2021. Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc.*

¹⁸⁰ Sumatoria de PIB en Chile por trimestres con base en: Banco Central (2022). *Producto interno bruto por clase de actividad económica, trimestral, precios corrientes.* (Fecha de captura: 15 de abril de 2022). Disponible en: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/cuentas-nacionales-trimestrales-estadisticas-en-excel>
Advertencia: La base de los datos entre 1970-2020 es 2013.



Formulación de hipótesis:

Hipótesis 1:

H_0 = En Colombia no existe relación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en el periodo 1970-2019

H_1 = En Colombia existe relación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en el periodo 1970-2019.

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 2:

H_0 = En Colombia no existe relación entre el incremento del PIB y Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno) en el periodo 1970-2019.

H_1 = En Colombia existe relación entre el incremento del PIB y Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno) en el periodo 1970-2019.

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 3:

H_0 = La relación entre A_3 y A_1 no es más fuerte que entre A_3 y A_2

H_1 = La relación entre A_3 y A_1 es más fuerte que entre A_3 y A_2

Nivel de significación: 0.05%

Tabla 15: Elementos del diseño metodológico para este análisis

Elementos del diseño metodológico para este análisis¹⁸¹:	
Procedimiento metodológico:	Técnica de análisis:
La existencia o no de relación entre las variables	Análisis de regresión simple.
El grado de relación entre las variables.	
La dirección de la relación	Análisis multivariado (Con coeficiente de Pearson).
La naturaleza de la relación:	
Elaboró: Montoya (2022).	

Tabla 16: Resultados del análisis para la hipótesis 1

Parámetro	Mínimos Cuadrados		Estándar		Estadístico	
	Estimado	Error	T	Valor-P		
Intercepto	-3,84121E10	5,31681E10	-0,722465	0,4736		
Pendiente	0,00936011	0,000116297	80,4845	0,0000		

Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	= 0,996392	99,2797%	99,2643%	2,8699E11	1,58772 (P=0,0526)	= 0,20528

a. Variable dependiente: Col GP Educación Superior
b. Variable independiente: PIB en Colombia
Formula: Lineal: $Y = a + b * X$

Los resultados nos permiten establecer que existe un modelo lineal para describir la relación entre Colombia GP Educación Superior y PIB en Colombia. Col GP Educación Superior = -

¹⁸¹ Como lo expresamos en la introducción, en la sección metodológica, para establecer si existe correlación entre las variables Briones recomienda lo siguiente: Determinar: 1) La existencia o no de relación entre ellas; esto es, si al realizar cambios en los valores de una variable ocurren cambios en la otra de manera concomitante. 2) El grado de relación entre las variables. Establecer la magnitud del coeficiente que mide la relación a propósito del valor máximo asignado que es de 1. 3) La dirección de la relación: "{...} Si todas las veces que una de ellas aumenta de valor y la otra también aumenta, se dice que se tiene una *relación positiva*. En cambio, si todas las veces que una de las variables aumenta de valor y la otra disminuye, entonces se tiene una *relación negativa*" (Briones, 2002: 115). Y 4) La naturaleza de la relación: Ésta consiste en la representación de los valores de dos variables: "{...} Si se da un aumento de los valores de una de las dos variables cuando también aumentan o disminuyen, de manera más bien uniforme los valores de la otra, se tiene una *relación lineal*. Cuando el aumento o disminución de ambos valores se produce en los extremos – más con más y menos con menos- se tiene una *relación Curvilínea*." (Briones, 2002: 115).

3,84121E10 + 0,00936011*PIB en Colombia. Puesto que el valor-P para el intercepto es de 0,4736, y para la pendiente 0,0000, por ende, ambos menores a 0,05, los datos nos muestran que existe una relación estadísticamente significativa entre A_2 y A_1 además porque $R = 0,996392$. Este dato se corrobora con R cuadrado = 99,2797%; en consecuencia, el estadístico R-Cuadrado señala que el modelo ajustado explica 99,0 % de la variabilidad en: *Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)*. El P-value de la prueba t de student para el intercepto es de 0,4736, y para la pendiente es de: 0,0000, así, también se encuentran dentro del 0,05%, y por ende, nos permiten afirmar la hipótesis alternativa. El estadístico de Durbin-Watson (DW) examina los residuos para determinar si hay alguna correlación significativa basada en el orden en el que se presentan en el archivo de datos. Puesto que el valor-P del DW es de $P=0,0526$ es apenas superior al nivel de confianza, pero dado que DW toma un valor de 1,58772, que es un valor inferior a 2, por lo tanto, nuestra conclusión es que existe correlación positiva entre las variables; pero existe el peligro de interdependencia dado que se encuentra entre 1.5 y 2.5; por lo tanto, realizamos una prueba de colinealidad.¹⁸²

Tabla 17: Resultados del análisis para la hipótesis 2

Coefficientes				
	Mínimos Cuadrados	Estándar	Estadístico	
Parámetro	Estimado	Error	T	Valor-P
Intercepto	17,7299	0,392204	45,2059	0,0000
Pendiente	0	0	-4,61191	0,0000

Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	= -0,558171	= 31,1555 %	= 29,6907 %	= 2,15662	= 0,511311 (P=0,0000)	= 0,721588

a. Variable dependiente: GPE como porcentaje del gasto del gobierno

b. Variable independiente: PIB en Colombia

Formula: Lineal: $Y = a + b * X$

¹⁸² La prueba de multicolinealidad se encuentra en los anexos del capítulo con el título: Prueba de Colinealidad para la prueba de la hipótesis 1: Análisis de correlación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en Colombia.

Los datos nos indican que no existe un modelo lineal para describir la relación entre GPE como porcentaje del gasto del gobierno y PIB en Colombia. El coeficiente de correlación $r = -0,558171$ indicando una relación negativa entre las variables, el R cuadrado nos dice que la relación es de apenas el 31,1%, esto es, que sólo en el 31% de los casos el *PIB en Colombia* explica el comportamiento de *GPE como porcentaje del gasto del gobierno*. El DW = 0,511311 cuando éste es cercano a dos se plantea la correlación entre las variables, como en este caso es alejada de 2, esto nos proporciona evidencia para afirmar la hipótesis nula.¹⁸³

Tabla 18: Resultados del análisis para la hipótesis 3

	PIB en Colombia	Col GP Educación Superior	Col GPE del gasto del gobierno
PIB en Colombia		0,9962	-0,5982
		-47	-47
		0	0
Col GP Educación Superior	0,9962		-0,5927
	-47		-47
	0		0
Col GPE del gasto del gobierno	-0,5982	-0,5927	
	-47	-47	
	0	0	

Esta tabla muestra las correlaciones basadas en el coeficiente de Pearson, entre cada par de variables. El rango de estos coeficientes de correlación va de -1 a +1. Los valores en paréntesis representan el número de pares de datos utilizados para calcular cada coeficiente. El tercer número en cada bloque de la tabla es un valor-P que prueba la significancia estadística de las correlaciones estimadas. Valores-P abajo de 0,05 indican correlaciones significativamente diferentes de cero, con un nivel de confianza del 95,0%. En

¹⁸³ La Prueba de multicolinealidad se encuentra en los anexos del capítulo con el título: Análisis de correlación entre las variables agregadas del financiamiento y el PIB en Chile

el caso de la relación entre: $A_3 = \text{PIB en Colombia en precios corrientes}$ y $A_1 = \text{Colombia Gasto público en educación, total (\% del gasto del gobierno)} = -0,5982$, por lo tanto, podemos sostener que existe una correlación negativa entre el crecimiento del PIB en Colombia y el gasto público en educación como porcentaje del gobierno. Esta correlación lo que nos indica es una disminución real de la inversión que el gobierno colombiano realiza en educación en el periodo de análisis. Es decir, como lo evidenciamos en una de las secciones previas, desde 1970 hasta el 2020, Colombia ha tenido un promedio de crecimiento del PIB de 3,76%, lo que indica un proceso de *crecimiento económico* en el país. El análisis de correlación lo que nos muestra es que este desarrollo no tiene un comportamiento lineal con el aumento del gasto en educación, como porcentaje del gasto del gobierno. En otras palabras, hemos crecido pero ese aumento no se tradujo en una mayor inversión en educación, cuando hacemos la comparación en los datos como porcentaje del gasto fiscal del gobierno, y como porcentaje del PIB.

En el caso de la relación entre $A_3 = \text{PIB en Colombia en precios corrientes}$ y $A_2 = \text{Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)} = 0,9962$. La conclusión es completamente distinta; cuando realizamos el análisis en precios corrientes podemos establecer que el gobierno si ha aumentado la inversión que realiza en educación terciaria. Pero, es muy importante tener en cuenta, primero, que este concepto de educación terciaria subsume la educación para el trabajo que realiza el SENA. Segundo, por ende, los valores de financiamiento general del SENA, que incluye no solo sus procesos de formación tecnológica, y técnica sino el de los cursos cortos y demás programas internos de esta entidad, están aquí incluidos. En ese sentido, la correlación se presenta, pero el contexto de los datos nos indica la importancia que finalmente termina teniendo la inclusión del financiamiento del SENA dentro del conjunto más amplio de la educación superior. Este aspecto es importante, porque nos proporciona evidencia frente a una hipótesis interpretativa que hemos venido sosteniendo en esta disertación, y es el proceso de fortalecimiento de la educación terciaria, y la inclusión de la educación para el empleo, como dos vehículos importantes, a través de los cuales el gobierno intenta disminuir las

brechas de *desigualdad social*. Esto necesariamente suscita una reflexión, porque no se trata de subvalorar el importante papel que instituciones como el SENA llevan a cabo dentro de los procesos de desarrollo social de la nación. El tema es el desfinanciamiento del sistema de educación superior público, que no se percibe, precisamente porque el gobierno presenta los datos agregados, en este caso, del financiamiento de la educación universitaria y la educación para el empleo.

4.8 Análisis de correlación entre las variables agregadas del financiamiento y el PIB en Chile

Las variables de análisis que componen este estudio (sus datos se incluyen en la explicación del contexto de los resultados):

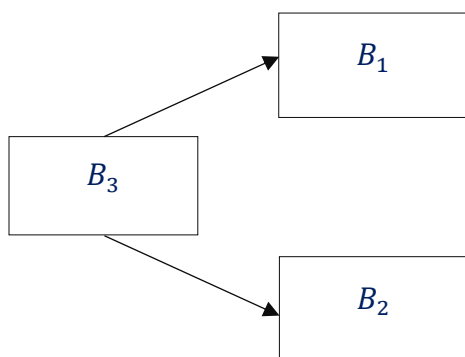
Chile

B_1 = Chile Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)

B_2 = Chile Gasto Público en educación superior en precios corrientes

B_3 = PIB en Chile en precios corrientes

Establecimiento de variables dependientes e independiente para este análisis:



Formulación de hipótesis:

Hipótesis 1:

H_0 = En Chile no existe relación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en el periodo 1970-2019

H_1 = En Chile existe relación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en el periodo 1970-2019.

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 2:

H_0 = En Chile no existe relación entre el incremento del PIB y Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno) en el periodo 1970-2019.

H_1 = En Chile existe relación entre el incremento del PIB y Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno) en el periodo 1970-2019.

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 3:

H_0 = La relación entre B_3 y B_1 no es más fuerte que entre B_3 y B_2

H_1 = La relación entre B_3 y B_1 es más fuerte que entre B_3 y B_2

Nivel de significación: 0.05%

Tabla 19: Resultados del análisis¹⁸⁴

¹⁸⁴ La prueba de multicolinealidad. para la: Análisis de correlación entre las variables agregadas del financiamiento y el PIB en Chile, se encuentra en

Análisis multivariado (Statgraphics)

	PIB en Chile	Chile GP Educación Superior	Chile GPE del gasto del gobierno
PIB en Chile		0,954	-0,0527
		(44)	(44)
		0	0,7339
Chile GP Educación Superior	0,954		0,072
	(44)		(44)
			0,6426
Chile GPE del gasto del gobierno	-0,0527	0,072	
	(44)	(44)	
	0,7339	0,6426	

El análisis multivariado emplea el coeficiente de relación de Pearson para cada par de variables. El rango de estos coeficientes de correlación va de -1 a +1, y miden la fuerza de la relación lineal entre las variables. También se muestra, entre paréntesis, el número de pares de datos utilizados para calcular cada coeficiente. El tercer número en cada bloque de la tabla es un valor-P que prueba la significancia estadística de las correlaciones estimadas. Los valores-P abajo de 0,05 indican correlaciones significativamente diferentes de cero, con un nivel de confianza del 95,0%. En este contexto, en Chile existe una correlación más fuerte entre el PIB y el *Gasto Público en educación superior en precios corrientes*, el coeficiente de Pearson para este par de variables es de 0,954, y el P-value es 0, por lo tanto, podemos afirmar que existe relación entre el crecimiento de la economía de Chile y la inversión que el gobierno ha hecho históricamente desde los años setenta hasta el 2019 en educación superior. La relación entre el PIB y el *Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno) en el periodo 1970-2019* es de -0,0527, y el P-value es de 0,7339, por ende, podemos concluir que la relación entre B_3 y B_1 es más fuerte que entre B_3 y B_2 afirmando la hipótesis 3. Pero también, dado que la correlación entre B_3 y $B_2 = -0,0527$ esto nos indica que no hay relación entre las variables, es decir, que históricamente en el periodo

de 1970-2019 no hay relación entre el crecimiento de la economía chilena y la inversión en educación.

4.9 Análisis de correlación entre la matrícula y las principales variables de financiación en Colombia

Las variables de análisis que componen este estudio (sus datos se incluyen en la explicación del contexto de los resultados):

Colombia:

A_1 = Matrícula Colombia total Educación Superior

A_2 = Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)

A_3 = PIB en Colombia en precios corrientes

A_4 = Colombia Gasto público en educación superior como % del PIB

Tabla 20: Datos para análisis de correlación entre el total de la matrícula de educación superior y el financiamiento de la educación superior en Colombia y Chile entre 1970-2021 (Los datos de financiamiento se encuentran al principio del estudio)

Datos para análisis de correlación entre el total de la matrícula de educación superior y el financiamiento de la educación superior en Colombia y Chile entre 1970-2021 (Los datos de financiamiento se encuentran al principio del estudio)		
Años	Matrícula Colombia total Educación Superior	Matrícula Chile total Educación Superior
1970	92067	76795
1971	107651	96558
1972	128463	126830
1973	149435	146451
1974	171002	144861
1975	195689	147049
1976	247291	134149
1977	279475	130755
1978	290667	130208
1979	289472	127446

1980	303056	118978 ¹⁸⁵
1981	318.293	113469
1982	336.964	116474
1983	355.049	172995
1984	378.586	189151
1985	391.490	201140
1986	417.654	214374
1987	436.292	224512
1988	457.680	233195
1989	474.787	230108
1990	487.448	249482
1991	510.649	250109
1992	535.320	285699
1993	547.468	316020
1994	576.540	327074
1995	644.188	344942
1996	673.353	367188
1997	772.291	380603
1998	879.840	406553
1999	877.944	424674
2000	934.085	452325
2001	977.243 ¹⁸⁶	483282
2002	1.000.148	521882
2003	1.050.032	567114
2004	1.113.726	584778
2005	1.196.690	619002
2006	1.281.681	661142
2007	1.362.509	776838
2008	1.491.531	819797
2009	1.593.211	891719
2010	1.674.021	985618
2011	1.859.692	1069099
2012	1.929.587	1126920
2013	2.092.891	1184371
2014	2.220.652	1215130
2015	2.293.550	1233043
2016	2.394.434	1247178
2017	2.446.314	1248293
2018	2.440.367	1262336
2019	2.396.250	1268504
2020	2.355.603	1220986
2021	2.394.434	1294739

Elaborado por: Montoya (2022). Fuente de datos: Los datos entre 2007 y 2015 son tomados de: Datos de financiamiento en Colombia entre 2002-2015 en: SNIES (2016). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: Mayo de

¹⁸⁵ Los datos entre 1970-1983 son tomados de: Banco Central de Chile (2001). *Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000*. Santiago de Chile., pp. 911-913.

¹⁸⁶ Los datos de matrícula universitaria entre 1981-2001 corresponden a *total matriculados pregrado*, en: ICFES (2002). *Estadísticas de la educación superior. Resumen anual 2002*. Bogotá: ICFES, p. 53.

2016). El dato de 2006 es tomado de: Datos de financiamiento en Colombia en: SNIES (2014). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: junio de 2015). El dato de 2005 es tomado de: Datos de financiamiento en Colombia en: SNIES (2013). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: 31 de diciembre de 2013). Los datos de 2002-2004 es tomado de: Datos de financiamiento en Colombia en: SNIES (2011). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial (Fecha de actualización: 23 de febrero de 2011). Los datos de Colombia entre 2016-2020 en: Ministerio de Educación Nacional (2022). Información nacional 2010-2020. Subdirección de desarrollo sectorial. (Fecha de corte de información: mayo de 2021), (fecha de captura: 8 de abril de 2022), disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/> Los datos de Chile entre 1984-2021 en: SIES (2022). Compendio histórico. Matrícula total de educación superior. Evolución de Matrícula Total por tipo general de institución 1984 – 2021, (capturado el 8 de abril de 2022) en: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc, disponible en: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/> Los datos de Chile entre 1970-1983 tomados de: Banco Central de Chile (2001). Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000. Santiago de Chile: Banco Central de Chile., pp. 911-913. Y Brunner, J. J. (1990). Educación superior *en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica. pp. 18

Establecimiento de variables dependientes e independiente para este análisis:

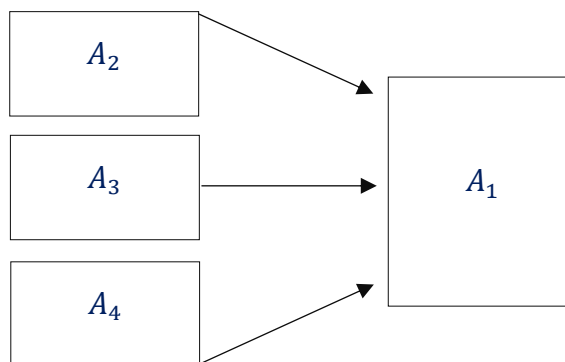


Ilustración 6: Elementos del diseño metodológico para el análisis correlacional

Elementos del diseño metodológico para el análisis correlacional:

Procedimiento metodológico:	Técnica de análisis:
Determinar la existencia o no de relación entre ellas	Análisis de regresión simple
El grado de relación entre las variables	ANOVA
La dirección de la relación	Análisis de correlación bivariada
La naturaleza de la relación	
Elaboró: Montoya (2022)	

Formulación de hipótesis:

Hipótesis 1:

H_0 = En Colombia no existe relación entre *el Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)* y *la Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021

H_1 = En Colombia existe relación entre *el Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)* y *la Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 2:

H_0 = En Colombia no existe relación entre *el incremento del PIB* y *la Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021

H_1 = En Colombia existe relación entre *el incremento del PIB* y *la Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 3:

H_0 = En Colombia no existe relación entre el *Gasto público en educación superior como % del PIB* y la *Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021

H_1 = En Colombia existe relación entre el *Gasto público en educación superior como % del PIB* y la *Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 4:

H_0 = La relación entre A_2 y A_1 no es más fuerte que entre A_3 y A_1 y entre A_4 y A_1

H_1 = La relación entre A_2 y A_1 es más fuerte que entre A_3 y A_1 y entre A_4 y A_1

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 5:

H_0 = La relación entre A_3 y A_1 no es más fuerte que entre A_2 y A_1 y entre A_4 y A_1

H_1 = La relación entre A_3 y A_1 es más fuerte que entre A_2 y A_1 y entre A_4 y A_1

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 6:

H_0 = La relación entre A_4 y A_1 no es más fuerte que entre A_2 y A_1 y entre A_3 y A_1

H_1 = La relación entre A_4 y A_1 es más fuerte que entre A_2 y A_1 y entre A_3 y A_1

Nivel de significación: 0.05%

Nota para los lectores: Los análisis de regresión simple que tienen la función de establecer si inicialmente se encuentra relación entre las variables; éstas podrán ser halladas en los anexos con el título: *Análisis de regresión simple entre la matrícula y las principales variables de financiación en Colombia*

4.10 Análisis de correlación entre la matrícula y las principales variables de financiación en Chile

Las variables de análisis que componen este estudio son las siguientes:

Chile:

B_1 = Matrícula Chile total Educación Superior

B_2 = Chile Gasto Público en educación superior en precios corrientes

B_3 = PIB en Chile en precios corrientes

B_4 = Chile educación superior como % del PIB

Establecimiento de variables dependientes e independiente para este análisis:

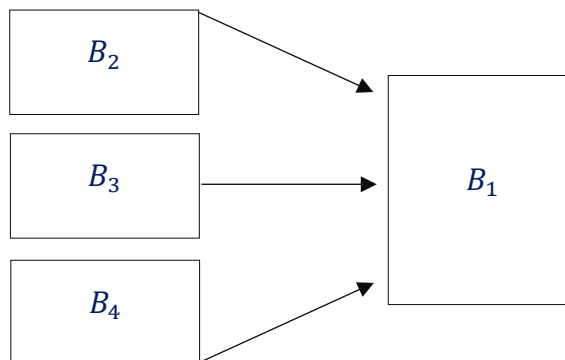


Tabla 21: Elementos del diseño metodológico para el análisis correlacional

Elementos del diseño metodológico para el análisis correlacional:	
Procedimiento metodológico:	Técnica de análisis:
Determinar la existencia o no de relación entre ellas	Análisis de regresión simple
El grado de relación entre las variables	ANOVA
La dirección de la relación	Análisis de correlación bivariado
La naturaleza de la relación	
Elaboró: Montoya (2022)	

Formulación de hipótesis:

Hipótesis 1:

H_0 = En Chile no existe relación entre *el Gasto Público en educación superior en precios corrientes y la Matricula Chile total Educación Superior* entre 1970-2021

H_1 = En Chile existe relación entre *el Gasto Público en educación superior en precios corrientes y la Matricula Chile total Educación Superior* entre 1970-2021

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 2:

H_0 = En Chile no existe relación entre *el PIB Chile en pesos corrientes y la Matricula Chile total Educación Superior* entre 1970-2021

H_1 = En Chile existe relación entre *el PIB Chile en pesos corrientes y la Matricula Chile total Educación Superior* entre 1970-2021

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 3:

H_0 = En Chile no existe relación entre *el Gasto público en educación superior como % del PIB y la Matricula Chile total Educación Superior* entre 1970-2021

H_1 = En Chile existe relación entre *el Gasto público en educación superior como % del PIB y la Matricula Chile total Educación Superior* entre 1970-2021

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 4:

H_0 = La relación entre B_2 y B_1 no es más fuerte que entre B_3 y B_1 y entre B_4 y B_1

H_1 = La relación entre B_2 y B_1 es más fuerte que entre B_3 y B_1 y entre B_4 y B_1

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 5:

H_0 = La relación entre B_3 y B_1 no es más fuerte que entre B_2 y B_1 y B_4 y B_1

H_1 = La relación entre B_3 y B_1 es más fuerte que entre B_2 y B_1 y B_4 y B_1

Nivel de significación: 0.05%

Hipótesis 6:

H_0 = La relación entre B_4 y B_1 no es más fuerte que entre B_2 y B_1 y entre B_3 y B_1

H_1 = La relación entre B_4 y B_1 es más fuerte que entre B_2 y B_1 y entre B_3 y B_1

Nivel de significación: 0.05%

Nota para los lectores: Los análisis de regresión simple que tienen la función de establecer si inicialmente se encuentra relación entre las variables; éstas podrán ser halladas en los anexos con el título: *Análisis de regresión simple entre la matrícula y las principales variables de financiación en Chile.*

4.11 Conclusiones del capítulo

Tabla 22: Verificación de las hipótesis: Análisis de correlación bivariada

		Correlaciones			
		PIB en Colombia en precios corrientes	Colombia Gasto público en educación superior como % del PIB	Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)	Matricula Colombia total Educación Superior
PIB en Colombia en precios corrientes	Correlación de Pearson	1	,709**	,996**	,981**
	Sig. (bilateral)		1,22493E-08	5,21096E-52	2,14704E-36
	N	51	49	49	51
Colombia Gasto público en educación superior como % del PIB	Correlación de Pearson	,709**	1	,724**	,788**
	Sig. (bilateral)	1,22493E-08		4,09078E-09	1,85993E-11
	N	49	49	49	49
Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)	Correlación de Pearson	,996**	,724**	1	,978**
	Sig. (bilateral)	5,21096E-52	4,09078E-09		8,32242E-34
	N	49	49	49	49

Matricula Colombia total Educación Superior	Correlación de Pearson	,981**	,788**	,978**	1
	Sig. (bilateral)	2,14704E-36	1,85993E-11	8,32242E-34	
	N	51	49	49	52

Al emplear el análisis bivariado, para establecer la pregunta por el grado de la relación entre las variables con el propósito de establecer la relación más fuerte entre los pares de las variables que conforman las hipótesis 4, 5, y 6, encontramos que: Primero, la relación significativa más fuerte es de 0,981 entre *PIB en Colombia en precios corrientes* y *Matricula Colombia total Educación Superior*. El segundo grado más fuerte = 0,978, y se da entre *Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)* y la *Matricula Colombia total Educación Superior*; y la relación más débil entre las relaciones bivariadas planteadas = 0,788 la tiene *Colombia Gasto público en educación superior como % del PIB* y *Matricula Colombia total Educación Superior*.

Las conclusiones que podemos obtener son las siguientes: Si es cierto que en la medida en que aumenta el PIB o crece la economía existe evidencia de un aumento en la matrícula total de educación superior (incluidos los datos del SENA). Segundo, al realizar el análisis en precios corrientes en torno a la inversión en educación superior, (incluyendo el financiamiento del SENA), también se presenta una relación muy fuerte entre la inversión económica y el crecimiento total de la matrícula. Es significativo, que de los tres pares de variables planteadas para el análisis la relación más débil se encuentre entre el *Gasto público en educación superior como % del PIB* y la *matrícula total en Colombia*, proporcionándonos evidencia frente a un argumento que hemos venido sosteniendo, la forma como el gobierno intenta abordar el tema de *la igualdad de oportunidades* en la educación del país, y es precisamente a través del fortalecimiento de la educación terciaria, y no de los programas de formación universitaria (pregrado, especialización, maestría y doctorado) en el país.

Tabla 23: Verificación de las hipótesis: Análisis de correlación bivariada

Verificación de las hipótesis 4, 5 y 6: Análisis de correlación bivariada

		Matricula Chile total Edu Sup	PIB Chile pesos corrientes	GPE como porcentaje del PIB	GPE en Chile en corrientes
Matricula Chile total Edu Sup	Correlación de Pearson	1	,979**	-0,169	,913**
	Sig. (bilateral)		0,000	0,230	0,000
	N	52	52	52	52
PIB Chile pesos corrientes	Correlación de Pearson	,979**	1	-0,092	,964**
	Sig. (bilateral)	0,000		0,515	0,000
	N	52	52	52	52
GPE como porcentaje del PIB	Correlación de Pearson	-0,169	-0,092	1	0,062
	Sig. (bilateral)	0,230	0,515		0,664
	N	52	52	52	52
GPE en Chile en corrientes	Correlación de Pearson	,913**	,964**	0,062	1
	Sig. (bilateral)	0,000	0,000	0,664	
	N	52	52	52	52

El análisis de correlación bivariado nos indica que, entre nuestro conjunto de 4 variables, la relación significativa más fuerte se presenta entre el $B_3 = PIB \text{ en Chile en precios corrientes}$ y $B_1 = Matricula Chile total Educación Superior$, puesto que el coeficiente de correlación = 0,979. La segunda relación con más fuerza se presenta entre: $B_2 = Chile Gasto Público en educación superior en precios corrientes$ y B_1 , la cual es = 0,913. Y para el tercer par de variables, el coeficiente de correlación de Pearson = -0,169, por lo tanto, se trata de una relación mucho más cercana a la *correlación perfectamente negativa*. Este análisis nos permite comprender que existe una relación estadísticamente significativa entre el crecimiento de la economía chilena expresada en el PIB -en precios corrientes- y el total de la matrícula de la educación superior; que esta relación también es fuerte cuando se realiza el análisis en los precios corrientes en la inversión específica de la educación superior -en precios corrientes-; pero, el análisis nos permite concluir que no existe relación entre la inversión en educación superior como % del PIB y el total de la matrícula en el país austral.

5 Economía política de la educación superior en Chile: La influencia directa de la teoría económica neoclásica en la transformación de la educación superior chilena

5.1 Introducción del capítulo

Infortunadamente la perspectiva de la teoría neoclásica es la que prepondera en la actualidad, y es la que ha estado en las transformaciones de la política pública de educación superior desde los años setenta y ochenta del siglo pasado. En retrospectiva, la pregunta por la administración de los recursos de la educación superior, formulada desde 1978 en el *seminario sobre el financiamiento de la educación*, en un evento sufragado por el Banco Mundial, ha estado estrechamente vinculada con la dimensión del desarrollo y los cambios macroeconómicos mundiales descritos en la perspectiva de Smith, Friedman y Hayek (1941). En particular, en 1978 el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el Banco Mundial (Broderson & Sanjurjo, 1978) realizan un seminario sobre el financiamiento de la educación superior en el momento de deslegitimación de la perspectiva keynesiana de la economía; de ahí que, uno de sus puntos de partida para el análisis sea precisamente: “{...} la de aliviar la previsible escasez de recursos financieros” (1978: 17); y por ende, planteen como una necesidad imperante la consideración de diversas opciones para el financiamiento, dentro de las cuales en principio se plantearon 3 aspectos:

- a) Nuevas técnicas y alternativas de financiamiento público de manera tal que la elasticidad-ingreso de las fuentes de financiamiento sea al menos tan elástica como la de los gastos educativos.
- b) Nuevas formas de participación privada en el financiamiento de la educación que no afecten los objetivos de eficiencia y equidad.
- c) La adopción de medidas tendientes a reducir los costos por alumno (Broderson & Sanjurjo, 1978: 18).

Como Broderson & Sanjurjo (1978: 17) lo expresaron, la decisión política de implementar un sistema de educación superior que garantice una mejor y más amplia educación se ha basado principalmente en la idea de que se trata de una inversión que produce externalidades positivas no sólo para el individuo, sino también para la sociedad en general. De tal forma, la creación y expansión de los sistemas de educación superior también ha estado acompañada por la pregunta de su financiación¹⁸⁷.

{...} ¿Cuán significativo es el aporte de la inversión en educación al crecimiento económico? ¿Lleva la ampliación de las oportunidades educativas a una mejor distribución del ingreso? ¿La distribución del gasto público en educación y su financiamiento se ajustan a los propósitos de equidad y movilidad social de los gobiernos? ¿En qué medida la participación privada en la provisión y financiamiento educativo puede ser compatible con los objetivos de equidad distributiva?, ¿Cómo pueden aumentarse los recursos para educación sin aumentar el presupuesto público cumpliendo al mismo tiempo las metas sociales y económicas que se han fijado los gobiernos” (Broderson & Sanjurjo, 1978: 17).

Resulta muy importante identificar que la primera relación que establecen sea precisamente el papel que juega *la educación dentro del modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico*, y que uno de sus principales aspectos, sea a su vez, la pregunta de cómo ampliar el sistema de formación universitaria, sin que al mismo tiempo se aumente el presupuesto de gasto e inversión por parte de los gobiernos. Una pregunta y una interpretación que en cierto sentido resultaron premonitorios para las transformaciones del Estado, de la *Nueva Gestión Pública* producidos en Latinoamérica en las últimas cuatro décadas. Puesto que, a partir de las “innovaciones” inspiradas en la *postura política neoconservadora de los años ochenta*, en los *enfoques racionalistas de formulación de la política pública*, se produjo la transformación de la economía política de la educación superior, y en su interior de su financiamiento. La educación superior en Latinoamérica pasó

¹⁸⁷ La asignación del gasto o inversión pública y privada en educación en una nación depende de un conjunto de factores que abarcan desde: la defensa ideológica de los partidos, la educación de los tecnócratas y de los políticos profesionales vinculados a ellos; las fuerzas políticas y los grupos de presión, pasando por la formación –el background culture- de los administradores públicos; las presiones de las entidades multilaterales; las prioridades o preferencias de inversión; los principios políticos, económicos y constitucionales; hasta la voluntad política y moral de quienes gobiernan y formulan la política pública en educación.

de estar en gran parte del siglo XX orientada en el modelo de desarrollo como modernización heredera de Keynes, a una concepción cimentada en la demanda del mercado con *la teoría económica neoclásica*.

Matriz de análisis CDA: 8 Indicadores semánticos relacionados con: La transformación de la educación superior a partir de la teoría neoclásica en Chile

Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile		
Categoría: Análisis de la economía política		
Subcategoría: Influencia de la teoría económica neoclásica en la educación superior		
Indicadores semánticos relacionados con: La transformación de la educación superior a partir de la teoría neoclásica en Chile		
Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Banco Mundial & Banco Interamericano de Desarrollo	Coalición B
		Subsistema económico
		Mediación política: Promoción de la teoría económica neoclásica aplicada al financiamiento de la educación superior
	Milton Friedman y Hayek	Coalición B
		Subsistema económico
		Mediación política: Defensa ideológica de la teoría económica neoclásica, (Friedman) promotor de la implementación de medidas libertarias en Chile
	Broderson & Sanjurjo	Coalición B
		Subsistema económico y político
		Mediación política: Posición intermedia. comprende los problemas de <i>equidad</i> y <i>desigualdad</i> en los que se incurre. a partir de un financiamiento totalmente privado, tampoco apuestan por un financiamiento público
	Salvador Allende	Coalición A
		Subsistema político y económico
		Mediación política: Jefe de gobierno. Presidente en Chile 1970-1973. Perspectiva política social de izquierda
	La Política de la UP (Unión Popular) de Allende	Coalición A
		Subsistema político y económico
		Mediación política: Programas sociales financiados por el Estado. El propósito de instaurar un gobierno de izquierda que superara las políticas implementadas por la perspectiva capitalista de los demócratas-católicos en Chile
	Nixon, Kissinger y la CIA	Coalición B
		Subsistema político
		Mediación política: La relación intrínseca entre <i>dictadura</i> y <i>neoliberalismo económico</i> en Chile
	Comisión de Estudio de la Educación Superior	Coalición A & B
		Subsistema político
		Mediación política: Crearon la <i>Propuesta de un proyecto de ley general de educación superior</i> , y en 1991, la comisión

		publicó un documento titulado: <i>Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa</i>
	Karel Holbik	Coalición B Subsistema económico Mediación política: En general el diagnóstico de los economistas ortodoxos consistía en que el lento desarrollo chileno obedecía principalmente al creciente papel del Estado en la economía, y que esta situación cobra su mayor grado con la política de la Unión Popular y Allende
	Brunner	Coalición B Subsistema político Mediación política: Experto en análisis de políticas públicas en educación superior en Chile, en general en toda Latinoamérica, asume posiciones teóricas cercanas a los conservadores
Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)		La <i>elitización de la educación superior</i> , en el sentido de las consecuencias que se derivan si toda la población tiene que pagar el costo total de la educación Si el gobierno subsidia a través de <i>mecanismos públicos</i> la educación de los sectores con menores oportunidades, el resultado es un efecto redistributivo en la sociedad El papel que tiene la educación como vehículo para producir una <i>base de igualdad de oportunidades</i> ; y por la forma cómo la educación puede contribuir a los propósitos de <i>equidad y movilidad social en nuestras naciones</i> La premisa de las entidades multilaterales: El punto de partida es el principio de recursos escasos, la búsqueda de la mayor <i>eficiencia, eficacia y utilidad</i> posible, en el que es necesario promover más educación, y que al mismo tiempo esto no signifique un aumento en el gasto público
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)		El principio del <i>individualismo metodológico</i> , esto es, la premisa teórica de que los individuos están <i>racionalmente motivados</i> busca mejorar sus expectativas únicamente a partir de <i>los principios egoístas de la búsqueda de su propia utilidad</i> Las restricciones que impone el Estado al libre comercio impiden el desarrollo económico de la nación; por el contrario, la libertad de mercado (Free trade) no sólo suscita el bienestar material de las naciones, sino que permite una competencia doméstica justa, y en el plano internacional promueve la paz y la armonía entre las naciones Según Friedman (1980: 151), como Walter Lippmann lo diagnosticó, la educación también padece "la enfermedad de una sociedad sobre gobernada", de un gobierno reaccionario, corrupto, burocrático y centralizado; y al igual como sucede con las demás empresas del Estado, las instituciones educativas también deben someterse a la libertad del mercado Por consiguiente, la postura neoclásica termina defendiendo un traslado de la responsabilidad de <i>la educación como un derecho financiado por el Estado</i> , hacia una en que los agentes privados y el mercado sean los que determinen los valores, recursos y propósitos de la educación superior
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)		Deslegitimación de la perspectiva keynesiana de la economía La perspectiva conservadora argumenta la importancia de: "Nuevas formas de participación privada en el financiamiento de la educación que no afecten los objetivos de eficiencia y equidad". El papel que juega la educación dentro del modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, y que uno de sus principales aspectos, sea a su vez, la pregunta de cómo ampliar el sistema de formación universitaria, sin que al mismo tiempo se aumente el presupuesto de gasto e inversión por parte de los gobiernos

		La educación superior en Latinoamérica pasó de estar en gran parte del siglo XX orientada en el modelo de desarrollo como modernización heredera de Keynes, a una concepción cimentada en la demanda del mercado con la teoría económica neoclásica
		Reinaldo Ruiz (2005. 152) es posible establecer una relación entre la teoría de la dependencia y los principios fundamentales que guiarían la alianza de la Unión Popular en Chile
		Pinochet al poder, bajo la influencia norteamericana de Nixon, Kissinger y la CIA, se produce la relación intrínseca entre dictadura y neoliberalismo económico
		En general el diagnóstico de los economistas ortodoxos consistía en que el lento desarrollo chileno obedecía principalmente al creciente papel del Estado en la economía, y que esta situación cobra su mayor grado con la política de la Unión Popular y Allende
		La teoría ortodoxa, argumentaría que el Estado era el problema y no la solución: “{...} el lento crecimiento de la economía chilena es inducido por una mala asignación de recursos, producto de políticas económicas deficientes, principalmente las políticas cambiaria, arancelaria, tributaria y de precios.” (Meller, 1998: 178)
		El nuevo régimen continúa el proceso de fomento de la creación de nuevas IES privadas y la perspectiva de regulación enmarcada en los principios de calidad, equidad, y eficiencia instaurados a partir del cambio institucional de 1980
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	&	La libertad económica es un requisito esencial para la libertad política
		El mercado libre ofrece una compensación a cualquier concentración de poder político que pueda surgir
		La Constitución Política (creada en 1980, pero con una reforma de 2005) en Chile establece que la educación es un deber compartido entre el Estado, la familia y la sociedad
Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	&	El papel que juega la educación dentro de la apuesta por el crecimiento económico
		La educación como vehículo para producir una base de igualdad de oportunidades; y por la forma cómo la educación puede contribuir a los propósitos de equidad y movilidad social
		La búsqueda de la mayor eficiencia, eficacia y utilidad posible, en el que es necesario promover más educación, y que al mismo tiempo esto no signifique un aumento en el gasto público
Elaboración propia (2023)		

En este orden de ideas, a pesar del tiempo transcurrido, sus interrogantes son sugestivos en cuanto ponen en evidencia varias preocupaciones que en efecto están en el centro de la discusión, incluso hoy en día 40 años después de su formulación en el seminario financiado por el BID y el Banco Mundial. El primero, ya mencionado, gira en torno a la función que tiene la educación dentro de la visión económica de la distribución del ingreso, y de su aporte frente a un proceso más amplio: *el papel que juega la educación dentro de la apuesta por el crecimiento económico*. El segundo a propósito del papel que tiene la educación como vehículo para producir una *base de igualdad de oportunidades*; y por la forma cómo la

educación puede contribuir a los propósitos de *equidad y movilidad social en nuestras naciones*. Y el tercero, desde la transformación de una concepción basada en la perspectiva *keynesiana del bienestar social* hacia una perspectiva *del individualismo, instrumentalismo y equilibrio metodológico de la teoría neoclásica*. En esta última, el punto de partida es el principio de recursos escasos, la búsqueda de la mayor *eficiencia, eficacia y utilidad* posible, en el que es necesario promover más educación, y que al mismo tiempo esto no signifique un aumento en el gasto público.

En otras palabras, el principio del *individualismo metodológico* no sólo se relaciona con la interpretación de si la educación es *un bien público o privado*; también lo hace en relación directa con la fijación del valor de los bienes por parte del mercado; y todo ello, fundado en la premisa teórica de que los individuos están *racionalmente motivados, buscan mejorar sus expectativas* únicamente a partir de *los principios egoístas de la búsqueda de su propia utilidad*; pero que además, todos *los interesados* tienen condiciones *óptimas de información* y de igualdad en términos de *contextos, de herramientas, de disposición de bienes y recursos*, que les permiten tomar la decisión más racional.

Así, el problema de la aplicación sistemática del *interés individual* se presenta cuando el análisis del *egoísmo-racional de los agentes* en el mercado se traslada a la toma de decisiones por parte del gobierno, y se asume que si el principio del *individualismo metodológico* es eficiente en la asignación de recursos y bienes dentro de las dinámicas económicas privadas, lo será también como principio de la administración pública. Un elemento teórico que será una de las bases de la transformación en la administración y gestión pública que se implementó en Latinoamérica a partir de los años ochenta con el advenimiento de la política neoconservadora de Thatcher y Reagan. Así, la característica del *individualismo metodológico* se encuentra en la base de una perspectiva que defenderá el papel que tiene la privatización en los esquemas de la economía política de la educación superior en casi toda Latinoamérica, y lo que mencionábamos más arriba como el traslado paulatino de la financiación hacia el lado de la demanda.

Esta posición se basa en los planteamientos teóricos de Milton Friedman y Hayek. Un texto que representa muy bien la forma como *el individualismo, instrumentalismo y equilibrio metodológico* se traslada al campo de la educación superior, es el célebre libro escrito por Friedman en 1979-1980 titulado: *Free to Choose. A personal Statement*. En este libro, Friedman (1980: 2) sostiene las siguientes premisas: 1) El interés egoísta propuesto por Adam Smith conducirá a la creación del mejor sistema de cooperación entre los hombres, dado que no dependerá de su buena voluntad sino de la motivación resultante de promover sus propios intereses. 2) El segundo principio defendido por Friedman es la reinterpretación de una idea originalmente establecida por Thomas Jefferson en la declaración de la independencia: “{...} Nosotros consideramos un conjunto de ideas como autoevidentes, que todos los hombres son creados iguales, que ellos están dotados por su Creador de ciertos Derechos inalienables; Que entre éstos están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad¹⁸⁸” (Milton Friedman, & Rose Friedman, 1980: 2). 3) La *libertad económica* es un requisito esencial para *la libertad política*. 4) *El mercado libre* ofrece una compensación a cualquier concentración de poder político que pueda surgir. 5) La combinación de poder económico y político en las mismas manos es una receta segura para la tiranía (Friedman, 1980:3). 6) El gobierno se interpreta como una agencia cuya función principal es detentar el monopolio del poder legítimo con el fin de preservar un *sistema simple de libertad natural*¹⁸⁹ (simple system of natural liberty) (Friedman, 1980: 28-33). y 7) Las restricciones que impone el Estado al libre comercio impiden el desarrollo económico de la nación; por el contrario, la libertad de mercado (Free trade) no sólo suscita el bienestar material de las

¹⁸⁸ T.L: “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights; that among these are Life, Liberty, and the pursuit of Happiness” (Friedman, Milton & Friedman Rose, 1980: 2). Para Nuno Ornelas (2014: 84) el *superávit económico* era el concepto analítico central de la economía de los clásicos, y el punto central de la economía política consistía precisamente en la distribución del superávit. Esta noción de superávit era definida en términos de bienes, y la noción de bienestar girada alrededor de identificar cuantos bienes se requería para obtener una *felicidad equilibrada* (harmonious happiness).

¹⁸⁹ Este es un principio que también encuentra como referente a Adam Smith; para él con el fin de facilitar el proceso de acumulación de la riqueza, Smith expresó que se requería mejorar las condiciones de intercambio de las mercancías, y para tal fin, era necesario que *las condiciones de restricción externas* fueran reducidas al mínimo.

naciones, sino que permite una competencia doméstica justa, y en el plano internacional promueve la paz y la armonía entre las naciones (Friedman, 1980: 39).

Los anteriores principios representan muy bien las bases conceptuales de las reformas estructurales que se llevarán a cabo en Latinoamérica en los años 80 y 90. Particularmente Milton Friedman (1980: 151) sostuvo que en los últimos años la educación perdió su calidad, los padres se sienten más preocupados por los peligros que representan las instituciones públicas que por el bienestar de sus hijos; los profesores se quejan de que no existe un ambiente pedagógico adecuado; los contribuyentes cuestionan los altos costos que representa la educación; y las escuelas no le proporcionan a los niños y jóvenes las herramientas que requieren para resolver los problemas de la vida. Según Friedman (1980: 151), como Walter Lippmann lo diagnosticó, la educación también padece "la enfermedad de una sociedad sobre-gobernada", de un gobierno reaccionario, corrupto, burocrático y centralizado; y al igual como sucede con las demás empresas del Estado, las instituciones educativas también deben someterse a la libertad del mercado:

Las disposiciones de un mercado privado han jugado un papel más grande en el ámbito de los Colegios y de las Universidades que el ejercido en la educación primaria y secundaria. Pero este sector, no ha sido inmune a la enfermedad de una sociedad sobre-gobernada. {...} El papel creciente del gobierno ha tenido varios de los mismos efectos adversos en la educación superior que se ha presentado en la primaria y secundaria. T.L Private market arrangements have played a greater role at the college and university level than at the elementary and secondary level. But this sector has not been immune from the sickness of an over-governed society {...} The increased role of government has had many of the same adverse effects on higher education as on elementary and secondary education. (Friedman, 1980: 152).

Así, en el también célebre ensayo de 1993 titulado: *Why Government is the Problem*, Friedman (1993) argumenta que el gasto total de la educación se acerca rápidamente al gasto total que invierte el gobierno en defensa; y que el costo individual por cada estudiante en los últimos treinta años se ha triplicado debido al efecto de la inflación. Por el contrario, las escuelas se deterioran en forma progresiva, y tal problemática es incuestionablemente producida por el gobierno.

Por consiguiente, la postura neoclásica termina defendiendo un traslado de la responsabilidad de *la educación como un derecho financiado por el Estado*, hacia una en que los agentes privados y el mercado sean los que determinen los valores, recursos y propósitos de la educación superior; un proceso al que tristemente asistimos y que la final de nuestro cuarto capítulo denominados como *capitalismo académico*. Desde esta perspectiva, la *educación superior se interpreta como un bien privado*, entonces la asignación de su “precio” queda establecida por las *leyes de demanda y oferta*. Pero, lo que la teoría neoclásica pronto olvida es que existe una consecuencia directa de esta interpretación en la toma de decisiones en materia de política pública. Ésta consiste en que sólo quienes puedan pagar *el costo total del precio fijado por el mercado* tendrán acceso a la educación superior. Además, otro de los problemas de fondo radica en que el concepto de *bien privado*, heredero de la teoría de Samuelson, está basado en el presupuesto de *los mercados perfectos*; de decisiones racionales que no se ven afectadas por factores como *la desigualdad social inicial*; en una política general que no reconoce que un segmento muy importante de la sociedad requieren de programas y proyectos que les permitan disminuir su brecha de pobreza en relación con quienes si pueden pagar *el precio total fijado por el mercado*. En esta disertación se evidenció que los resultados del análisis de la variable *índice de Gini* son muy negativos para Brasil, Colombia, y Chile, aunque en realidad los resultados son malos, desde el punto de vista de la inequidad y la concentración de la riqueza, para todos los países Latinoamericanos. Después de Brasil la segunda nación más inequitativa es Colombia que no ha salido del sexto puesto en la desigualdad perfecta; en el año 2019 ocupó el segundo lugar, y en los años 2001, 2010, y 2015, el tercero en el índice de Gini. después de Brasil y Colombia, estaría Chile como la tercera nación más desigual del continente.

5.2 Chile y la transición de un financiamiento de la educación superior desde la oferta hacia la concepción de la demanda y el mérito individual

En Suramérica Chile fue la nación que más temprano introdujo el conjunto de reformas estructurales desde el enfoque de la teoría neoclásica en contraposición a la perspectiva social de Allende. En 1970 llegó al poder Salvador Allende con una agenda de gobierno que se declaraba a sí misma como *socialista y revolucionaria* (López, 2012: 57). López (2012: 57) nos dice que con la victoria de la Unidad Popular (periodo 1970-1973) se evidencia el propósito de instaurar un gobierno de izquierda que superara las políticas implementadas por la perspectiva capitalista de los demócratas-católicos en Chile. Incluso, para Reinaldo Ruiz (2005. 152) es posible establecer una relación entre *la teoría de la dependencia* y los principios fundamentales que guiarían la alianza de la Unión Popular en Chile.

La Política de la UP (Unión Popular) de Allende tuvo como propósitos fundamentales: "{...} la planificación, nacionalización de la economía, creación de empresas públicas, estatización servicios, y el despliegue de vastos programas sociales." (López, 2012: 58). De esta forma la política de Chile le proporciona un papel determinante al Estado en la implementación de las políticas sociales, con el fin de reducir la pobreza, promover la salud, la educación y la vivienda con una intencionalidad de fomentar de una manera determinante el papel de la participación de la ciudadanía en la implementación de las políticas públicas.

Desde el punto de vista del crecimiento económico, en este periodo de transición del gobierno de Allende hasta la toma del poder por parte de los militares, se produjo una alta fluctuación cíclica del PIB. Entre 1962 hasta 1965 en Chile existió un periodo de decrecimiento pasando de un promedio de 6,28% (1962) a uno de - 0.47% en 1965; posteriormente tuvo dos picos altos de crecimiento en 1966 y 1971 -dónde la tasa de crecimiento estuvo en 10,47 (1966) y de en 10.66% (1971)-. Sin embargo, en los años de 1972 y 1973 tuvo una media de 3.25%. Ahora, la desaceleración económica más fuerte

alcanza una cifra de -0.513%, (1972) y de -4,709 (1973) con un retorno al crecimiento de 4,37% en 1974; y con un regreso al decrecimiento record en 1975 del -13,18.

Tabla 24: Crecimiento económico de Chile entre 1961-1973

Crecimiento económico de Chile entre 1961-1973																	
1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
6,28	5,50	2,764	-0,47	10,47	3,064	3,91	3,27	2,75	10,66	-0,51	4,709	4,37	13,18	4,02	15,26	1,50	8,55

Elaboró: Montoya (2014), fuente: Banco Mundial (2014).

Esto quiere decir, que al comienzo del gobierno de Allende se produjo un efecto positivo en la economía en 1971 (10,66 %), pero con un marcado retroceso en los siguientes dos años: 1972 con el -0.51% y 1973 con el -4.709%. Aunque en realidad el mayor descenso se produjo durante la dictadura militar en el año 1975 con una tasa del -13.5%, en general los periodos posteriores son de crecimiento constante, con unas implicaciones en términos de equidad muy significativas. Mientras a comienzos de 1970 con la presidencia de Salvador Allende la tasa de familias pobres en Chile era de 28.5%; en 1976 bajo el mandato de la dictadura militar, la tasa de familias pobres pasó a ser el 56.9% de la población; y bajó al 44.3% para 1980, pero nuevamente vuelve a subir a 1984 al 48.2% y alcanza en 1986, la cifra de 50.9% de la población (Montecinos, 1977: 225).

Tabla 25: Promedio de familias pobres en Chile en el periodo de 1970-1992

Promedio de familias pobres en Chile en el periodo de 1970-1992								
1970	1976	1980	1982	1984	1986	1987	1990	1992
28.5	56.9	44.3	30.8	48.2	50.9	48.6	35.0	28.0

Elaboró: Montoya (2014), fuente: Montecinos (1977: 225).

Lo mismo sucede con la tasa de desempleo en la ciudad de Santiago de Chile, en 1973 era de 4.6% y tuvo unas tasas de crecimiento del desempleo en forma constante entre 1974 y 1979, alrededor del 12%, con un descenso momentáneo en el año de 1980 de 11.1%; pero que alcanza niveles del 22.1% en 1981 y de 50.9% en 1986.

Tabla 26: Tasa de desempleo en la ciudad de Santiago de Chile entre 1973-1980

Tasa de desempleo en la ciudad de Santiago de Chile entre 1973-1980												
1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1986
4.6	9.7	16.2	13.2	14.0	13.6	11.8	11.1	22.1	22.2	19.2	16.4	50.9

Elaboró: Montoya (2014). Fuente: Montecinos (1977: 225).

En 1973, nos dice López (2012: 59), con la llegada de Pinochet al poder, bajo la influencia norteamericana de Nixon, Kissinger y la CIA, se produce la relación intrínseca entre *dictadura y neoliberalismo económico*. Con la aplicación de una política económica completamente ortodoxa (neoclásica), se inicia una reforma del sistema chileno, basado en el principio de la liberación de precios, la transferencia masiva de las empresas del Estado al sector privado, y el fortalecimiento de las elites económicas privadas. En este periodo se acuña la expresión “Chicago Boys”, la cual fue otorgada al conjunto de economistas chilenos que retornaron a su país después de formarse en la perspectiva de la política neoclásica. De tal forma, para comprender la articulación entre la perspectiva de la educación superior y el enfoque de desarrollo en Chile es necesario aproximarnos al cambio de paradigma en la gestión pública que significó el golpe militar en Chile en 1973.

El *Libro Blanco del cambio de Gobierno en Chile* publicado a partir de los sucesos históricos el 11 de septiembre de 1973 marca un punto de inflexión en la retórica de la administración pública en Chile que será determinante al menos hasta 1990. El libro inicia con la exaltación de la toma del poder por parte de la Junta de Gobierno conformada por los comandantes en jefe del ejército, la armada, la fuerza aérea y el director general de los carabineros. El

primer argumento que sostiene el libro radica en que ni la *Unión Popular*, ni Allende eran democráticos, en el sentido que no representaban a la mayoría, y que sus “políticas doctrinarias” no se encontraban acordes con los principios Constitucionales y legales de la nación (Secretaría General de Gobierno de Chile, 1973: 7). El segundo argumento es de carácter completamente económico, al sostener que a pesar del incremento del precio internacional del cobre el gobierno de Allende era ineficiente e improductivo, y en ese sentido, el país había asumido un costo muy alto en términos de inflación y déficit fiscal de cara a la implementación de las políticas sociales. De esta forma, una de las justificaciones de los militares en torno al golpe de Estado se encuentra precisamente en el manejo macroeconómico de la nación. Para ellos era necesario “sacrificar la democracia” con el fin de evitar la “dictadura del proletariado” y la política estatal de Allende.

En este contexto, en 1973 Karel Holbik prescribió que los problemas de la economía chilena con el gobierno marxista de Allende eran: 1) La dependencia de la economía de la exportación de cobre; 2) La creciente pobreza rural y urbana; 3) La polarización política entre izquierda y derecha; 3) un bajo nivel de empleo; 4) Una creciente inflación; 5) Una inequidad en la carga de impuestos; 6) el desarrollo de una reforma agraria que se encontraba en abierta tensión con los productores agrícolas tradicionales, y 7) un ineficiente manejo de los recursos naturales existentes en el país (Holbik, 1973: 337). En general el diagnóstico de los economistas ortodoxos consistía en que el lento desarrollo chileno obedecía principalmente al creciente papel del Estado en la economía, y que esta situación cobra su mayor grado con la política de la Unión Popular y Allende. Con el fin de cumplir una función *re-distributiva* en la sociedad el Estado había aumentado su participación y control, realizando una intervención directa sobre las principales variables económicas: control de precios; determinación de la tasa de interés, fijación del tipo de cambio, entre otros.

De acuerdo con Meller (1998: 176) el intervencionismo del Estado en la economía produjo los siguientes problemas: 1) Aumento de la burocracia del Estado, la cual además se

encontraba libre de sistemas de control interno y externo, que desencadenaba en un desequilibrio entre gasto e ingreso fiscal; 2) Los controles a la libertad de la economía tienen una incidencia directa en el aumento de la inflación; 3) La discrecionalidad y abuso del poder central del gobierno; 4) Los límites al sistema financiero y a la tradición de renta de capital chilena; 5) La burocratización y politización conduce a que las decisiones económicas y políticas no estuvieran basadas en argumentos técnicos y profesionales, sino en justificaciones populistas; 6) Las políticas de remuneraciones y de política social producen distorsiones en el precio de la mano de obra, y 7) La baja competitividad del sistema económico chileno que fomenta la producción de bienes cuyo precio era alto en el contexto internacional.

Frente a este diagnóstico de la economía y de la gestión pública en Chile la teoría ortodoxa, argumentaría que el Estado era el problema y no la solución: "{...} el lento crecimiento de la economía chilena es inducido por una mala asignación de recursos, producto de políticas económicas deficientes, principalmente las políticas cambiaria, arancelaria, tributaria y de precios." (Meller, 1998: 178). Desde el punto de vista de la teoría neoclásica, se trataba de una situación que aunada al aumento de aranceles desestimula el papel que desempeña *la teoría de los precios relativos*, y como consecuencia, se produce el aumento de bienes esenciales consumidos por la mayoría de los ciudadanos. Con el fin de contrarrestar este bajo crecimiento, los ortodoxos proponen los siguientes principios de reestructuración de la economía chilena: 1) Apertura del libre comercio exterior y fijación de libertad de precios, los cuales deben ser determinados por la dinámica de la oferta y la demanda; 2) La descentralización del modelo económico y del gobierno con capacidad real de toma de decisiones con independencia del gobierno central; 3) La introducción de los incentivos económicos a la producción y al ahorro; 4) La eliminación de controles internos a la producción económica; 5) La instauración del mercado como la institución más eficiente para la asignación "óptima" de recursos, en el que el papel del Estado consiste simplemente en eliminar o corregir las distorsiones del mercado; 6) El gasto público debe expandirse a una tasa inferior del PIB y conducir a la reducción del déficit fiscal; 7) Procurar la reducción

del déficit fiscal a cero. 8) La eliminación del concepto de Estado subsidiario. 9) Elevar el tipo de cambio a uno real y abolir las limitaciones a las importaciones, y 10) La creación de un mercado de capitales eficientes con tasas de interés libres y la libertad de creación de nuevas instituciones financieras.

Las recomendaciones de cambio macroeconómico incidirán de forma directa en toda la educación superior en Chile. Las transformaciones de la política macroeconómica, de desarrollo y de control por parte de la dictadura militar sobre el sistema educativo pueden dividirse en dos etapas; una, entre 1973 y 1979 que se caracterizó por la desarticulación de las estructuras del gobierno universitario, eliminación de sindicatos, gremios y asociaciones profesionales y por la represión militar y policiva. La segunda entre 1980 y 1990 que tuvo dos propósitos: descentralización y privatización. Frente a la primera, entre 1973 y 1979 la política de administración educativa estuvo bajo las órdenes de mando de la Armada y del Ministerio del Interior con el propósito claramente definido de desterrar cualquier perspectiva crítica, socialista, marxista o relacionada con la Unión Popular, la teoría de la dependencia o Allende. Para cumplir este propósito se crea la Central Nacional de Investigación (CNI) y la Oficina de Seguridad del Ministerio de Educación cuyo propósito era “fidelizar” el sistema educativo chileno al sistema político y económico impuesto.

La segunda etapa se inicia con el *Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063 de 1980, Ministerio del Interior, República de Chile (1980)*, que además de establecer la privatización de la educación, sanciona que los procesos contractuales de los docentes se guiarán por lo establecido en el Código del Trabajo y de Previsión en referente al *derecho privado*. En esta dirección la *Ley General de Educación* establece la doble condición en la naturaleza jurídica de las instituciones educativas y del papel del Estado en los siguientes términos: “{...} El sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos.” (Ley 20.370 Ley general de la Educación. Artículo 4º).

Así mismo, en lo referente a la educación básica y media el gobierno le traslada la responsabilidad administrativa y financiera a los municipios y a las personas privadas. Respecto de la educación superior, se expiden los decretos DFL Nro. 1 y 4 de 1980; y DFL Nro 5 y 24 de 1981, dentro de los cuales se destacan las medidas de eliminación de la gratuidad en los estudios universitarios, particularmente de las carreras relacionadas con la formación educativa o pedagógica. Las perspectivas de esta índole se mantuvieron a pesar de que en 1990 Chile retornara a la democracia; por ejemplo, la Constitución Política (creada en 1980, pero con una reforma de 2005) establece que la educación es un deber compartido entre el Estado, la familia y la sociedad; una característica que es común con Colombia, a diferencia de otros países como Argentina cuya Constitución Política declara como una responsabilidad indelegable del Estado la educación de los ciudadanos: “{...} La educación es un derecho de todas las personas. Corresponde, preferentemente, a los padres de familia el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho; y, en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.” (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, 2005: Artículo 2); (última versión del 27, 09 del 2005. Ley 18962).

Lo mismo sucede con la distinción entre la obligatoriedad de la educación básica y media por parte de los niños, adolescentes y jóvenes en relación con el *aumento progresivo del servicio* en relación con la educación superior: “{...} La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media, este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad {...}.” (Constitución Política de Chile; 2012: Artículo 19). Por otro lado, los esfuerzos por aumentar la cobertura se focalizan en la creación de garantías y facilidades para la proliferación de IES privadas.

Aunque en 1990 se pone fin a la dictadura militar en Chile. Específicamente en marzo de 1990 tras un plebiscito se produce el retorno de Chile a la democracia. El nuevo régimen continúa el proceso de fomento de la creación de nuevas IES privadas y la perspectiva de regulación enmarcada en los principios de calidad, equidad, y eficiencia instaurados a partir del cambio institucional de 1980 (Brunner, 2008: 279-280). Como nos explica Brunner (2009: 279) este cambio produce una disminución gradual pero muy importante en relación con la influencia que ejercían las fuerzas armadas sobre el gobierno nacional; y se inicia un proceso dentro de la sociedad civil de Chile que intentó en retrospectiva abordar el tema de la violación de derechos humanos; la necesidad de iniciar procesos de justicia transicional, principalmente los relacionados con la reparación de las víctimas y reorientar las políticas sociales hacia una perspectiva denominada de *crecimiento económico con equidad*.

En noviembre de 1990 se crea la *Comisión de Estudio de la Educación Superior* integrada por 22 miembros y conformada por académicos de los distintos niveles de las IES existentes. Esa comisión entregó un estudio denominado: *Propuesta de un proyecto de ley general de educación superior*. Y en el año de 1991, la comisión publicó un documento titulado: *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa (Comisión de Estudio, 1991)* (Brunner, 2009: 281). De acuerdo con Brunner (2008: 288) la comisión construyó una propuesta que intentaba articular *la profesión académica, la dimensión política con el mercado*, la cual pretendía obtener un mayor equilibrio entre los componentes estructurales de dos formas de administración, que en esta investigación se han interpretado dentro del esquema de dos formas diferenciadas de la economía política. La propuesta consistió en crear un modelo mixto, que partiera del reconocimiento de la profesión académica, de su autogobierno y autonomía dentro de una política nacional de evaluación externa de la calidad; pero que incorporara la institución del mercado orientado hacia la educación terciaria con el propósito de expandir el sistema dentro del nuevo marco (Brunner, 2008: 289). Desde la perspectiva de Brunner (2008: 289-290) la reforma permite impulsar formas “innovativas de adaptación”.

Así, la Nueva Ley de Educación Superior establece dos aspectos teleológicos en la formulación de la política pública de educación superior: primero, la creación de un marco regulatorio dentro del cual las IES asumen plenamente su inserción en el mercado. Segundo, el análisis descriptivo del financiamiento de la educación superior en Chile resulta fundamental para nuestra investigación porque es la nación que más temprano introdujo una serie de reformas en su institucionalidad realizadas por la OCDE y el Banco Mundial desde una dimensión que nosotros interpretamos se fundamenta en la perspectiva del desarrollo con base en la teoría económica neoclásica.

Ahora desde el punto de vista de los actores en Chile esta perspectiva de implementación de una política de financiación de la educación superior con base en medidas de fortalecimiento de la demanda y del mercado ha tenido profundas consecuencias sociales.

Juan Pablo Paredes y Camila Araya (2020) señalan que uno de los problemas estructurales del financiamiento de la educación superior consiste en el funcionamiento del crédito con aval del Estado (CAE) como una herramienta fundamental para que los jóvenes chilenos paguen sus estudios de educación superior. Para ellos, el sistema actual de financiamiento presenta al menos tres problemas estructurales: Primero, la dificultad que subyace con los CAE en términos de la bancarización de la educación superior. Es decir, el esquema de pago de matrícula y de arancel respaldado por los CAE tiene como resultado un endeudamiento progresivo de jóvenes que no han empezado su vida laboral profesional, pero que se enfrentan al pago de la deuda con intereses que, en muchos casos, son superiores a los que se pagan por la adquisición de vivienda.

Segundo, el financiamiento de la educación superior *por la vía de la demanda* debilita en forma constante el financiamiento de la educación superior pública. Y esto se produce porque la estructura de financiamiento de todo el sistema en realidad termina

construyendo un escenario de un fuerte traslapamiento entre lo público y lo privado, que no termina por potenciar las capacidades de las universidades públicas.

Y tercero, los principios del esquema de financiamiento de la educación superior se basan en la búsqueda de eficacia y eficiencia, no solo a través del manejo de los recursos, sino de un esquema que implicó de una manera radical la implementación de la *evaluación de resultados* que precisamente justifican la existencia de los *aportes basales por desempeño*. Pero que también han servido para la implementación del crédito con aval del Estado (CAE) como un instrumento que desde la perspectiva neoclásica permite la satisfacción de *una ampliación de la igualdad de oportunidades*, y una forma de combatir la creciente desigualdad social. Sin embargo, esta lectura ideológica de los policy maker, se encuentra con las denuncias que realizan decenas de miles de jóvenes, quienes a partir de mayo del 2011, reclaman un reconocimiento y la implementación de medidas que permitan de una manera real disminuir las brechas de *desigualdad existentes en Chile*, que pudimos apreciar en un capítulo previo con el análisis del índice de Gini. A continuación vamos a realizar un análisis comparado de los principales instrumentos de financiación de la educación superior en Chile expresados en precios corrientes y como porcentaje del PIB.

Desde el punto de vista de Paredes y Araya (2020: 8) entre los años 2005-2010 se presenta un aumento del endeudamiento estudiantil, que se caracterizó por la bancarización privada del pago de las matrículas y los aranceles, dentro de un esquema representado por los altos intereses de los préstamos estudiantiles. En respuesta a dicha situación política y económica de la educación superior, a partir de las juventudes comunistas o JJ.CC, también conocidos como colectivos políticos de izquierda, en el año 2006 se produce el movimiento llamado de los *Pingüinos*, cuya premisa fundamental era la derogación de la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza 18.962); se trató de un movimiento social que puso en el debate público el problema de la mercantilización de la educación superior en Chile, y la necesidad de realizar reformas a su sistema de financiación. Como resultado de la presión estudiantil y de la movilización incluso de algunas IES, en el primer gobierno de

Bachelet se produce una reforma de la LOCE, en la denominada Ley General de la Educación (LGE) (Ley 20.370). Sin embargo, la LGE mantuvo varios de los principios que habían sido instaurados desde los años ochenta por Pinochet.

En el año 2011 en Chile se produce una de las movilizaciones estudiantiles más importantes en Latinoamérica de los últimos veinte años. Los grupos de acción colectiva como la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), la ACES (Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios) y la CONES (Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios) (Paredes y Araya, 2020: 9) llevan a cabo una protesta contra la *mercantilización* de la educación: “[...] La denuncia de la mercantilización de la educación superior y su reducción a un bien de mercado, expresados en la máxima «fin al lucro», rápidamente resonaron en el espacio público, junto a otras categorías como endeudamiento, cliente, bancarización, becas, subsidios, abandono de lo público [...]” (Paredes y Araya, 2020: 9)

La protesta tuvo como objetivo principal demandar del Estado chileno *una definición y estructura* de financiamiento de la educación superior pública como un *derecho social* (Paredes y Araya, 2020). Desde la primera reforma instaurada por Pinochet lo que se produjo fue un cambio de paradigma en el manejo macroeconómico, y de la administración pública, que implicó una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil. Hemos expresado que esas transformaciones se basan en *la teoría económica neoclásica* y en *la teoría del desarrollo basado en el crecimiento de la Escuela de Chicago*. Para Paredes y Araya: “[...] La modernización neoliberal en educación significó pasar de un sistema centralizado con preeminencia estatal y su lógica, a uno mixto dominado por el mercado, la competencia y una creciente participación del sector privado.” (2020: 5). Para ambos investigadores, una de las consecuencias que se produce es la implementación de la lógica del mercado, lo que nosotros en una sección previa hemos denominado el *capitalismo académico*. El financiamiento de la educación pública se transforma hacia un *esquema la educación desde la demanda*, y que implica un crecimiento de las instituciones, de la matrícula y del fortalecimiento en general de la educación privada y terciaria. Así, nos

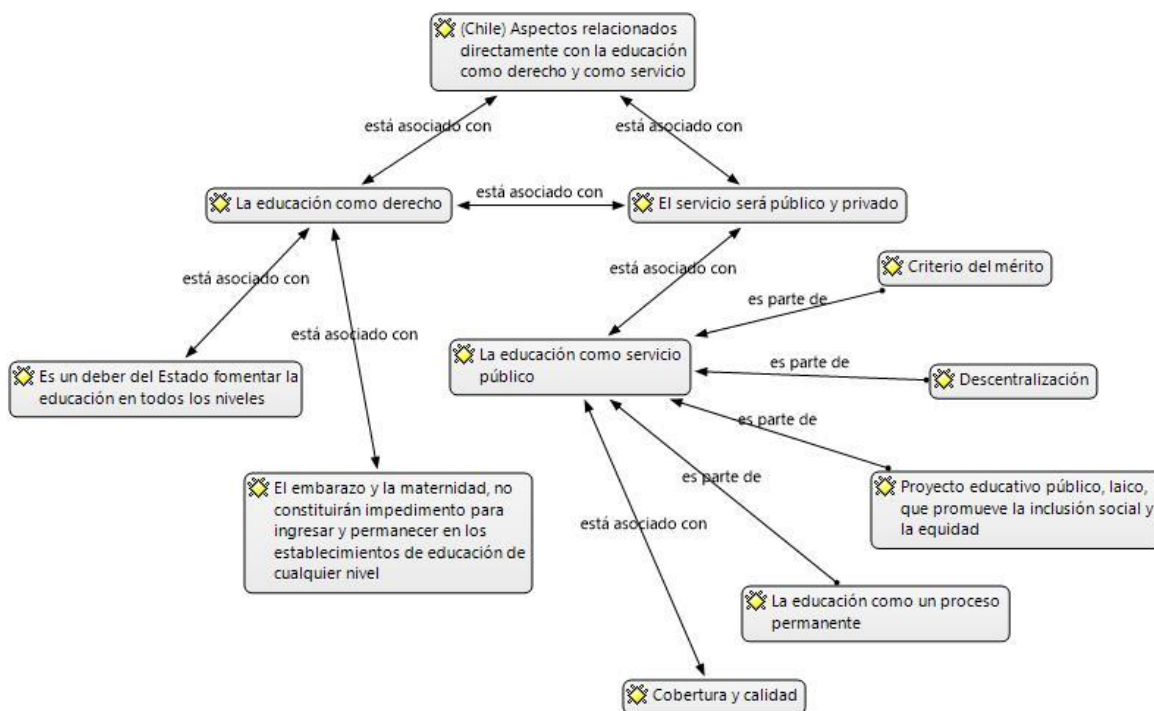
explican Paredes y Araya (2020: 6) en lugar del financiamiento directo, el Estado asume el rol de *otorgar subsidios*, de ordenar y regular el sistema de la educación superior con base en los procesos de evaluación externa de la calidad de la educación, y ejerce una política de intervención focalizada a través de los programas que se diseñan e implementan para el funcionamiento de la educación superior, que recién acabamos de describir.

Entre los años 2012-2013 se produjo una baja intensidad en la protesta social; pero hacia el año 2013 los movimientos sociales retornan con gran ímpetu; de hecho, el año 2013 se caracteriza por encarnar la mayor represión policiva a los movimientos estudiantiles. Los jóvenes, protestan en contra de: primero, la perspectiva de ánimo de lucro de las IES dentro del sistema de educación superior. Segundo, la propuesta de *la educación superior pública gratuita* basado en el argumento de la existencia de los *derechos sociales, la educación como derecho, y el valor de lo público*, como principios fundamentales de la argumentación de la *acción colectiva*. Tercero, los problemas que se originan en una privatización progresiva del sistema de educación superior. Cuarto el fortalecimiento de la educación terciaria. Quinto, la justificación de la interrelación entre la teoría del capital humano y la educación terciaria. Sexto, la reducción de la educación a un bien de consumo.

5.3 Estructura principal del financiamiento de la educación superior en Chile

La Constitución Política de Chile si bien declara que es un deber del Estado fomentar la educación en todos los niveles, establece como una obligación del Estado Chileno garantizar la educación de sus niños y jóvenes hasta la edad de 21 años (Constitución Política de Chile, 1980: Art. 19, parágrafo 10). También expresa como un deber del gobierno el fomento de la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Pero, introduce tres aspectos importantes que determinarán los procesos de financiación:

Diagrama 6: Aspectos relacionados con la educación como derecho y servicio en Chile

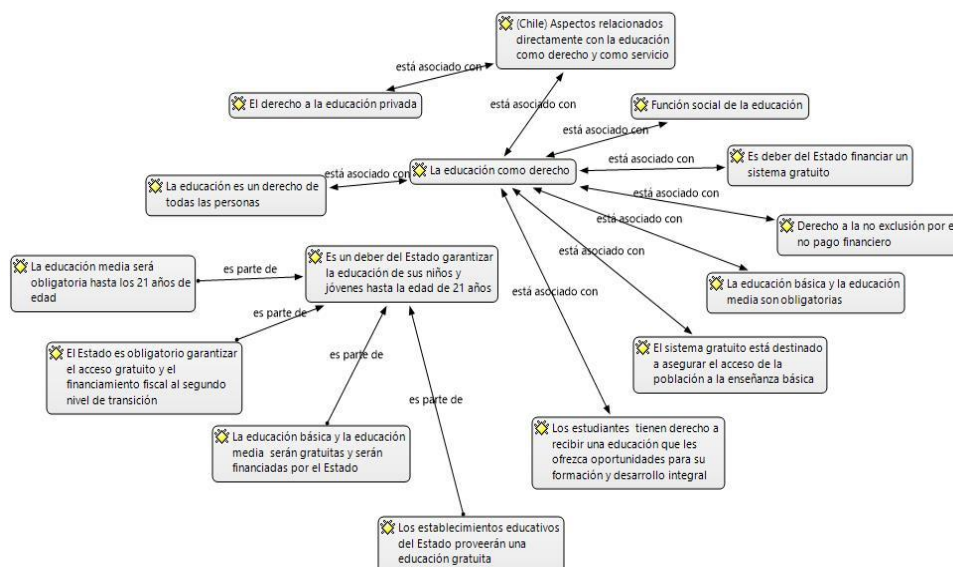


Primero, la educación básica y la educación media *son obligatorias*; y por lo tanto, su financiamiento se constituye en un compromiso por parte del Estado, aunque ello no implique un detrimento por parte del derecho y deber de los padres de educar a sus hijos. Esta perspectiva se reitera en la Ley Nro. 19876: "La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad." (Ley Nro. 19.876, 2003: Artículo Único).

Segundo, el parágrafo 10 del artículo 19 de la Constitución Política de Chile también determina que es un deber del Estado fomentar *el desarrollo de la educación en todos sus niveles*; lo que trae como resultado que *la educación superior* no es un derecho al mismo nivel de la educación básica y media, y que su cobertura, al igual que en Colombia depende de un proceso *de progresividad* en su desarrollo. El tercero, se trata de la interpretación de

que es un deber de la *sociedad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación*.¹⁹⁰

Diagrama 7: Aspectos relacionados con la educación como derecho y servicio en Chile II



En Chile esta perspectiva *de obligatoriedad y gratuidad de la educación básica y media* se reitera en la promulgación de la *Nueva Ley de Educación* (17 de Agosto de 2009). Así lo determina el Artículo 4 de la Ley 20.370 (Ley general de la Educación). Esta norma caracteriza la financiación de la educación *con una naturaleza mixta con responsabilidad del Estado*. El Estado chileno debe proveer *una educación gratuita y de calidad*, fundada en un proyecto educativo público, pluralista, que permita el acceso a él a toda la población y

¹⁹⁰ “Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: Parágrafo 10°. El derecho a la educación: “[...] La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. El Estado promoverá la educación parvularia. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media, este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación; [...]” (Constitución Política de Chile, 2012). República de Chile, (2012), *Constitución Política de Chile*, en: <http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion.pdf>

que promueva la inclusión social y la equidad. Así, el Estado tendrá instituciones que serán de su propiedad y se encontrarán bajo su administración, aunque también habrá instituciones privadas subvencionadas o pagadas. Esto permitirá que los padres tengan la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos.¹⁹¹ El artículo 10 de la ley general de educación establece que los estudiantes tienen derecho a recibir una educación que les ofrezca oportunidades para su formación y desarrollo integral, y el artículo 11 insta que el no pago de los compromisos contraídos por el alumno o por el padre o apoderado no podrá servir de fundamento para la aplicación de ningún tipo de sanción a los alumnos durante el año escolar y nunca podrá servir de fundamento para la retención de su documentación académica. Este principio, bajo condiciones específicas, se aplica también para los procesos de financiación de la educación que son subvencionados por el Estado de cara a las instituciones privadas.

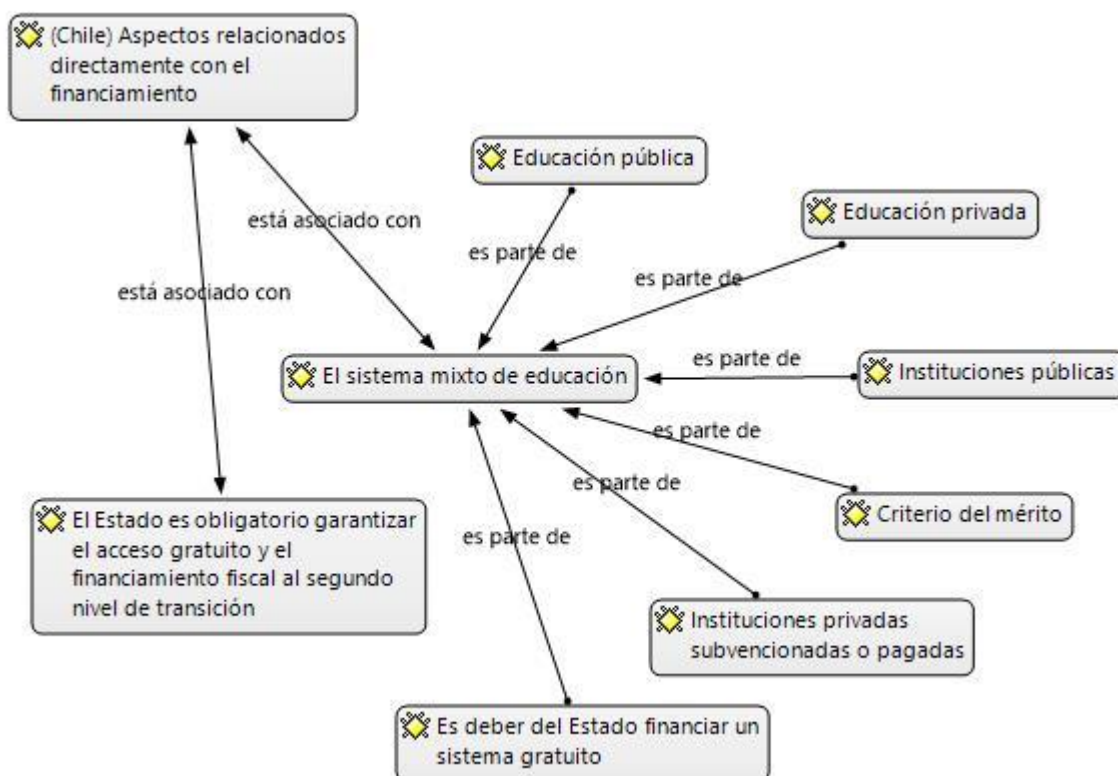
Sin embargo, este principio de protección constitucional y jurídico se refiere a la educación media y no a la educación superior. En lo referente a la educación básica y media el gobierno le traslada la responsabilidad administrativa y financiera a los municipios y a las personas privadas. Respecto de la educación superior, se crean los decretos DFL Nro. 1 y 4 de 1980; y DFL Nro 5 y 24 de 1981, dentro de los cuales se destacan las medidas de eliminación de la gratuidad en los estudios universitarios, particularmente de las carreras relacionadas con la formación educativa o pedagógica. Esta perspectiva se mantuvo, a pesar de que en 1990 Chile retornara a la democracia. Si bien la Constitución Política fue creada en 1980, tiene un cambio importante en el 2005, en el cual se establece que la educación es un deber compartido entre el Estado, la familia y la sociedad; una característica que es común con Colombia, a diferencia de otros países como Argentina cuya Constitución Política declara una responsabilidad indelegable del Estado la educación de los ciudadanos.

¹⁹¹ Por otro lado, los establecimientos educativos del Estado proveerán una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico, que promueve la inclusión social y la equidad. El Estado asumirá los siguientes deberes frente al sistema de educación nacional: A) Promover políticas interculturales; b) asegurar la calidad de la educación; c) realizar supervisión, a los establecimientos y promover el desarrollo profesional docente; y e) mantener y proveer información sobre la calidad, cobertura y equidad del sistema y las instituciones educativas.

Por su parte, la ley general de educación de Chile, como lo mencionamos previamente, establece que la educación es un derecho fundamental para todas las personas. No obstante, la ley introduce una aclaración importante en relación con los procesos de financiación de la educación y es la manifestación de su carácter mixto:

El sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos. Sin perjuicio de sus demás deberes, es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico, esto es, respetuoso de toda expresión religiosa, y pluralista, que permita el acceso a él a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad. (Ley 20.370. Ley general de la Educación. Artículo 4º).

Diagrama 8: Codificación axial y selectiva en torno al financiamiento de la educación superior en Chile



Así el Artículo 4 de la Ley 20.370 (Ley general de la Educación) caracteriza la financiación de la educación como una naturaleza mixta, pero con responsabilidad del Estado. El Estado

chileno debe proveer una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, pluralista, que permita el acceso a él a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad. Así, el Estado tendrá instituciones que serán de su propiedad y se encontrarán bajo su administración, aunque también habrá instituciones privadas subvencionadas o pagadas. Esto permitirá que los padres tengan la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos. El Estado asumirá los siguientes deberes frente al sistema de educación nacional: A) Promover políticas interculturales; b) asegurar la calidad de la educación; c) realizar supervisión, a los establecimientos y promover el desarrollo profesional docente; y e) mantener y proveer información sobre la calidad, cobertura y equidad del sistema y las instituciones educativas.

Por lo tanto, el capítulo III de la Constitución Política de Chile titulado: *De los deberes y derechos Constitucionales* asume que la educación tiene como propósito el desarrollo pleno de la persona. Particularmente el artículo 19, parágrafo 10, sostiene que tal derecho se interpreta como responsabilidad compartida entre los padres y la sociedad. De acuerdo con la carta magna de Chile para el Estado es obligatorio promover la educación *parvularia y de transición* las cuales no constituyen requisito para el ingreso a la educación básica. Establece como una obligación del Estado Chileno garantizar la educación de sus niños y jóvenes hasta la edad de 21 años. En concordancia con ese enunciado insta que la educación básica y la educación media son obligatorias y serán financiadas por el Estado. Así mismo, corresponderá al Estado el fomento y desarrollo de la educación en todos sus niveles; además deberá incentivar la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.¹⁹² De tal forma, esta modificación constitucional adopta la recomendación del Banco Mundial y el *Programa Educación Para Todos*, según la cual la educación básica y media son obligatorias, mientras que la educación superior se convierte en un proceso que debe ser promovido por el Estado, pero que en realidad la

¹⁹² “[...] La educación es un derecho de todas las personas. Corresponde, preferentemente, a los padres de familia el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho; y, en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.” (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, 2005: Artículo 2); (última versión del 27, 09 del 2005. Ley 18962).

responsabilidad de su funcionamiento es compartida entre el gobierno y la familia. Este aspecto será determinante en los cambios normativos que se llevan a cabo a partir de la reforma constitucional que, como veremos adelante, será la base para la disminución progresiva pero constante de la financiación de la Universidad Pública, para darle preponderancia al crecimiento de las IES privadas.

En consecuencia, la obligatoriedad de la educación básica y media se proporciona es a los niños, adolescentes y jóvenes hasta los 21 años; en relación con la educación superior, su aumento *se considera en forma progresivo desde la dimensión del servicio* en: “{...} La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media, este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad {...}.” (Constitución Política de Chile; 2012: Artículo 19).

Como lo planteamos en el argumento anterior, la Constitución Política de Chile, en el artículo 19, parágrafo 11 instituye el derecho a la educación privada; y si bien plantea que existirá la libertad de enseñanza le coloca unos límites muy fuertes a su ejercicio, dado que: A) Ésta podrá ser limitada por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. Y B) Las instituciones no podrán representar tendencias políticas partidistas. Recordemos que uno de los principales propósitos del cambio de la política educativa en Chile a propósito de la educación superior, era controlar las Universidades Públicas como espacios relacionados directamente con simpatizantes de la Unión Popular, Allende, o de la teoría de la dependencia. En ese sentido, las medidas tendían a establecer sistemas de orden y control que como podemos identificar en el enunciado anterior obedecen a principios claramente conservadores. Por otro lado, establece el derecho de los padres de seleccionar los centros educativos de sus hijos, y le proporciona los fundamentos constitucionales a la creación de la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza*, y en ese sentido, se respeta el concepto de libertad entre el sistema público y la posibilidad de financiamiento de las IES privadas.

De tal forma, si bien teórica y jurídicamente no existe rivalidad entre el concepto *de educación como derecho y como servicio*, si existe una notable diferencia entre procesos de administración, gestión y de implementación de la política educativa, cuando el punto de fundamentación es la idea de la educación como un derecho fundamental y universal.

Por el contrario, la perspectiva de la teoría económica keynesiana junto con su rol dentro del concepto de estado de bienestar se encuentra en la base de una concepción que consideró que la financiación pública de la educación era decisiva no solo para la ampliación en sí misma de la educación sino en general para el desarrollo económico de toda la sociedad.

El ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile justifica la financiación pública de la educación a partir de la relación entre *educación y desarrollo económico de la siguiente forma*: “La educación es el instrumento más poderoso de que disponen las personas, familias y países para desarrollarse y mejorar sus perspectivas. La educación es, en efecto, la base fundamental de las oportunidades que tienen las personas a lo largo de su vida y constituye el sustento básico de la productividad y desarrollo de los países.” (2005: 5). Para el Estado, argumentan Marcel & Tokman (2005: 5), esto significa invertir recursos que estén disponibles para dicho fin y ello implica la formulación de la pregunta: *cómo y cuánto debe invertir el país en el sector educación*.

La dimensión de *la eficacia y la eficiencia* conduce a la necesidad de que los fondos públicos sean invertidos en forma adecuada, además de tener en cuenta el origen y la participación tanto pública como privada de los recursos. Para Marcel & Tokman (2005: 7) la educación todavía se concibe como un área de las políticas públicas que juegan un rol decisivo en la promoción del crecimiento y la equidad; y esto es así con base en los siguientes presupuestos:

- (a) que la educación es una inversión altamente rentable tanto para los gobiernos como para los individuos; (b) que la rentabilidad privada de la educación es por lo general mayor que la rentabilidad social debido a los costos que son cubiertos por los gobiernos; (c) que mientras la mayor rentabilidad social se encuentra en la educación primaria, las tasas de rentabilidad

privada son también altas para la educación superior en los países de ingresos medios y altos, y (d) que la rentabilidad privada y social de la educación tiende a reducirse en los países de mayor desarrollo (Marcel & Tokman, 2005: 8).

Ellos sostienen que tales argumentos deberían ser un incentivo para que los individuos invirtieran más en el costo de su educación; pero que la realidad es que son los Estados quienes realizan la mayor parte de la inversión. En el caso chileno, afirman Marcel & Tokman (2005: 10) el gobierno ha aumentado en forma progresiva desde el año 1990 la financiación de la educación superior, pero al mismo tiempo, la participación del sector privado ha aumentado a niveles muy altos. Según ellos, el financiamiento público se dirige a 5 tipos de instituciones: primero, las universidades Estatales que pertenecen al CUECH (Consortio de Universidades del Estado de Chile)¹⁹³. Segundo, las Universidades tradicionales no-Estatales y que pertenecen al Consejo de Rectores (UNECRUCH); éstas de acuerdo con el artículo 1 DFL Nro. 4 de 1981 reciben aportes directos del Estado a través de lo que se denomina *Aporte fiscal directo*. Tercero, las universidades privadas (no tradicionales), aquellas que fueron fundadas en forma posterior a 1981. Cuarto, los Institutos Profesionales; y quinto, los Centros de Formación Técnica.

5.3.1 Análisis agregado del financiamiento de la educación superior en Chile en el periodo 1990-2018

En síntesis, el sistema de educación terciaria en Chile históricamente ha tenido 3 formas estructurales de financiación: 1) Los beneficios o Ayudas Estudiantiles. 2) Los Aportes Basales.¹⁹⁴ Y 3) Los Fondos Concursables.

¹⁹³ Mientras las Universidades Estatales son creadas mediante la promulgación de una ley, las No-Estatales se interpretan como corporaciones de derecho privado sin ánimo de lucro.

¹⁹⁴ El principio del mérito como base de la financiación de la educación superior en Chile ha implicado la creación de tres tipos de programas de política pública: los *Aportes Basales por desempeño*, las *Ayudas estudiantiles*, y los *fondos concursables*; el análisis de dichos aspectos se encuentra en el capítulo VIII dónde se presenta el estudio de la forma como se produce una interrelación entre los mecanismos de financiación y los programas de evaluación externa de la educación superior.

Tabla 27: Estructura principal del financiamiento de la educación superior en Chile (1990-2018)

Estructura principal del financiamiento de la educación superior en Chile (1990-2018)	Tipo de instrumento:
Beneficios o Ayudas Estudiantiles para la Educación Superior en Chile 1990 – 2018 (Programas de financiación desde la demanda):	Total Becas MINEDUC (Abarca en su interior un conjunto de becas)
	Crédito con Aval del Estado
	Fondo Solidario de Crédito Universitario
	Gratuidad
Aportes Basales para la Educación Superior en Chile 1990 – 2018 (Programas de financiación desde la oferta):	Aporte Fiscal Directo
	Convenio marco
	Basal
	Basal por desempeño
	CFT Estatales
	Universidad de Chile
	Otros
Fondos Concursables para la Educación Superior en Chile 1990 – 2018 (Programas de financiación desde la demanda):	Aporte Fiscal Indirecto
	FDI Mecesup
	MECESUP 1
	MECESUP 2
	Fortalecimiento de las Universidades Estatal
	FDI
	Desarrollo de Humanidades
	INNOVACIÓN
	Otros

Definición de variables iniciales de análisis de la estructura general del financiamiento de la educación terciaria en Chile:

$\Delta_1 =$ Total general de Ayudas Estudiantiles existentes en Chile en el periodo 1990-2018 en millones de pesos chilenos en moneda corriente

$\Delta_2 =$ Total general de Aportes Basales 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

$\Delta_3 =$ Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Δ_4 = Inversión total en educación terciaria en Chile en el periodo 1990-2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Δ_5 = Total general de Ayudas Estudiantiles existentes en Chile en el periodo 1990-2018 en % del año fiscal

Δ_6 = Total general de Aportes Basales 1990 – 2018 % del año fiscal

Δ_7 = Total general de fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes

Tabla 28 Principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en pesos corrientes, moneda nacional y en % de cada año

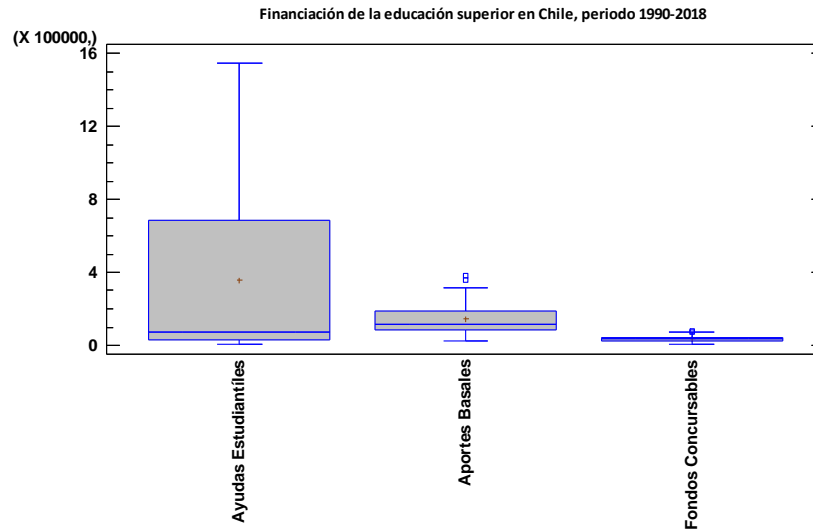
Principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en pesos corrientes, moneda nacional					Principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en porcentaje de cada año fiscal			
Años	AYUDAS ESTUDIANTILES total general	APORTES BASALES Total general	FONDOS CONCURSABLES Total general	Inversión total en pesos	AYUDAS ESTUDIANTILES total general en porcentaje	APORTES BASALES Total general en porcentaje	FONDOS CONCURSABLES Total general en porcentaje	Inversión total en pesos 100%
1990	6368,17	23425,756	7326,296	37120,222	17,1555278	63,1078015	19,7366708	100
1991	12032,287	33285,379	9208,488	54526,154	22,0670011	61,0447951	16,8882038	100
1992	12061,023	42036,026	10635,804	64732,853	18,6319966	64,9377002	16,4303032	100
1993	17393,175	50908,373	11858,9213	80160,4693	21,6979456	63,5080776	14,7939768	100
1994	19103,564	57496,956	13044,813	89645,333	21,3101601	64,1382592	14,5515807	100
1995	22088,329	68034,495	14090,876	104213,7	21,1952258	65,2836383	13,5211359	100
1996	26048,935	75483,684	24762,008	126294,627	20,6255291	59,7679298	19,6065411	100
1997	29859,5809	82977,014	27726,633	140563,228	21,242811	59,0318074	19,7253815	100
1998	39960,56	89325,15	28272,095	157557,805	25,3624757	56,6935735	17,9439508	100
1999	44520,0033	94334,565	34212,291	173066,859	25,7241644	54,5075847	19,7682509	100
2000	54790,7821	99470,72	31760,565	186022,067	29,4539153	53,4725377	17,073547	100
2001	60056,2348	102936,009	40833,925	203826,169	29,4644378	50,5018613	20,0337009	100
2002	68286,6732	110226,512	42004,521	220517,706	30,9665262	49,985334	19,0481398	100
2003	71937,002	113575,225	35751,219	221263,446	32,5119234	51,3303155	16,1577611	100
2004	75045,8049	115785,073	40202,461	231033,339	32,4826734	50,1161752	17,4011514	100
2005	82915,9873	120121,177	37550,8391	240588,003	34,463891	49,9281657	15,6079433	100
2006	116023,832	125997,884	34657,1381	276678,854	41,9344775	45,5393978	12,5261246	100
2007	152105,357	132474,067	35371,4954	319950,919	47,5402156	41,4044965	11,055288	100
2008	216006,953	141503,044	36904,868	394414,865	54,7664331	35,8767015	9,35686538	100

2009	306416,526	156691,805	44453,703	507562,034	60,3702613	30,8714589	8,75827977	100
2010	645060,506	190568,017	49046,836	884675,359	72,9149399	21,5410111	5,54404907	100
2011	687330,61	180314,133	64860,066	932504,809	73,7079963	19,3365365	6,95546718	100
2012	897456,198	191753,844	53901,547	1143111,59	78,5099378	16,7747266	4,71533554	100
2013	728182,526	216166,365	74574,151	1018923,04	71,4659004	21,2151807	7,31891889	100
2014	828853,298	229810,252	73672,613	1132336,16	73,1985187	20,2952321	6,50624924	100
2015	970706,059	283683,661	79607,924	1333997,64	72,7666997	21,2656793	5,96762103	100
2016	1235176,11	314507,55	50699,002	1600382,67	77,1800483	19,6520218	3,16792996	100
2017	1369379,47	357373,844	24711,659	1751464,98	78,1848048	20,4042815	1,41091368	100
2018	1542533,55	383426,379	39552,0702	1965512	78,4799864	19,5077099	2,01230368	100

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. (Capturado el 18 de octubre de 2021). En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Una comparación de los promedios de las tres variables principales que definen el financiamiento de la educación terciaria en Chile en el periodo 1990-2018 nos indica que la \bar{x} (media) más alta la tiene $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles\ existentes\ en\ Chile\ en\ el\ periodo\ 1990-2018\ en\ millones\ de\ pesos\ chilenos\ en\ moneda\ corriente$, con \$ 356.472, y con una \tilde{x} (mediana) de \$ 75.045. La segunda variable es $\Delta_2 = Total\ general\ de\ Aportes\ Basales\ 1990 - 2018\ en\ moneda\ nacional\ (Chile)\ en\ millones\ de\ pesos\ corrientes - monto\ devengado$, con una \bar{x} (media) de \$144.265 y con una \tilde{x} (mediana) de \$115.785. y la tercera es: $\Delta_3 = Fondos\ Concursables\ 1990 - 2018\ en\ moneda\ nacional\ (Chile)\ en\ millones\ de\ pesos\ corrientes - monto\ devengado$, con una \bar{x} (media) de \$36.939 y con una \tilde{x} (mediana) de \$35.751 millones de pesos.

Ilustración 7: Box-plot financiación de la educación superior en Chile



La gráfica Box-plot nos permite apreciar no solo la mayor distribución de los datos en la variable $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles$, sino también la importante diferencia que existe entre las medianas de las tres variables. Estos resultados iniciales, desde el punto de vista conceptual son muy significativos. Sobre todo, el hecho de que el mayor rubro sea $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles$ porque esto es una evidencia muy importante sobre el fortalecimiento del *individualismo metodológico* de la teoría económica neoclásica, que, a su vez, fundamenta el *criterio del mérito*, y la “selección natural”, en los procesos de asignación de recursos. Recordemos, que el rubro de *Aporte Fiscal Directo, e Universidad de Chile* se encuentran dentro de los *Aportes Basales*; en consecuencia, la inversión que se realiza a todo el sistema de Universidades Públicas y de aquellas que conforman el CRUCH; son inferiores a la variable de $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles$.

Catherine Wilson (2003: 278) sostiene que existen cuatro dificultades principales a la hora de establecer el criterio del mérito como el mejor principio de distribución; éstas son: Las *limitaciones de barrera* (Sweep limitations); 2) el problema de la atribución-errada (misattribution); 3) la objeción de las *costumbres y convenciones* (custom and convention); y 4) el mimetismo (mimicry).

En primer lugar, las *limitaciones de barrera* (Sweep limitations) se refiere a la cuestión tácita del cumplimiento de las obligaciones de las partes en una relación de carácter contractual;

aplicado a un proceso de distribución, significa el establecimiento de un criterio que garantice un acceso imparcial y meritocrático; el cual permitiría a su vez, a los diversos individuos acceder a un bien superior a través de un proceso de selección y estimulación. Por ejemplo, la existencia de un ranking de tennis permite a diversos jugadores acceder a una competencia específica, de una manera tal, que el acceso estaría determinado, principalmente, por el lugar que cada uno de ellos tiene dentro de la categoría y por el escalafón que ocupa en dicho sistema de medición. La pretensión es de imparcialidad y excelencia; sin embargo, Wilson (2003: 301) señala un problema importante, la ausencia de información que permite determinar por qué ciertos jugadores están en el ranking y otros no. Es decir, el problema gira en torno al manejo de la información disponible, para tomar una decisión equitativa, dado que el sistema de estímulos de este tipo, otorga una ventaja inicial, que impide que otros “jugadores”, dotados con las mismas capacidades, la posibilidad de entrar a los principales torneos, que finalmente son los que dan más puntaje dentro del escalafón mismo. En el caso de la educación superior esta *limitación de la barrera* (Sweep limitation) queda determinada por el acceso a la *educación básica secundaria y media*. Las medidas de eficacia y eficiencia del financiamiento de la *educación básica y media* en los establecimientos públicos conducen a que la cobertura de la educación de este nivel se infle artificialmente, en el sentido que, el mismo docente, en el mismo espacio físico, con los mismos recursos atiende más estudiantes en una jornada más amplia. El resultado es el detrimento de la educación media y básica pública y el empoderamiento de los colegios privados. Los colegios privados que trasladan el costo de sus servicios a los padres de los jóvenes ofrecen servicios educativos que se orientan directamente a la satisfacción de los criterios de la evaluación externa; el resultado entonces es que proporcionalmente quienes obtienen mejor resultados en las pruebas estandarizadas son los estudiantes egresados de dichas instituciones no-públicas; y por lo tanto, quienes pueden acceder a los recursos orientados a *la gratuidad, condonación o a un sistema de becas*, no son quienes tienen menos recursos en la sociedad, sino quienes de por sí ya se encuentran mejor situados en una perspectiva de *libertad natural* o de *lotería natural* en palabras rawlsianas.

En segundo lugar, el concepto de mérito no está dirigido a una *noción de sociedad*, sino de *individuos* sobre los que recae la responsabilidad del éxito con base en sus habilidades y aptitudes. El cultivo de sus talentos depende de su decisión, perseverancia y esfuerzo. El problema de *la atribución-errada* (misattribution) para Wilson (2003: 302) consiste que el desarrollo de tales virtudes, depende en realidad de un conjunto de *oportunidades y circunstancias externas* (external opportunities). Volviendo sobre el ejemplo del jugador de tenis, la educación inicial; la capacidad que puede tener un individuo de dedicar más tiempo a su entrenamiento, que a otras actividades de supervivencia; la disposición de los padres; la existencia de instituciones u otros individuos que financien a un determinado deportista; son aspectos que influyen más en su carrera, que el simple hecho de quien es más talentoso. En ese sentido, aplicado a la *educación básica y media* los entornos familiares, las situaciones de violencia, las carencias en términos de bienes, de acceso a servicios, de alimentación, de fortalecimiento de *capacidades emocionales* también influyen de una manera decisiva para que los *menos favorecidos* de la sociedad no puedan acceder a los recursos de gratuidad.

En tercer lugar, la objeción de las *costumbres y convenciones* (custom and convention) se refiere al presupuesto de que ciertas personas son mejores que otras, y que por lo tanto, la determinación de su tasa de retorno – a propósito de su productividad- debe ser más alta que la de los demás. Para Wilson (2003: 302) esto genera el problema de que es insatisfactorio determinar un talento simplemente como aquella actividad que permite generar mayores recompensas monetarias. La sociedad requiere de un conjunto de actividades profesionales que no pueden competir con otras en igualdad de condiciones, a propósito del sistema que la sociedad, la cultura y la convención ha determinado como las actividades que se definen como más lucrativas.

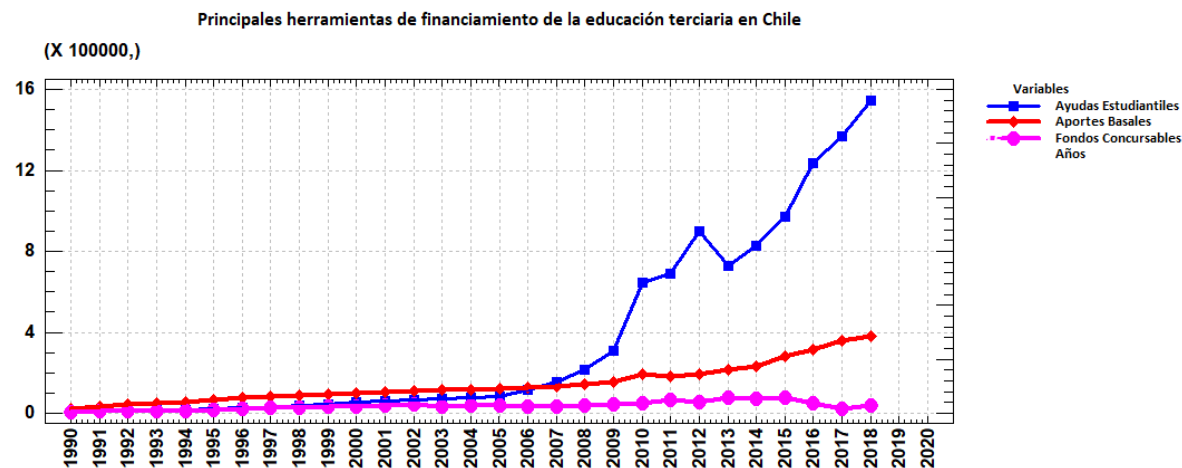
Y en cuarto lugar, *la objeción del mimetismo* (mimicry). Para Wilson (2003: 303) las sociedades contemporáneas se basan en el principio de las *ventajas comparativas*, en que

el mercado –o la figura de un juez- establece la recompensa con base en la especialización y cantidad de esfuerzo que requiere una actividad. Así, un empleador establece el *valor del trabajo* de un individuo con base en la percepción que él tiene sobre la *contribución marginal* que dicho individuo realizará a la empresa. Esta forma de actuar se basa a su vez, en la idea de que los procesos estandarizados de selección laboral permiten determinar quien realmente tiene el mérito del empleo. Esto fuerza a que el conjunto de individuos que desean el puesto se presente como aquellos que tienen más mérito que los demás creando una situación de *mimetismo (mimicry)*. Este problema es realmente importante en términos de asignación de recursos, en un contexto de programas de política pública, dónde en efecto, los individuos se mimetizan para recibir ventajas y beneficios que en realidad están dirigidos a un grupo particular dentro de la sociedad. Es decir, aplicado a los esquemas de financiamiento de la educación superior el *mimetismo (mimicry)* se presenta en tanto algunas personas que acceden a los beneficios, si bien cumplen formalmente con las exigencias o criterios planteados, en realidad ellas no constituyen o forman parte del objetivo principal al que fueron orientados normativamente los programas y proyectos. De tal forma, el problema de la expresión *de la imparcialidad* en el acceso seguida de la *declaración del mérito* puede resultar problemática en términos sociales. Ciertamente cualquier actividad académica que pretenda *calidad* debe introducir procedimientos de selección; la dificultad está en que son metas y propósitos diferentes, y por ende, deberían ser objeto de programas y proyectos de política pública igualmente distintos. Es decir, si a las personas que presentan capacidades diversas, los grupos étnicos minoritarios, o los jóvenes que viven en áreas rurales se les enfrenta a las mismas condiciones de aquellos jóvenes que se forman en los colegios privados en Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali, pues la situación es de *total desigualdad*. Se debe tener en cuenta que estos colegios se caracterizan porque sus pensiones mensuales superan ampliamente los dos salarios mínimos, y por ende, tienen acceso a un nivel de formación superior (en el contexto de los criterios de evaluación externa de la educación), no solo por las instalaciones que poseen, la formación postgradual de sus profesores, sino también debido a metas claramente definidas como la profundización en una lengua extranjera y en muchos casos acceso al

bilingüismo. Así, desde nuestro punto de vista, es un contrasentido colocar al mismo tiempo en una norma la necesidad de la equidad e imparcialidad, y la calidad de la educación con base en el *criterio del mérito*.

Wilson ciertamente ha planteado un conjunto de objeciones fuertes al mérito como criterio de asignación de recursos que nosotros hemos re-interpretado en su posible aplicación al campo de la política educativa. Nuestro punto de vista es que el criterio del mérito es un buen parámetro de asignación justa y eficiente de recursos, cuando está acompañado del principio de *igualdad de oportunidades*, como es planteado en su perspectiva filosófica por John Rawls, pero no lo es, cuando es esgrimido en un contexto institucional de libre mercado radical, como el propuesto por la teoría económica neoclásica.

Serie de tiempo: 11 Principales herramientas de financiamiento de la educación terciaria en Chile

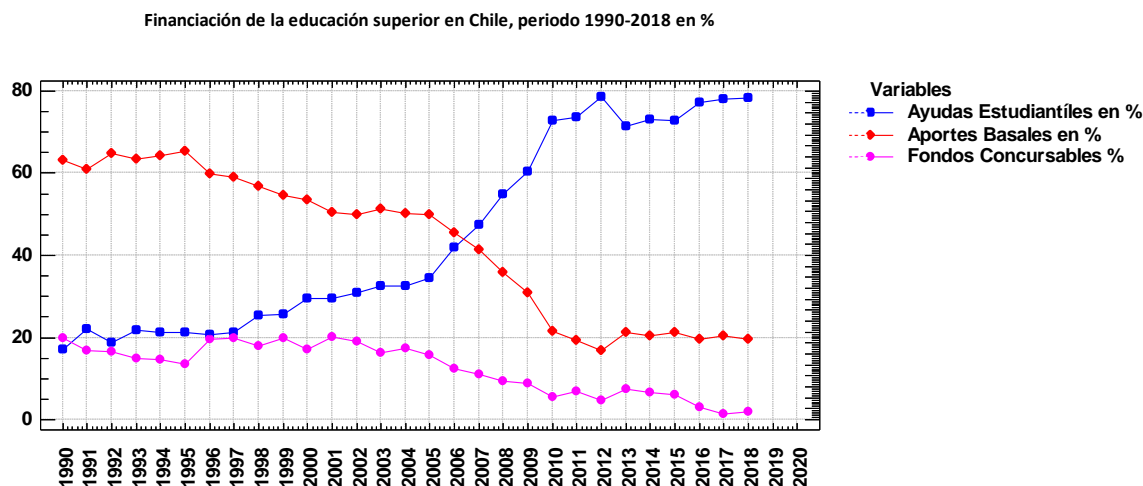


La serie de tiempo anterior contiene las tres variables principales del financiamiento general de la educación superior en Chile en el periodo 1990-2018 en millones de pesos chilenos en moneda corriente; en ella podemos apreciar lo siguiente: A) La variable que presenta un mayor crecimiento muy superior en relación con las demás es $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles\ existentes\ en\ Chile\ en\ el\ periodo\ 1990-2018\ en\ millones\ de\ pesos\ chilenos\ en\ moneda\ corriente$. Este programa presenta una tendencia principal de crecimiento en todo

el periodo de análisis; sin embargo, es importante destacar que esta serie de tiempo tiene, desde el punto de vista de la variación estacional, dos periodos importantes, entre 1990-2005 no se aprecia una diferencia significativa en los tres rubros de inversión; pero, a partir del año 2006 la variable *Ayudas Estudiantiles* presenta un crecimiento progresivo, con pequeñas fluctuaciones entre 201-2013, de crecimiento hasta el final de la ventana de análisis.

B) $\Delta_2 = \text{Total general de Aportes Basales 1990} - 2018 \text{ en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes} - \text{monto devengado}$ también presenta una tendencia de crecimiento constante en todo el periodo de análisis, pero principalmente a partir del año 2012. C) La variable que presenta fluctuaciones moderadas, pero con descenso en su tendencia principal es $\Delta_3 = \text{Fondos Concursables 1990} - 2018 \text{ en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes}$; desde el punto de vista de la variación estacional, en primer lugar, presenta una tendencia de crecimiento leve entre 1990-2015, pero a partir del 2016 evidencia una disminución en su inversión, aunque dicho descenso es moderado.

Serie de tiempo: 12 Financiación de la educación superior en Chile periodo 1990-2018 en %



La gráfica de $\Delta_5 = \text{Total general de Ayudas Estudiantiles existentes en Chile en el periodo 1990-2018 en millones de pesos chilenos en moneda corriente en \% del año fiscal}$ presenta una tendencia principal de aumento en su participación en la inversión. Por el contrario, tanto la variable $\Delta_6 = \text{Total general de Aportes Basales 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado \% del año fiscal}$ presenta una tendencia principal de descenso, aunque, con un repunte muy leve en el subperiodo 2013-2018. Por último, es importante también mencionar que de las tres variables la que tiene una menor inversión y una tendencia constante de disminución en la participación es $\Delta_7 = \text{Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado \% del año fiscal}$. Esto por un lado, implica que existe un esfuerzo muy importante por parte del gobierno de Chile en aumentar las ayudas y becas orientadas a los estudiantes, y a estabilizar la participación de los tres rubros en el subperiodo 2016-2018. Pero, por otro lado, es fundamental recordar que los programas establecidos para la educación superior y terciaria a través de la herramienta del crédito también forman parte de las *Ayudas estudiantiles*.

En las gráfica anterior, que nos muestra la tendencia de las *Ayudas Estudiantiles*, los *Aportes Basales* y los *Fondos Concursables* pudimos apreciar cómo, el gobierno ha decidido aumentar la inversión en el conjunto de herramientas que forman parte de los programas orientados a los individuos (las *Ayudas Estudiantiles*). En ese sentido es importante resaltar, que los créditos estudiantiles forman parte de las *Ayudas Estudiantiles*.

Tabla 29: Comparación de las principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en pesos corrientes, moneda nacional y los datos como porcentajes del PIB

Comparación de las principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en pesos corrientes, moneda nacional y los datos como porcentajes del PIB									
Años	Ayudas Estudiantiles Total general pesos corrientes	Aportes Basales Total general pesos corrientes	Fondos Concursables Total general	Total de inversión anual en educación terciaria	PIB Chile en millones de pesos corrientes	Total inversión en educación terciaria como porcentaje del PIB	Ayudas Estudiantiles Total general % del PIB	Aportes Basales Total general % del PIB	Fondos Concursables Total general % del PIB
1990	6368,17	23425,756	7326,296	37120,222	10096424,4	0,37	0,06	0,23	0,07
1991	12032,287	33285,379	9208,488	54526,154	13212666,7	0,41	0,09	0,25	0,07
1992	12061,023	42036,026	10635,804	64732,853	16665745,9	0,39	0,07	0,25	0,06
1993	17393,175	50908,373	11858,9213	80160,4693	19924681	0,40	0,09	0,26	0,06
1994	19103,564	57496,956	13044,813	89645,333	23953800,1	0,37	0,08	0,24	0,05
1995	22088,329	68034,495	14090,876	104213,7	29141591,3	0,36	0,08	0,23	0,05
1996	26048,935	75483,684	24762,008	126294,627	32173374,4	0,39	0,08	0,23	0,08
1997	29859,5809	82977,014	27726,633	140563,228	35621374,5	0,39	0,08	0,23	0,08
1998	39960,56	89325,15	28272,095	157557,805	37549275,3	0,42	0,11	0,24	0,08
1999	44520,0033	94334,565	34212,291	173066,859	38246923,2	0,45	0,12	0,25	0,09
2000	54790,7821	99470,72	31760,565	186022,067	42005194,3	0,44	0,13	0,24	0,08
2001	60056,2348	102936,009	40833,925	203826,169	45067992,9	0,45	0,13	0,23	0,09
2002	68286,6732	110226,512	42004,521	220517,706	48044478,9	0,46	0,14	0,23	0,09
2003	71937,002	113575,225	35751,219	221263,446	52299888,1	0,42	0,14	0,22	0,07
2004	75045,8049	115785,073	40202,461	231033,339	60471710,8	0,38	0,12	0,19	0,07
2005	82915,9873	120121,177	37550,8391	240588,003	68831705,4	0,35	0,12	0,17	0,05

2006	116023,832	125997,884	34657,1381	276678,854	82080219,9	0,34	0,14	0,15	0,04
2007	152105,357	132474,067	35371,4954	319950,919	90702903,3	0,35	0,17	0,15	0,04
2008	216006,953	141503,044	36904,868	394414,865	93854108,4	0,42	0,23	0,15	0,04
2009	306416,526	156691,805	44453,703	507562,034	96686356,9	0,52	0,32	0,16	0,05
2010	645060,506	190568,017	49046,836	884675,359	111508611	0,79	0,58	0,17	0,04
2011	687330,61	180314,133	64860,066	932504,809	122006090	0,76	0,56	0,15	0,05
2012	897456,198	191753,844	53901,547	1143111,59	129947342	0,88	0,69	0,15	0,04
2013	728182,526	216166,365	74574,151	1018923,04	137876216	0,74	0,53	0,16	0,05
2014	828853,298	229810,252	73672,613	1132336,16	148599454	0,76	0,56	0,15	0,05
2015	970706,059	283683,661	79607,924	1333997,64	159553348	0,84	0,61	0,18	0,05
2016	1235176,11	314507,55	50699,002	1600382,67	169537388	0,94	0,73	0,19	0,03
2017	1369379,47	357373,844	24711,659	1751464,98	179749461	0,97	0,76	0,20	0,01
2018	1542533,55	383426,379	39552,0702	1965512	190825823	1,03	0,81	0,20	0,02

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. (Capturado el 18 de octubre de 2021). En: [https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/_Los datos del PIB fuente: Banco Central de Chile \(2021\). PIB. Información histórica-Series empalmadas-Series anuales a precios corrientes, en: https://si3.bcentral.cl/Siete/Es/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_CCNN76/CCNN_HIST13_CORR/CCNN_HIST13_CORR](https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/_Los datos del PIB fuente: Banco Central de Chile (2021). PIB. Información histórica-Series empalmadas-Series anuales a precios corrientes, en: https://si3.bcentral.cl/Siete/Es/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_CCNN76/CCNN_HIST13_CORR/CCNN_HIST13_CORR)

5.3.2 Comparación de las principales herramientas de financiación de la educación superior en Chile, periodo 1990-2018 por parte del gobierno, en pesos corrientes, moneda nacional y los datos como porcentajes del PIB

VARIABLES DE ANÁLISIS:

Δ_1 = Total general de Ayudas Estudiantiles existentes en Chile en el periodo 1990-2018 en millones de pesos chilenos en moneda corriente

Δ_2 = Total general de Aportes Basales 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Δ_3 = Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Δ_4 = Inversión total en educación terciaria en Chile en el periodo 1990-2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Δ_8 = PIB Chile en millones de pesos corrientes

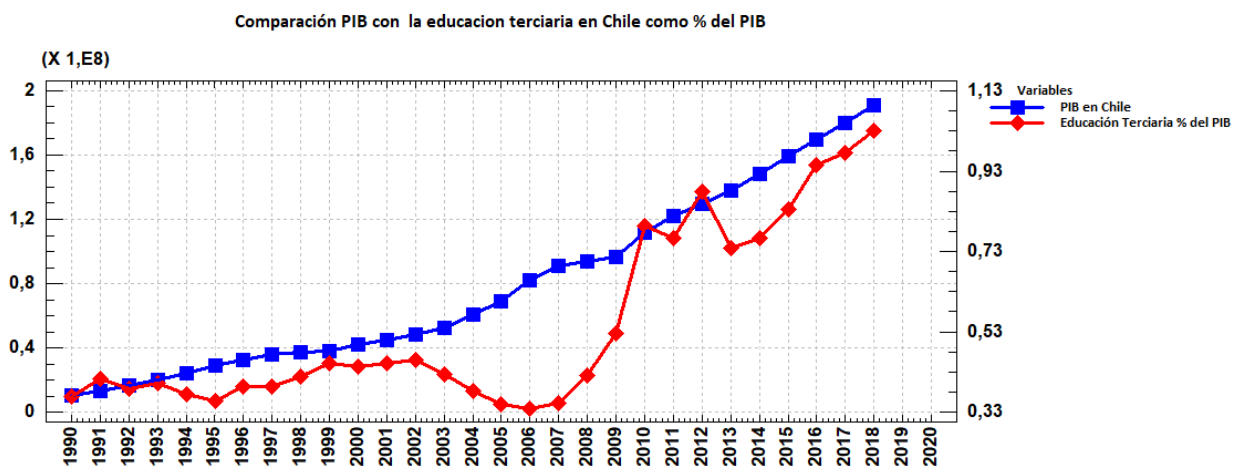
Δ_9 = Total inversión en educación terciaria como porcentaje del PIB

Δ_{10} = Total general de Ayudas Estudiantiles existentes en Chile en el periodo 1990-2018 como % del PIB

Δ_{11} = Total general de Aportes Basales 1990 – 2018 como % del PIB

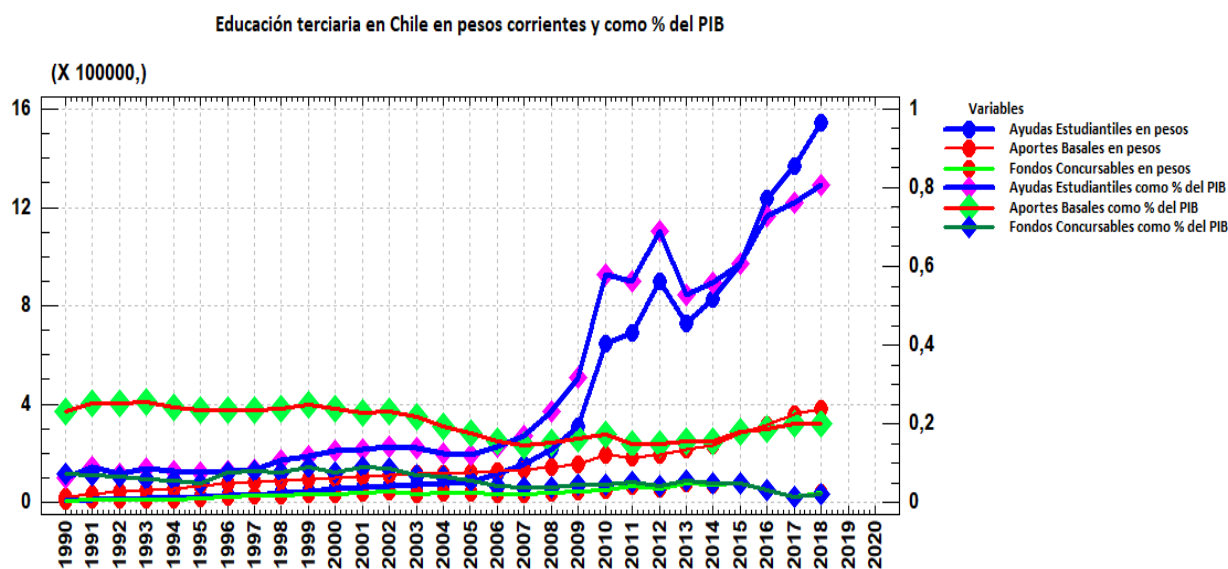
Δ_{12} = Total general de Fondos Concursables 1990 – 2018 como % del PIB

Serie de tiempo: Comparación del PIB con el total de inversión de la educación terciaria como porcentaje del PIB



En la gráfica podemos apreciar el importante crecimiento económico por parte de Chile en el periodo de 1990-2018, dado que la serie de tiempo nos evidencia una tendencia principal de crecimiento constante en la variable. Por el contrario, podemos apreciar como la inversión total en la educación terciaria en Chile presenta importantes fluctuaciones cíclicas y estacionales. Desde el punto de vista de la fluctuación cíclica existen dos tendencias, una de crecimiento, y otra de su contrario. En esta variable, desde la fluctuación estacional podemos ubicar tres subperiodos; el primero entre 1990-2002 con movimientos internos, pero con una tendencia leve de crecimiento. Un segundo subperiodo entre 2002-2006 de decrecimiento constante en la inversión. Y un tercer, subperiodo entre 2007-2018 de marcado crecimiento, aunque también se evidencian movimientos por fuera de la tendencia entre 2010-2013.

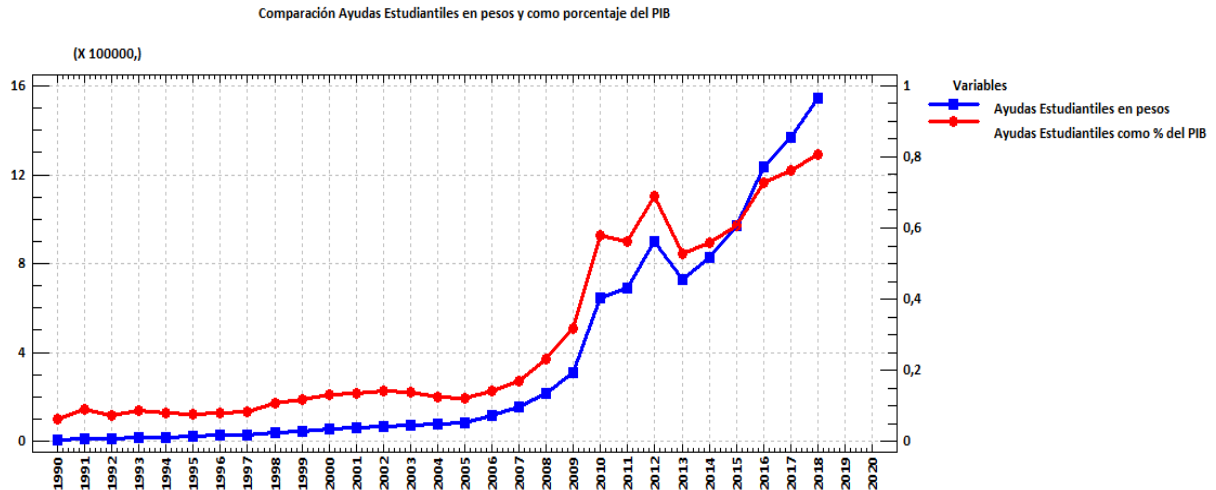
Serie de tiempo 15: Educación terciaria en Chile pesos corrientes y cómo % del PIB



Mientras las variables Δ_2 , Δ_3 , Δ_{11} y Δ_{12} presentan una tendencia general de descenso en la inversión; las dos variables relacionadas con *Ayudas Estudiantiles*, $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles\ existentes\ en\ Chile\ en\ el\ periodo\ 1990-2018\ en\ millones\ de\ pesos$

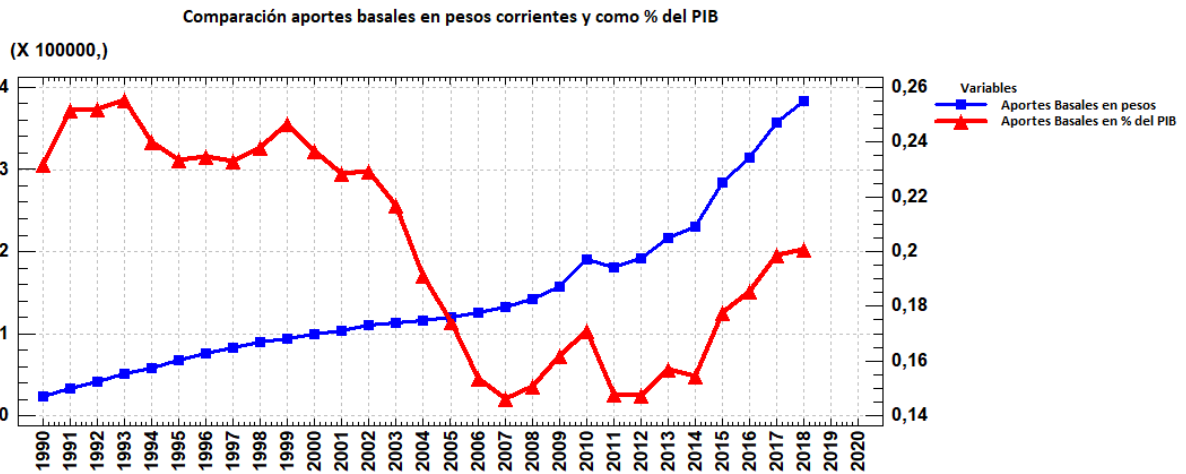
chilenos en moneda corriente, y Δ_{10} = Total general de Ayudas Estudiantiles existentes en Chile en el periodo 1990-2018 como % del PIB, son las únicas que presentan un aumento muy importante en la inversión en todo el periodo de análisis, pero, con un subperiodo particularmente especial de aumento a partir del año 2005 hasta el año 2018.

Serie de tiempo: 13 Comparación ayudas estudiantiles en pesos y cómo % del PIB



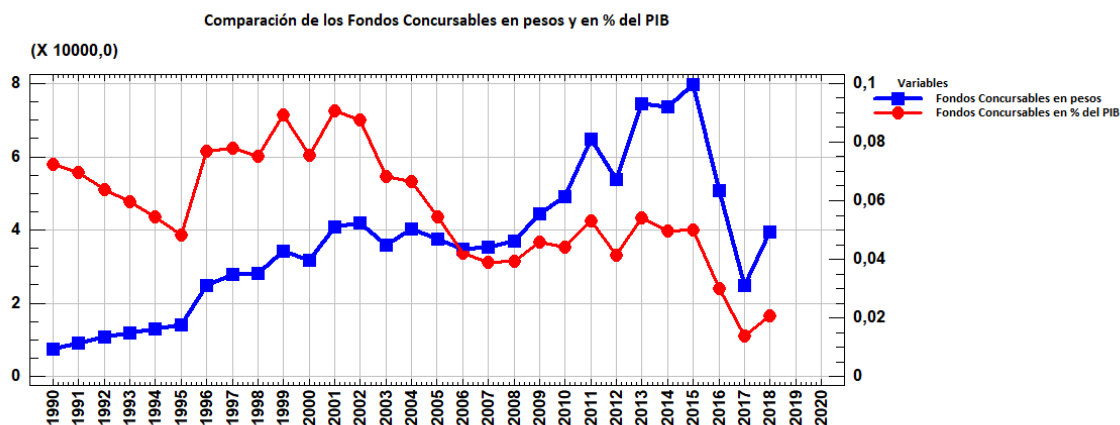
Al igual que en el análisis anterior Δ_1 y Δ_{10} la conclusión es que ambas series de tiempo ya estén en precios corrientes y como porcentaje del PIB, presentan una sola tendencia, y es de crecimiento en el periodo general de análisis; aunque evidencia un subperiodo de fluctuación entre los años 2010 y 2013.

Serie de tiempo: 14 Comparación de Aportes Basales de la educación terciaria en pesos corrientes y con los datos como porcentaje del PIB en Chile en el periodo 1990-2018



El análisis de las variables Δ_2 y Δ_{11} nos muestra que, aunque Δ_{11} tiene una mayor fluctuación estacional que su homóloga en precios corrientes, existe una tendencia general sostenida de crecimiento en los *Aportes Basales* en precios corrientes; mientras que los valores en porcentaje del PIB presentan una predisposición hacia el descenso de la inversión en el periodo de análisis comprendido entre 1990-2011. En el subperiodo entre 2011 y el 2018 se evidencia un aumento en la variable. Es decir, ciertamente Δ_{11} puede ser analizada en 7 sub-periodos: El primero, comprendido entre 1990 y 1993 de crecimiento importante; el segundo, entre 1993 y 1997 de descenso en la inversión; un tercer periodo de repunte leve entre 1997 y 1999; y luego un cuarto periodo entre 1999 y 2007 de descenso muy fuerte en la inversión pasando de 0,24664615% a 0,146052, esto es un punto porcentual completo como parte del PIB en un periodo de 8 años. El quinto periodo es de recuperación moderada entre los años 2007 y 2010; pero el sexto es el de mayor descenso entre los años 2010 y 2014; con un último periodo de recuperación en la inversión que apenas alcanza en el año 2016 al 0,17154526% un dato apenas cercano a la inversión realizada en el año 2005 que era de 0,17451331%; para el año 2018 alcanza el 0,2009% lo que evidencia un proceso de desfinanciamiento muy importante por parte del Estado en relación con los aportes basales.

Serie de tiempo: 15 Comparación de Fondos Concursables de la educación terciaria en pesos corrientes y con los datos como porcentaje del PIB en Chile en el periodo 1990-2018



Del conjunto general de las seis variables principales que definen el financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile la que ha tenido una mayor fluctuación es precisamente la relacionada con los *Fondos Concursables*, aunque al igual que con el análisis anterior, en ella existe una diferencia muy importante en el comportamiento de los datos en precios corrientes y como porcentaje del PIB. Por un lado, $\Delta_3 = \text{Fondos Concursables } 1990 - 2018 \text{ en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado}$ presenta una tendencia principal de crecimiento entre 1990 y el 2015 -con un solo dato fuera de la tendencia en el 2012-. Esta variable presenta un fuerte descenso entre los años 2015-2017, con un leve repunte hacia 2018. Por su parte, $\Delta_{12} = \text{Total general de Fondos Concursables } 1990 - 2018 \text{ como \% del PIB}$ tiene una alta fluctuación estacional. En el primer subperiodo comprendido entre 1990 y 1995 la tendencia es de descenso constante; el segundo, entre 1995 y 1999, si bien presenta variación cíclica, en general la propensión es de aumento. El tercero, entre 2000 y 2001 es de descenso. El cuarto, entre el 2002 y el 2007 es de descenso constante; el quinto, por el contrario, entre el 2008 y el 2013 es nuevamente de crecimiento; y el último, se da entre los años 2013 y 2018 cuya disposición es de descenso, también con un leve repunte hacia 2018.

5.4 Conclusiones de este capítulo

Mario Marcel & Carla Tokman (2005: 5) en un documento financiado por la dirección de presupuestos del Ministerio de Hacienda del gobierno de Chile, afirmaron que la educación es un poderoso instrumento para el desarrollo social, y que es uno de los vehículos fundamentales para la obtención de la *igualdad de oportunidades* a lo largo de la vida. De esta forma, reconocen la importancia del financiamiento de la educación superior por parte del Estado, más allá de que las decisiones se tomen con base en los presupuestos económicos de la *teoría del desarrollo basada en el estado del bienestar, de los principios de la teoría económica neoclásica, o del modelo de desarrollo basado en el crecimiento*.

Sin embargo, después de la apertura sobre la importancia del financiamiento público de la educación superior, inmediatamente expresan que: “{...} la educación {es} al mismo tiempo una tarea primordial de la familia y un deber ineludible del Estado.” (2005: 5). La importancia de establecer esta doble responsabilidad radica en una preocupación que ha existido desde los encuentros multilaterales en relación con el financiamiento de la educación superior desde los años setenta (Broderson & Sanjurjo, 1978). Esta consiste en la necesidad de “diversificar” las fuentes de los recursos. Esta preocupación tiene una perspectiva, que es completamente legítima, pero, tiene otra *que es más dogmática*, incluso en este documento afirmamos que por momento también es de *tipo ideológico*, fundado en una forma específica de interpretar el problema de la *distribución justa, la equidad y el desarrollo*.

La legítima consiste precisamente en las preocupaciones que se derivan del *crecimiento demográfico*, y de la subsecuente, necesidad de ampliar *la capacidad de acceso, de cobertura y de permanencia en los sistemas educativos*. Lo que evidentemente implica un aumento de la inversión, y por lo tanto, tanto en el ámbito macroeconómico, como en términos de administración pública, cobra una relevancia importante las dimensiones de la

eficacia y la eficiencia. La dogmática se presenta en torno a los principios que definen no solo el establecimiento de la cantidad de recursos, sino sus criterios de distribución, de asignación y de los resultados que se esperan.

La educación superior no se interpreta como un *derecho fundamental universal o absoluto*, sino como un *servicio público de acceso progresivo*. Y en ese escenario conceptual la financiación de la educación superior se justifica, como lo hacen los especialistas financiados por el gobierno de Chile, debido a su importancia para el desarrollo social de las naciones. Pero, los mecanismos que se eligen difieren dependiendo de los principios tanto *macroeconómicos, como microeconómicos* que se asuman. Un modelo de financiamiento de la educación superior que acepte los principios de *desarrollo del estado del bienestar, o los principios macroeconómicos de Keynes*, será uno que defiende *la gratuidad y la universalización* del derecho; de tal forma, los conceptos de *educación como derecho, y educación como servicio*, no entran en disputa. Porque incluso una de las características fundamentales de la definición de *servicio público* consiste precisamente en *el acceso universal*. El problema se presenta cuando la *educación superior* nominalmente se asume como *un derecho o un servicio público*, pero *se financia, se administra y se le establecen resultados* como los que se esperan de *un bien privado de consumo restringido*.

6 Economía política de la educación superior en Colombia

6.1 Introducción del capítulo

El título de la Ley 30 de 1992 es precisamente: “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” y en esta dirección, el artículo segundo de la Ley 30 de 1992 nos dice que: “{...} La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado” (República de Colombia, 1992, Art. 2). Una posición que se reitera nuevamente en el artículo tercero: “Artículo 3° El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.” (República de Colombia, 1992, Art. 2). Por su parte, la ley 115 de 1994 se encuentra en esta línea de interpretación, y establece que *el servicio educativo* será prestado tanto por el Estado a través de *instituciones sociales públicas* como por *entidades privadas*; en tanto los particulares tienen derecho a fundar establecimientos educativos.¹⁹⁵ Así mismo, indica que *el servicio* podrá ser prestado por instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro.¹⁹⁶ De esta forma, en Colombia la

¹⁹⁵ La Ley 115 de 8 de Febrero de 1994 en el artículo 2do va a establecer los aspectos relativos a la educación superior como un servicio público en los siguientes términos: “ARTICULO 2o. Servicio educativo. El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación” (Ley 115, 1994).

¹⁹⁶ “ARTICULO 3o. Prestación del servicio educativo. El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional. De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro.” (Ley 115, 1994).

educación se instaure en una doble dimensión la cual es reconocida por la máxima autoridad Constitucional.

Esta perspectiva que amplía la concepción misma de las IES, se encuentra en consonancia con una serie de reformas estructurales en materia macroeconómica, política y jurídica, que están presentes en Latinoamérica al menos hace cuarenta años. En este documento, se interpreta que *el concepto de educación como servicio* tiene una relación muy fuerte con los principios macroeconómicos de la teoría económica neoclásica reflejados en la NME y en la NGP. Como lo explica Alex Foley (1997) a partir de la crisis de los años ochenta, en los que se presentó un bajo crecimiento económico, una fuerte inflación, y el crecimiento de la deuda externa, en Latinoamérica se introdujeron una serie de reformas que se conocieron con el nombre de NME (Nuevo Modelo Económico). La fase I de la NME fue la de la política de ajuste y estabilización económica. Posteriormente, la reforma del concepto mismo de Estado, y de transformación de la perspectiva de administración y gestión pública dieron origen a la NGP (La Nueva Gestión Pública), que no es otra cosa distinta que la versión pos-burocrática de esa misma perspectiva de la *economía Política* que trajo consigo una serie de reformas, de las cuales solo mencionaremos las más importantes:

La relación entre la *educación como servicio* y los principios de NGP se evidencia en los siguientes aspectos: Primero, la externalización de costos de las instituciones, y en general de los subsistemas de financiamiento de la educación superior. La NGP (Nueva Gestión Pública) tuvo su origen en las teorías que hacían énfasis en la transformación de la alta dirección de las empresas tanto públicas como privadas. De ahí su intrínseca relación con las nociones *gobierno corporativo privado* y *gobierno corporativo público*, *teorías del buen gobierno*. Perspectivas que a lo largo de los años ochenta, noventa y del presente siglo, hemos presenciado como se han implementado a través de sucesivas reformas, que aunque en su contenido son las mismas, con el paso de los años han recibido las denominaciones de *modernización del Estado*, *reingeniería de la gestión pública*, *formas de innovación y re-diseño*, *re-inversión*, *re-organización*, *de re-distribución* de las funciones, sistemas,

procedimientos, metas y alcances de la administración pública en los diversos niveles del Estado y del gobierno.

Segundo, la NGP hizo énfasis en la dirección financiera fundada sobre la premisa de obtener las tres E's: Economía, Eficacia y Eficiencia (Aguilar, 2016, 141). Tercero, se produce un redimensionamiento y compactación de la estructura del Estado mediante la desaparición y fusión de niveles jerárquicos (Aguilar, 2016: 150). Cuarto, la re-estructuración de la administración pública a través de la figura de la *descentralización ilegítima de las funciones del Estado*. Una *descentralización legítima* es una forma de fortalecimiento de la democracia mediante la introducción de mecanismos de participación de diversos actores en la provisión de bienes y servicios; una *descentralización ilegítima*, es aquella que traslada las responsabilidades del gobierno central a los gobiernos departamental, municipal, o a otros actores, pero no tiene en cuenta el nivel de los costos de financiamiento real de dichos programas y proyectos. En consecuencia, traslada formalmente su función y metas, pero no las condiciones que garanticen su verdadero cumplimiento. Para contrarrestar y justificar la *descentralización*, se argumenta la importancia de trasladar las decisiones a los mandos subalternos desde una dimensión del empoderamiento que interrelaciona *capacidad de gestión, de cumplimiento de objetivos con la evaluación de resultados* (Aguilar, 2016, 150).

Quinto, se produce la distinción conceptual entre *remar y timonear*, esta característica está basada en la teoría del *Estado mínimo* de Nozick, según la cual, el Estado debe ocuparse de establecer las metas, las estrategias, los objetivos, y su función se restringe a la de ordenar y garantizar la eficacia e imparcialidad de las reglas del mercado. Se trata de una orientación que en contexto de la *gestión pública* significó la introducción del: "{...} (*outsourcing*) contratos para la provisión de insumos y/o la prestación de servicios (Contracting out) de manera independiente o asociada con el gobierno." (Aguilar, 2016, 151). Sexto, la introducción de medidas e incentivos que fortalezcan la institución del mercado en la provisión de los bienes y servicios que antes eran provistos por el Estado, y ello

inexorablemente significó la privatización de las empresas públicas, pero, burocráticamente significó también, la introducción de *los sistemas de calidad, de evaluación de desempeño y de resultados* (Aguilar, 2016, 151). Séptimo, la orientación explícita a la percepción de satisfacción de los particulares, desde la dimensión del cliente o usuario del servicio, y la introducción de los procedimientos que incentivan y presionan a los actores del sistema educativo para actuar dentro de esta lógica.

Octavo, como consecuencia de la NGP y de las recomendaciones de política pública del Banco Mundial y de la OCDE, se produce la *subsunción de la educación superior* dentro de la noción de educación terciaria. Ello trae consigo el fortalecimiento de la financiación a través de las *medidas de la demanda*; el fortalecimiento de la competencia de los recursos del Estado, a través de las convocatorias, y procesos de financiamiento con base en los resultados de *la evaluación externa de la calidad de la educación superior*; y en general el desfinanciamiento del subsistema de universidades públicas. En otras palabras, se trata de trasladar al campo de la educación superior un conjunto de criterios y principios relacionados con *el individualismo, el equilibrio y el instrumentalismo metodológico* que caracterizan a la teoría económica neoclásica (Arnsperger & Varoufakis, (2006)), y que se evidencian *en el principio del mérito* a través de programas como *ser pilo paga, y Generación E*; los cuales tienen como uno de sus propósitos, otorgar recursos a partir del incremento de la competencia entre todas las IES y de la evaluación de resultados. Se trata de una corriente que en términos más recientes se ha denominado con Filippakou & Williams (2014) como *la universidad empresarial, el semiocapitalismo* con Berardi (2007), el *capitalismo cognitivo* y la *bioeconomía* con Fumagalli (2010), o en su acepción más amplia como *el capitalismo académico* con Fernández (2009), e Ibarra (2003).

Esta perspectiva ha sido profundamente exitosa en su propósito de presionar a los diversos actores a comportarse dentro de lineamientos que *fortalezcan la institución del mercado* en una concepción contemporánea de la sociedad; pero sus consecuencias, en términos de *inequidad, pobreza y desigualdad social*, ya empiezan a ser reconocidas incluso por las mismas organizaciones que las promovieron. Por este motivo, entidades multilaterales

como la ONU y la OCDE están introduciendo reformas a sus propias políticas y programas; sin embargo, subyace la fórmula de trasladar la responsabilidad de las funciones del Estado a los actores sociales, como una medida que siempre será más fácil, que crear unas verdaderas políticas y programas que posean el conjunto de herramientas que se requieren para la obtención de las metas del *desarrollo social*.

6.2 La tensión entre la educación como derecho y la educación como servicio en Colombia desde el punto de la economía política

Matriz de análisis CDA: 9 Subcategoría: Análisis de la economía política de la educación superior en Colombia

Indicadores semánticos relacionados con: La tensión en el concepto de educación como derecho y como servicio que emergen en la unidad de análisis desde una perspectiva de la codificación axial y selectiva		
Unidad de análisis normativo en Colombia compuesta por: 1) Ley 8 de Enero de 1979, 2) Decreto Nro. 80 de Enero 22 de 1980, 3) Constitución Política de Colombia (1991), 4) ley 30 de 1992, y 5) ley 115 de 1994. Unidad de análisis normativo en Chile compuesta por: 1) Constitución Política Nacional (1980), 2) Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), 3) ley Nro. 19.876 (2003), 4) Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005), y la Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009).		
La educación superior como un servicio público con una función social	Ampliar oportunidades de acceso	
El servicio será público y privado	La educación como servicio público	
La educación hasta los 15 años será obligatoria	La educación como derecho	
La educación como derecho	La educación como derecho fundamental de los niños	
La educación un servicio comparado con la provisión de otros bienes, como la salud, la vivienda, el crédito, la seguridad social, la recreación y el acceso a las comunicaciones	La educación primaria y básica será gratuita en las instituciones del Estado	
Gasto público social	Disponibilidad	
Un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado	Accesibilidad	
Acceso al servicio público educativo	Adaptabilidad	
Sistema nacional de educación masiva	Aceptabilidad	
Un servicio de acceso progresivo		
Herramientas para un análisis crítico del discurso de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile		
Categoría: Análisis de la economía política		
Subcategoría: Análisis de la economía política de la educación superior en Colombia		
Identificación de los agentes y los miembros-grupo en subsistemas y coaliciones (Van	Corte Constitucional de Colombia	Coalición A & B
		Subsistema Jurídico
		Mediación política: Define los límites de la educación superior como derecho en Colombia y las características como servicio público
		Coalición B

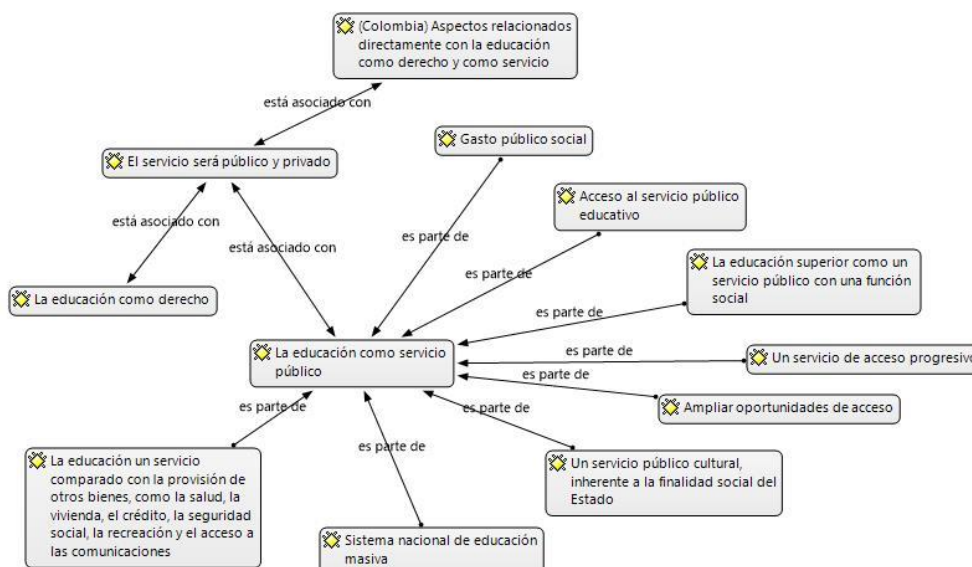
Dijk) (Jenkins & Sabatier)	Estado colombiano / Ministerio de Educación Nacional	Subsistema Político
		Mediación política: Si bien mantiene el sistema de universidades públicas, ha sido determinante su papel en el proceso de desfinanciación de lo público, el fortalecimiento de la universidad privada; y en los últimos años, la búsqueda de la equidad mediante la tercerización de la educación, y la introducción de las medidas de financiamiento de la educación superior por la vía de la demanda con base en el criterio del mérito y la evaluación externa de la calidad
	Mauricio Cárdenas	Coalición B
		Subsistema Político Mediación política: Ministro de Hacienda. Promotor de la financiación de la educación por vía de la demanda, y los criterios de asignación de recursos basado en el principio del crédito
	ONU	Coalición A & B
		Subsistema Político Mediación política: Si bien por un lado establece deontológicamente la fundamentación de la educación como derecho, al mismo tiempo, promueve los mecanismos de financiación por la vía de la demanda, el crédito como posibilidad de equidad, y la educación terciaria como ampliación de cobertura
Identificación de estructuras sociales, económicas y políticas (Van Dijk) & (Fairclough & Fairclough)	Se identifica <i>la prestación eficiente del servicio público</i> con 3 características: <i>Continuidad, regularidad y calidad.</i>	
	La primera es que no existe rivalidad en su consumo entre los usuarios potenciales; la segunda, es que no existe el principio de exclusión en el uso del bien	
Relaciones de poder y enunciados hegemónicos y sus prácticas discursivas (Van Dijk), (Foucault) & (Fairclough & Fairclough)	El financiamiento de la educación superior en Colombia contempla instrumentos tanto por la vía de la oferta como de la demanda.	
	El empoderamiento de la teoría económica neoclásica, del papel ejercido por los Think Tanks neoconservadores, se argumentó la necesidad de transformar los esquemas de financiamiento de la educación superior con el fin de ampliar el conjunto de actores que participan en el financiamiento de la educación superior, y ello se refleja en el principio constitucional que determina que la financiación de la educación es una función que le compete al Estado, a la Sociedad, y a la familia.	
Contextos de trasfondo (Fairclough & Fairclough)	Nueva gestión pública y The New Economy	Establecer procesos de gestión educativa, controlar la calidad de la educación para vigilar el servicio de la educación
	Capitalismo académico	
Elementos deontológicos: (Fairclough & Fairclough)	La educación es un derecho de la persona	El derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos
	La educación es un servicio público	La ley debe establecer las condiciones para la creación y gestión del servicio público
	La educación tiene una función social	
El deber del Estado Colombiano de promover y fomentar el acceso a la cultura empleando como medio permanente la educación y la enseñanza científica		

Elementos teleológicos: (Fairclough & Fairclough)	La educación busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura	El Estado tiene la función de velar por la adecuada y continua prestación de los servicios públicos
	Fomentar la producción del conocimiento	
	Fortalecer la investigación.	
	Propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior	Fomentar el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura
	Defender la educación privada	La educación basada en el concepto de servicio permite satisfacer necesidades de interés general
	Regular la calidad de la educación privada	La educación basada en el concepto de servicio permite alcanzar los demás fines esenciales del Estado
Dentro de la finalidad fundamental del Estado se encuentra la búsqueda del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, y dentro de tales propósitos se subsume la ejecución del <i>gasto público social</i>		
Elaboración propia (2023)		

A continuación analizaremos los indicadores semánticos y las proposiciones que se encuentran subsumidas en la anterior matriz de análisis.

6.2.1. La perspectiva de la educación como servicio en Colombia

Diagrama 9: Codificación axial categorías relacionadas con la educación como servicio en Colombia



El artículo 64 de la CPC define la educación como un servicio público cuyo acceso se encuentra al mismo nivel de la oferta de otros bienes, como la salud, la vivienda, el crédito, la seguridad social, la recreación y el acceso a las comunicaciones. El artículo 67 de la *Constitución Política* expresa nuevamente en forma directa esta doble caracterización de la educación *como un derecho y un servicio público con una función social*.¹⁹⁷ Pero, fija una diferencia muy importante para los ciudadanos colombianos, puesto que instaura la educación como una actividad obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad;¹⁹⁸ y un cubrimiento *progresivo para la educación superior*.¹⁹⁹ Así mismo, este artículo instaura la doble condición de la educación como un derecho y como un servicio público con una función social. Desde el punto de vista de la financiación este artículo sostiene que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin que ello implique el detrimento para quienes puedan acceder a una educación privada. Y el artículo 68 establece como un

¹⁹⁷ Desde el punto de vista de la financiación este artículo sostiene que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin que ello implique el detrimento para quienes puedan acceder a una educación privada: “Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.” (Constitución Política de Colombia, 1991). En: Corte Constitucional de Colombia, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion>.

¹⁹⁸ “Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado” (Constitución Política de Colombia, 1991). En: Corte Constitucional de Colombia, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion>.

¹⁹⁹ El artículo 67 legitima el papel de la educación privada en la educación media, pero es el artículo 68 el que establece como un derecho *la capacidad que tienen los particulares de fundar instituciones educativas*.

derecho la capacidad de particulares de fundar instituciones educativas, pero al mismo tiempo, el artículo 68 propone como obligaciones especiales del Estado la búsqueda de igualdad de oportunidades para aquellas personas que tienen limitaciones físicas o mentales, estableciendo nuevamente el carácter de derecho de la educación. El artículo 70 manifiesta nuevamente el deber del Estado Colombiano de promover y fomentar el acceso a la cultura empleando como medio permanente la educación y la enseñanza científica.

Ahora en forma específica, en Colombia, la Constitución Política (2016: Art. 365) establece que los servicios públicos están intrínsecamente relacionados con *la finalidad social del Estado*, sin embargo, ellos podrán ser prestados, por el Estado mismo (en forma directa o indirecta), por comunidades o asociaciones, o por agentes privados. En cualquiera de los casos anteriores, le corresponde al gobierno su control y vigilancia.²⁰⁰ En esta misma línea interpretativa, el artículo 366 determina que dentro de la finalidad fundamental del Estado se encuentra la búsqueda del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, y dentro de tales propósitos se subsume la ejecución del *gasto público social*, el cual ha sido definido como prioritario. Además, establece que dentro de este concepto se encuentra la *provisión de los servicios públicos* para atender las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

La Corte considera que dentro de los fines fundamentales de la institucionalidad se encuentran: A) promover la prosperidad general. B) Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. C) Satisfacer las necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros. D) Propender por la obtención de los fines esenciales del Estado, dentro de las cuales menciona explícitamente: la justicia social, y la promoción de la igualdad en forma real y efectiva. Y E) Relaciona el principio de eficiencia

²⁰⁰ El motivo principal por el cual el Estado debe intervenir y vigilar los servicios públicos, de acuerdo con Stanley, F., Dornbusch, R., & Schmalensee, R., (1989: 332) radica en la necesidad de controlar los *monopolios naturales* que resultan del suministro de servicios como el agua, gas, energía y alcantarillado. Este tipo de servicios tienden «*naturalmente*» hacia el *monopolio* porque no es económicamente viable la creación de infraestructuras paralelas que los suministren; a esto se le suma que se trata de actividades económicas que están basados en una economía de escala. Por tal motivo, la infraestructura o es propiedad del gobierno, o es gestionada por él, ya sea total o parcialmente, y este es el motivo, por el cual se introducen sus *procesos de regulación*.

en la prestación de los servicios públicos como parte del derecho de que estos no sean interrumpidos (Sentencia No. T-380/94, 1994: 13).

La Corte considera que la solidaridad entre instituciones del Estado debería conducir a una solución dentro de la función administrativa que propendiera por la satisfacción de *los servicios de intereses generales* y que incluyera los principios de *igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad* establecidos en la Constitución Política de Colombia en el artículo 209 (Sentencia No. T-380/94, 1994: 16). De esta forma, Con base en los argumentos planteados por la Corte Constitucional en la Sentencia No. T-380/94, podemos establecer lo siguiente: Primero, se presenta una definición de los *servicios públicos* como el medio a través del cual el Estado realiza parte de sus fines esenciales (Sentencia No. T-380/94, 1994: 1). En ese sentido, en la misma Sentencia, se establece que son fines esenciales del Estado, *la justicia social y promover la igualdad en forma real y efectiva* (Sentencia No. T-380/94, 1994: 1). Además, establece que *los servicios públicos* son medios cuyo propósito es: A) Servir a la comunidad. B) Promover la prosperidad general. C) Garantizar la efectividad de los principios. D) Garantizar la efectividad de los derechos. E) Garantizar la efectividad de deberes constitucionales. Y F) Dar respuesta a las necesidades sociales (Sentencia No. T-380/94, 1994: 1). Además, considera la Corte, que los servicios públicos, por una parte deben satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua; y por otra parte, tienen una dimensión de *eficiencia aceptable* con el propósito de dar respuesta a las necesidades sociales (Sentencia No. T-380/94, 1994: 1). Una de las características intrínsecas de los servicios públicos es la continuidad en su prestación (Sentencia No. T-380/94, 1994: 1) Y la Corte considera que su interrupción afecta la vulneración de un derecho fundamental como lo es la educación.²⁰¹

²⁰¹ El tema específico de la Sentencia Nro. T-380 de 1994 se basa en un caso en el que la Empresa Electrificadora de Boyacá suspende el servicio de energía eléctrica al Colegio Nacionalizado Enrique Olaya Herrera del Municipio de Guateque (Boyacá) por el no-pago de los derechos pecuniarios. En primera instancia el Juzgado Civil Municipal de Guateque, (mediante sentencia fechada mayo 30 de 1994), resolvió rechazar la tutela instaurada por los estudiantes Nolberto Sossa Ramírez y Javier Antonio Calderón Cacca. La Corte Constitucional decide revocar el fallo proferido por el Juzgado Civil Municipal de Guateque, y ordena a Empresa Electrificadora de Boyacá no volver a incurrir en actos de violación del derecho fundamental a la educación, y al Ministerio de Educación Nacional que adopte las medidas para encaminadas a la atención y

Así mismo, el artículo 334 de la Constitución Política declara que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, y por lo tanto, dentro de sus funciones se encuentra: “{...} {la} explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados {...}” (República de Colombia, 2016: Art. 334). De esta forma, es un objetivo fundamental del Estado propender por la calidad de vida de los ciudadanos, la distribución equitativa de oportunidades, y los beneficios del desarrollo, desde una perspectiva que vigile tanto la *sostenibilidad fiscal* como la obtención *progresiva de los objetivos del Estado Social de Derecho*.

En la Sentencia T-406 de 24 de septiembre de 1993 (que tuvo como magistrado ponente a Alejandro Martínez Caballero) se expresa *que un servicio público* es una actividad que tiende a satisfacer necesidades de interés general, con independencia, de si el agente que lo presta es público o privado.²⁰² Y se identifica *la prestación eficiente del servicio público* con 3 características: *Continuidad, regularidad y calidad*. A las que más adelante, en la Sentencia T-380/94 adiciona las nociones de *continuidad, adaptación a las nuevas circunstancias e igualdad* (Sentencia No. T-380/94, 1994: 13). La Sentencia T-406 de 24 de septiembre de 1993 introdujo la distinción entre la *continuidad relativa*, y la *continuidad absoluta*. *La continuidad absoluta* se refiere a aquellos *servicios de carácter permanente* como la asistencia médica, los servicios de agua, energía etc., los de *continuidad relativa* como los bomberos. En ambos tipos se requiere de la provisión del servicio de manera continua.

pago del servicio público de energía eléctrica del Colegio Nacionalizado Enrique Olaya Herrera del Municipio de Guateque (Boyacá) (Sentencia No. T-380/94, 1994: 17-18). Sobre este caso en particular, para la Corte Constitucional además, no es concebible que no exista una colaboración institucional entre entidades del Estado dado el carácter de finalidad social que ambas instituciones poseen (Sentencia No. T-380/94, 1994: 1). Además, asume que la prestación del servicio no debe suspenderse con base en el incumplimiento de las obligaciones pecuniarias, particularmente en este caso que implicó la afectación de la prestación en forma subsiguiente del servicio público a la educación. Así, recuerda que es una función permanente del Estado *la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos*.

²⁰² Se define el concepto de *servicio público* en los siguientes términos: “{...} toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.” (Sentencia No. T-406/93, 1993).

En este sentido, como lo dice Mauricio Cardenas (2013, 501), *los servicios públicos* constituyen un elemento fundamental de la política social; y de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2020): “{...} El principal objetivo de la Política Social de Colombia es lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral -promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento- y a mecanismos de promoción social efectivos {...}” (DNP, 2020). De tal forma, la noción de *política social* abarca los servicios de educación, seguridad social, seguridad laboral, derecho al emprendimiento, y los mecanismos de promoción social efectivos, en los que se incluye la salud, los problemas de pobreza, de igualdad de oportunidades, de atención a la infancia y adolescencia, y abarca los temas inherentes a la atención a víctimas (DNP, 2012).

Paul Gregory (1990, 256) nos expresa que el gobierno produce algunos de los *bienes y servicios fundamentales* necesarios para el desarrollo económico y social tales como: escuelas públicas, parques, infraestructura vial, defensa nacional, protección policiva-, los cuales se caracterizan porque son financiados total o parcialmente con impuestos. Para Gregory una de las características de los *servicios o bienes públicos* radica en que si en su proceso de financiación no interviene el Estado, en la mayoría de ellos, el mercado sólo los proveería parcialmente, o suministraría su acceso con características de calidad y cantidad ineficientes. En otros, como en los casos de defensa y protección, no es conveniente que sean financiados por el sector privado debido a que fácilmente se incurren en consecuencias de *injusticia, imparcialidad e inequidad*. Así, Gregory define un *bien público puro* (A pure public goods) a partir de dos características: La primera es que no existe rivalidad en su consumo entre los usuarios potenciales: “{...} The good is characterized by nonrival consumption among the potential users {...}” (Gregory, 1990: 256). La segunda, es que no existe el principio de exclusión en el uso del bien: “{...} and nonplayers cannot in practice be prevented from using the good (nonexclusion)” (Gregory, 1990, 256). Mankiw (2007, 158) delimita precisamente *por bienes privados*, aquellos en los cuales es posible establecer tanto la *exclusión* como el *consumo*. En los bienes privados existe una relación

directa entre precio-valor pagado-obtención del bien, usufructo o beneficio (Valor de cambio o de uso de Adam Smith). E igualmente como lo sostuvo Gregory, para Mankiw, los bienes públicos: “{...} no son ni excluibles, ni rivales en el consumo.” (2007, 158), que es el caso de bienes en los que la curva de beneficio no depende de que otra persona disfrute de su beneficio. Por otro lado, Mankiw además de *los bienes privados y públicos* plantea la existencia de un tercer tipo, que son los *recursos comunes o los bienes comunes*, que se diferencian de los públicos en que son rivales en el consumo, pero no son excluibles (Mankiw, 2007, 159).

Estos aspectos teóricos han modificado la forma como las entidades multilaterales y los gobiernos interpretan *el papel de la educación superior* dentro del esquema y objetivo más amplio de la obtención del desarrollo. Como José Antonio Ocampo (1998, 348) lo expresa existe una interrelación entre *desarrollo económico, crecimiento económico y el aumento en la producción*. Este último consiste en la mayor demanda de bienes y servicios, ya sea para consumo, inversión o comercio internacional. Ahora, *el crecimiento económico* se evidencia en el aumento en la producción de bienes y servicios, por lo tanto, *el crecimiento económico* se ha identificado como el principal factor del *desarrollo económico*, hasta el punto de que, para algunos autores como Ocampo (1998), o Cárdenas (2013), la diferencia no es significativa; o como los teóricos de la Escuela de Chicago lo han establecido, *el desarrollo* se interpreta fundamentalmente desde la *variable del crecimiento*.

Dentro del marco teórico Keynesiano, y el concepto de estado de bienestar, se justificó no solo la financiación de la educación superior, por parte del Estado, sino que en varias naciones europeas (Francia, Italia, Alemania) e incluso latinoamericanas (Argentina, México) se fomentó el monopolio natural del Estado en la provisión de dicho derecho. Pero, después de la crisis del concepto mismo de Estado de bienestar, del empoderamiento de la teoría económica neoclásica, del papel ejercido por los Think Tanks neoconservadores, en el contexto de la crisis de bajo crecimiento económico e hiperinflación de los años ochenta; se argumentó la necesidad de transformar los esquemas de financiamiento de la educación

superior, con cuatro propósitos generales: Primero, ampliar el conjunto de actores que participan en el financiamiento de la educación superior; de ahí, el sentido de expresiones como el existente en la Constitución Política de Colombia de que la financiación de la educación es una función que le compete al Estado, a la Sociedad, y a la familia.

Segundo, introducir en forma paulatina pero constante, el papel ejercido por la educación técnica y tecnológica dentro del concepto mismo de educación superior, y así empoderar la noción de *educación terciaria*. Tercero, trasladar una mayor participación a los actores e instituciones privadas, en la creación, gestión de los procesos educativos que se establecen dentro de la educación superior. Y cuatro, fortalecer la percepción de la sociedad civil, de los ciudadanos, y en general de los actores que participan en los procesos educativos, que la educación no es solo un derecho, sino también un servicio, y por ende, era necesario fortalecer los esquemas y procedimientos que eran propios de la *producción de bienes privados*, en la generación de un bien -que en principio era público-, pero, que ahora se interpreta *también como un servicio*, y tal es el proceso de transformación económico-política que ha sufrido en las últimas 4 décadas *la educación superior*.

6.2.2. La perspectiva de la educación como derecho

Pensadores como Broderson & Sanjurjo (1978: 25) si bien se ubican en una perspectiva que comprende los problemas de *equidad y desigualdad* en los que se incurre a partir de un financiamiento totalmente privado, tampoco apuestan por un financiamiento público. Ellos argumentan que la educación es un bien *semipúblico* porque ciertamente produce beneficios individuales que pueden ser medidos de manera indirecta a través de variables como *la distribución del ingreso*; sin embargo, la educación también produce un conjunto de externalidades positivas para la sociedad que no son susceptibles de ser medidas tan fácilmente:

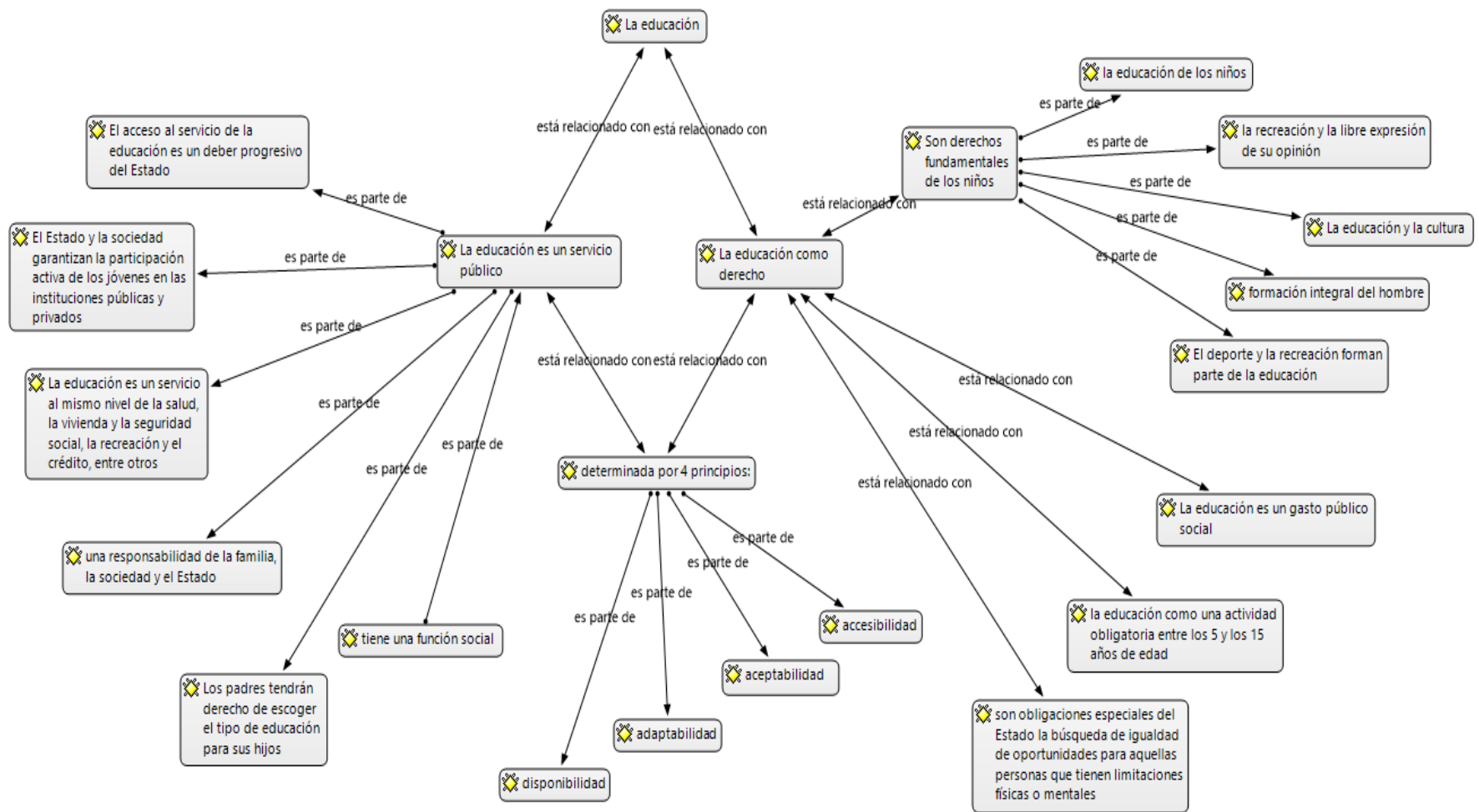
Es evidente que no podemos decir que la educación es un bien estrictamente público, ya que de su uso deriva beneficios no sólo la sociedad, sino también el usuario. Por esta razón se define

a la educación como un bien semipúblico, lo cual indica, por un lado, que el mercado podría asignarle un precio en función de la tasa de retorno esperada y de la utilidad derivada de su consumo, y por el otro, que ese precio de mercado podría no reflejar los beneficios que acrecen a la sociedad {...} Como resultado de esas externalidades y de la indivisibilidad del servicio, el gobierno puede subsidiar a la educación a fin de asegurar una asignación óptima de recursos. En otros términos, la educación puede tener un “precio” en el mercado que es pagado por los consumidores de ese servicio en función del beneficio que les da, pero como ese “precio” puede no reflejar los beneficios para toda la sociedad, el gobierno interviene en su financiamiento mediante subsidios a fin de lograr que la inversión en educación sea compatible con una asignación óptima de recursos. Dado que es prácticamente imposible medir los beneficios sociales que se derivan de las externalidades, no es posible cuantificar con exactitud dónde debe terminar el aporte privado y comenzar el financiamiento público a la educación. (Broderson & Sanjurjo, 1978: 32).

Para Broderson & Sanjurjo (1987: 32-33) existen razones tanto desde el punto de vista de *la eficiencia del gasto público*, como de *los efectos distributivos*, para justificar la inversión del gobierno en la educación superior pública. ¿Cuáles son? En primer lugar, resulta necesario advertir sobre la importancia que se le debe prestar a la *elitización de la educación superior*, en el sentido de las consecuencias que se derivan si toda la población tiene que pagar el costo total de la educación. Mientras que, si por un lado, los sectores de *mayores ingresos pagan el costo pleno de su educación*; mientras que por el otro lado, el gobierno subsidia a *través de mecanismos públicos* la educación de los sectores con menores oportunidades, el resultado es un efecto re-distributivo en la sociedad. Pero, si el sistema se basa en que el costo total de la educación tenga un *financiamiento privado*, el efecto es completamente opuesto, dado que sólo quienes tengan mayor poder adquisitivo podrán tener acceso a mejores condiciones de educación en términos de calidad, pero también en posibilidades de tasa de retorno. Estas decisiones en torno a al direccionamiento sobre los instrumentos de financiación tienen como telón de fondo el debate entre la concepción de la educación como un derecho o como un servicio.

Desde el punto de vista de la ONU, desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, específicamente en el artículo 26, se plantean varias proposiciones deontológicas que fundamentan el significado de la categoría *educación como derecho*.

Diagrama 10: Codificación selectiva y axial de la educación como derecho y como servicio en Colombia



Elaboró: Montoya (2020)

La primera de ellas consiste en que “Todas las personas tienen el derecho a la educación” (ONU, 2015: 54, art., 26), que marca el talante normativo fuerte, la universalidad, y el carácter intransferible de dicho derecho. Seguida de esta expresión, aparece *la intencionalidad de gratuidad* con la que se relaciona intrínsecamente su posibilidad de cumplimiento; sin embargo, desde el mismo documento fundante se *introduce una restricción*.²⁰³ Ésta consiste en que la gratuidad de la educación se interpreta en lo concerniente a la educación básica (o elemental y fundamental). Mientras que la educación técnica y profesional deberá ser generalizada, de tal forma, *el acceso a la educación superior y terciaria* se concibe como abierta para todos los ciudadanos, pero el ingreso se ve delimitado por *un criterio de distribución económica* como lo es el *mérito*. A su vez, se introducen los fines esenciales que se pretenden obtener con la educación, de los cuales los más importantes son el “{...} pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales {...}” (ONU, 2015, 54, art., 26).

Por su parte, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de París (1966) en su artículo 13, primero, reconoce que el fin primordial de la educación consiste en *el desarrollo pleno de la persona y su dignidad* propiciando el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (UNESCO, 1966, art., 13) tal y como lo estableció previamente la declaración de la ONU. En este sentido, como fines introduce: el valor de la *cooperación entre las naciones, la defensa de las sociedades libres, y la búsqueda de la paz*. De igual forma reitera, que la educación secundaria, técnica y profesional será generalizable, de tal manera que no la ubica en la misma *posición deontológica fuerte*, como previamente lo hizo con la *educación fundamental*, al establecerla como obligatoria, asequible para todos, y con gratuidad. Así, en el *Pacto* de 1966 se introducen tres aspectos importantes; el primero es que plantea como deseable que *la educación superior sea accesible para todos*, pero

²⁰³ “1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.” (ONU, 2015: 54).

nuevamente establece un límite, esta vez, no lo hace explícitamente desde *el mérito*, pero si desde una categoría cercana a él, *la capacidad de cada uno*.

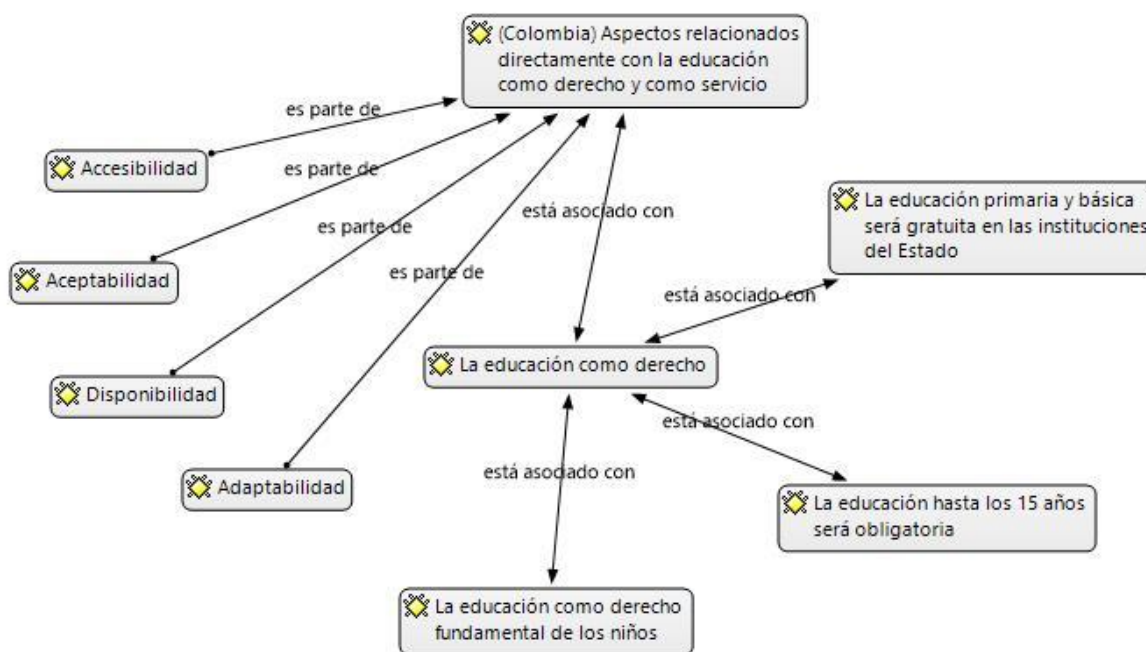
El segundo, es que plantea la necesidad del desarrollo del sistema escolar para todos los ciclos de la enseñanza, para lo cual se debe implementar sistemas de becas y mejorar las condiciones de los docentes. En tercer lugar, explícitamente el Pacto declara, que las proposiciones normativas anteriores no pueden considerarse como una restricción a la libertad de las personas privadas para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, siempre y cuando estén regidas por las normas de los respectivos Estados (UNESCO, 1966, art., 13).

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia introduce la doble caracterización de la educación como derecho y como servicio al expresar, precisamente: “{...} La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social.” (República de Colombia, Constitución Política, 2016: Art. 67). A su vez, este artículo declara varios aspectos teleológicos fundamentales de la educación en Colombia. Primero, establece que el propósito fundamental de la educación es el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

De tal forma, que el concepto de educación allí implícito contiene una concepción profunda e integral de desarrollo social y humano al referir dichos elementos teleológicos en relación con los valores de la cultura. Esto es importante, porque no en pocas ocasiones el gobierno toma decisiones basadas en una concepción de educación intrínsecamente relacionada con una dimensión económica, que no siempre es compatible con esa declaración en torno a sus principios fundamentales. La educación para el empleo, por ejemplo, es una educación orientada hacia lo técnico, que no proporciona una formación integral, más allá de aquellas relacionadas con las competencias de praxis técnica y/o tecnológica.

Segundo, la Corte Constitucional tiene razón en el sentido que, en efecto, el artículo 67 de la Constitución Política de la República determina que la función de ejercer el control y vigilancia por parte del Estado abarca un ámbito plural de obligaciones por parte del gobierno colombiano, el primero, y más evidente, consiste en regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad. Pero también corresponde al Estado: A) regular: “{...} con el fin de velar por el cumplimiento de sus fines” (República de Colombia, Constitución Política, 2016: Art. 67), en los que se incluye, la formación moral, intelectual y física de los niños y jóvenes colombianos. B) También es una función del Estado realizar su función de control y vigilancia con el propósito de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio. Y C) de proveer a los menores las condiciones necesarias para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo. Estos aspectos, sitúan el concepto de servicio público en una perspectiva muy diferente de la que se deduce de un servicio privado.

Diagrama 11: Aspectos constitucionales de la educación como derecho y como servicio



La sentencia de la Corte Constitucional T-779/11, que tiene como magistrado ponente al Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, reconoce la doble connotación de *la educación como derecho y como servicio* en su tratamiento normativo. De acuerdo con esta sentencia, la educación entendida como un derecho y servicio contiene 4 dimensiones: *la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad*. Por *disponibilidad* la sentencia considera: “{...} que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio.” (Sentencia, T-779/11). La disponibilidad se interpreta como los recursos institucionales que proporciona el Estado para la existencia del goce pleno de la educación.

Por *accesibilidad* la Corte entiende: “{...} la obligación que tiene el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; {...}” (Sentencia, T-779/11). De esta forma, la responsabilidad del Estado no sólo se encuentra en la creación de instituciones educativas sino que abarca la existencia de un conjunto de recursos más amplios que impliquen la eliminación de barreras socio-económicas que impidan el derecho a la educación.

Por *adaptabilidad* la sentencia establece: “{...} que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y que se garantice la continuidad en su prestación.” (Sentencia, T-779/11). La *adaptabilidad* se interpreta entonces como la adecuación de las instituciones del Estado que prestan el servicio público a los niños y jóvenes con el propósito de garantizar la continuidad en el acceso y disfrute del derecho a la educación. Y por último, la Sentencia considera por la noción de *aceptabilidad* la calidad en el servicio que debe ser brindado.

Dos consecuencias importantes se derivan de la Sentencia T-779/11, la primera tiene que ver con el alcance del concepto de *accesibilidad*, en el sentido que explícitamente afirma

que ella implica la remoción de las barreras para el goce efectivo del derecho a la educación. Por consiguiente, el tema de la *accesibilidad* incluye un deber del Estado Colombiano de crear una política pública y un conjunto de programas que estén dirigidos a construir la infraestructura y la asignación de los recursos necesarios con el fin de garantizar unas condiciones mínimas de acceso, continuidad y eficacia en la prestación del ser público. Y la segunda obedece a la introducción del proceso de valoración de la calidad de la educación como un componente dentro de la aceptabilidad.

En este documento se sostiene que existen tres problemas estructurales, el primero está directamente relacionado con los aspectos que se derivan de las teorías, tanto de aquellas provenientes del análisis de políticas públicas, como de la administración y gestión pública, en torno a que *los servicios públicos* se administran y se gestionan como si fueran *servicios o bienes privados*. Este es un aspecto común a los enfoques denominados *Rational Choice*, *Public Choice*, *Neoinstitucionalismo Económico*, *Nueva Gestión Pública*, *Gobierno Corporativo Privado*, *Gobierno Corporativo Público*, *el Buen Gobierno*, y las teorías más recientes de la *Nueva Gobernanza*, *la Gobernanza democrática*, *la Nueva Gobernabilidad Democrática*, o de MIPG (Modelo Integrado de Gestión Pública) creado por el Departamento de Planeación Nacional. Todos ellos tienen en común que defienden *los principios de eficacia, de eficiencia, y de “control en el gasto público”*, bajo premisas que evidentemente se fundamentan en una concepción de mercado, de relación oferta y demanda, de compromisos contractuales, de maximización de la utilidad económica, que poco o nada tienen que ver con valores de la cultura. De igual forma, estos modelos de gestión tampoco abordan una concepción integral *del desarrollo social*, como la *benevolencia, la solidaridad, la reciprocidad de derechos y deberes*, que finalmente corresponden a valores de carácter político y moral, toda vez que *la economía como ciencia* –desde la dimensión de la teoría económica neoclásica- se ha desligado técnicamente de los procesos de justificación que se esgriman desde una dimensión deontológica de la razonabilidad que apele a criterios de *justicia social*.

El segundo problema estructural radica en que tanto la Constitución Política como la Corte Constitucional conceptualmente intentan defender *la educación como un derecho*, y cuando lo hacen desde la dimensión como servicio, *justifican su carácter público* y asumen una postura garantista de los derechos humanos. Pero esa postura garantista, al menos en el tema de la educación como derecho, termina siendo de corto vuelo, puesto que, de todas formas, la Corte Constitucional deja claro los límites de la aplicación de la sentencia: En primera instancia, la decisión a propósito de la Sentencia No. T-380/94 se refiere a este caso en particular, y cada situación debe analizarse en forma independiente, de tal manera, no existe una extensión inmediata a contextos similares. Es decir, en el año de 1994 la Corte Constitucional de Colombia se enfrentó con un tema estructural del financiamiento de toda la educación pública en el país, pero otorga beneficio única y exclusivamente a un caso particular, y por lo tanto, asume una posición débil frente a los designios que ha establecido el Ministerio de Hacienda en relación con el proceso de desfinanciación de la educación pública, con el subsecuente aumento progresivo de las inequidades y desigualdades del país, desde ese momento histórico (1994) hasta la actualidad. La Corte Constitucional desde ese momento tuvo la oportunidad de intervenir desde una perspectiva garantista de los derechos fundamentales, en este caso de la educación, pero decidió no afectar estructuralmente el sistema, por supuesto, basando su decisión en una dimensión de *sostenibilidad fiscal* frente al costo del financiamiento de esta.

6.3 Reflexión crítica: ¿Es la educación superior un derecho fundamental en Colombia?

Ciertamente, es muy diferente concebir la educación superior como un derecho fundamental, a definirlo e interpretarlo como un servicio; y a su vez, existen profundas diferencias en ubicarlo *en el campo de los servicios públicos*, comprendidos como *bienes comunes*, a identificarlo con una perspectiva de *los servicios públicos*, que se administran y gestionan como si fuera cualquiera otro de los servicios públicos y privados (el suministro de agua, eléctrico, o las telecomunicaciones, entre otros). En el sentido que, en esta dirección, *la educación como servicio* queda despojada de sus elementos teleológicos y

deontológicos fundamentales, que subsume tanto una concepción de *desarrollo humano y social integral*, como *una multiplicidad de perspectivas pedagógicas de sujeto*, para quedar reducida, a una perspectiva capacitadora de *homos laborans* y *homos economicus*, y esa es una de las preocupaciones fundamentales de la comunidad educativa en Colombia.

Es decir, desde una perspectiva institucional de los gobiernos, la educación se ha concebido tanto como un medio del desarrollo económico y social, como una vía para producir movi­lidades de ascenso social, la reducción de la pobreza, y la búsqueda de inequidad e igualdad. Y en efecto, la educación tiene todas esas connotaciones y posibilidades, pero, cuando se pierde *la dimensión humanista, social, plural, intercultural, contextual* (de país, regiones y localidades), la dimensión normativa del gobierno, lo que produce es una *fractura entre la realidad social y la vida cotidiana*.

Cuando Robert Alexy (2010, 102) plantea el problema en torno a cuál teoría tiene una mayor racionalidad en la hermenéutica constitucional, si la *teoría de la subsunción constitucional de los derechos humanos*, o la *de la ponderación*, por esta vía señala una de las cuestiones fundamentales en torno a la interpretación del papel de los *derechos fundamentales* en un estado contemporáneo de derecho. En ambos casos, como lo afirma Alexy (2010: 99) las normas constitucionales tienen su nivel más alto dentro de un sistema jurídico. Sin embargo, la diferencia radica en que la *concepción de la subsunción*: “{...} las normas sobre derechos fundamentales no se agotan en la tutela de determinadas posiciones, descritas de forma abstracta, del ciudadano frente al Estado” (Alexy, 2010, 100).

En consecuencia, en esta perspectiva, los derechos fundamentales no solo adquieren el carácter de reglas, sino de principios, y la connotación directa de ello, es que los derechos fundamentales subsumirían en su interior las demás normas del sistema jurídico: “{...} los valores o principios de los derechos fundamentales no solo tienen aplicación a la relación entre el Estado y los ciudadanos, sino mucho más lejos, «a todos los ámbitos del derecho»” (Alexy, 2010, 101). Por el contrario, en la *teoría de la ponderación* las normas que reconocen

derechos fundamentales no se distinguen de las demás reglas que forman parte imperio de la ley, y por lo tanto, son aplicables de la misma forma que todas las demás; en esta perspectiva, cuando se enfrentan dos posiciones deontológicas fuertes, cuando existe la tensión o conflicto entre dos derechos o deberes, se requiere entonces de *la introducción de la ponderación*.

La importancia de la anterior diferenciación radica en el papel que se les otorgue a los *derechos fundamentales* dentro de un estado de derecho; no solo en términos de interpretar si los derechos forman parte de los *principios*, o si son simplemente otro tipo superior de reglas, pero al fin y al cabo reglas. En las teorías que tienden a una fundamentación deontológica en formas cuasi o totalmente *iusnaturalistas*, este lugar de los principios es completamente diferente, del que se presenta en un enfoque, más *realista, empirista o pragmático del derecho*.

En una perspectiva de la teoría de la justicia como la de John Rawls (1997, 114) al basarse en una concepción de *democracia deliberativa y constitucional* fuertemente procedimentalista, se da abiertamente la posibilidad de *principios incondicionados*, que a su vez determinan obligaciones jurídicas de las instituciones a partir de una estructura del Estado, que en principio reconoce la existencia de los *derechos y de los deberes naturales*²⁰⁴. Precisamente, los principios de la justicia son la representación por excelencia de ese tipo de principios *–a priori tipo Kant–*, es decir, universales en forma absoluta, que generan *una obligación no solo totalmente vinculante* –reitero, en el pensamiento Rawlsiano- sino exigible y demandable, tanto al conjunto de la sociedad como al Estado. No obstante, también es importante recordar, que la existencia de dichos principios tiene límites, uno de

²⁰⁴ Rawls: “Aunque hay varios principios de deber natural, todas las obligaciones se derivan del principio de imparcialidad (como se establece en § 18). Ha de recordarse que este principio sostiene que una persona está obligada a cumplir su parte, especificada por las reglas de una institución cuando ha aceptado voluntariamente los beneficios del esquema institucional, o se ha beneficiado de las oportunidades que ofrece para fomentar sus intereses, siempre que esta institución sea justa o imparcial, es decir, satisfaga los dos principios de justicia.” (1997: 314).

ellos es la prioridad de las libertades básicas; y el segundo, la estrechez del consenso traslapado.

*Las libertades básicas, a las que Rawls se refiere en perspectiva prioritaria, son: la libertad de pensamiento, de conciencia, las libertades políticas, la de asociación, y las que especifican la integridad de la persona (Rawls, 1996, 272); por lo tanto, no abarcan el conjunto general de los DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (PIDESC, Oficina del Alto Comisionado, 2018)²⁰⁵ dentro de los cuales se encuentra la educación. Segundo, Rawls (1996, 165) sostiene que debido a que el consenso traslapado debe desembocar en un *consenso constitucional* que es eminentemente político, y por ende, muy estrecho en sus consideraciones, no abarca el conjunto de preceptos, derechos y deberes que deben establecerse por vía legislativa dentro de un estado de derecho: “{...} Por consiguiente, el punto principal en cuanto a la amplitud es que los derechos, las libertades y los procedimientos incluidos en un consenso constitucional abarcan solo una parte limitada de las cuestiones políticas fundamentales que se debatirán.” (Rawls, 1996, 165). Así, en esta teoría aunque se defienden derechos a partir de principios morales y se construye un orden superior de carácter constitucional, finalmente recae sobre el sistema legislativo el lugar que cada sociedad lo otorga a los derechos y a los bienes distintos de los mínimos requeridos para alcanzar la *igualdad de oportunidades*.²⁰⁶*

Es curioso que, al menos en este punto, exista un lugar de encuentro entre Rawls y Ferrajoli. El concepto *formal o estructural de derechos fundamentales* para Luigi Ferrajoli es el siguiente: {...} son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos con capacidad de obrar {...}” (2004, 37). Ahora, Ferrajoli

²⁰⁵ Oficina del Alto Comisionado (2018). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (Capturado el 8 de octubre de 2018). En: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

²⁰⁶ Aun así sería necesario realizar un análisis más fondo de las características y límites de los conceptos *bondad como racionalidad y proyecto de vida*, para determinar hasta qué punto una sociedad debe proveer cierto tipo de derechos que les permita a los ciudadanos obtener una posición inicial de *igualdad de oportunidades* mucho más realista y que no esté establecida únicamente desde la posición de dispositivos de habla como la posición original y el velo de ignorancia.

interpreta por *derecho subjetivo*²⁰⁷ la *expectativa positiva y negativa* de la cual es beneficiaria un sujeto con base en el establecimiento jurídico de una norma dentro de un Estado de derecho y en concordancia con una Constitución Política, y un poder político legítimamente establecido. En este orden de ideas, *el derecho tiene una dimensión positiva*, por la que debe interpretarse el beneficio o prestación de la que se es titular; y *tiene una dimensión negativa*, de no sufrir daños, perjuicios o restricciones del objeto a partir del cual se promulga. Esta doble dimensión en *torno al derecho de la educación* implica, en sentido positivo, el beneficio de acceder a la educación además de los otros factores que la norma incluya; y en sentido negativo, connota *la no privación de dicho bien o servicio*.

Sin embargo, Ferrajoli (2004, 38) hace énfasis en que dicha definición es teórica, porque *la condición de existencia del derecho* se origina precisamente en la adopción explícita por parte de un *ordenamiento jurídico* y de su amparo en un texto constitucional que cumpla la función de garantía de su observancia. De tal forma, la no declaración en un sistema jurídico implica que directamente que dicho derecho no existe para determinada sociedad. Y no obstante, para Ferrajoli, la no declaración de un *derecho fundamental* no implica la pérdida de su carácter como *universalmente válido*²⁰⁸. A partir de estos elementos, emergen

²⁰⁷ En Hans Kelsen la definición de un derecho subjetivo se basa en la distinción entre *jus in rem* y *jus in personam*; el primero se relaciona con la capacidad de ser propietario de una cosa, y en ese sentido, de usarla o de destruirla, de usarla a voluntad del sujeto. El segundo, por su parte se refiere a: “[...] [el] derecho de exigir que otro se conduzca de determinada forma.” (Kelsen, p. 1988: 87). De tal manera, como lo entiende Kelsen *un derecho subjetivo* es aquel referido a una persona ajena, a la obligación que otra persona debe realizar, y la naturaleza de dicha obligación es jurídica. Sin embargo, *el derecho subjetivo* como en otros casos, es un asunto que se relaciona intrínsecamente con la *libertad de un individuo* y la de los demás al interior de una sociedad; por lo tanto, *la libertad jurídica* existe, solo en cuanto se trata de un comportamiento que es *correlativo*, en el cual a cada *obligación le corresponde un derecho* (Kelsen, 1998, p. 90).

²⁰⁸ En Kant, el concepto de *derecho* fundamenta una perspectiva del *derecho natural* interpretado como *derecho moral* absolutamente válido con independencia de lo que realmente existe, o pueda existir: “[...] el derecho es la limitación de la libertad de cada uno a (289/290) la condición de su concordancia con la libertad de todos, en tanto que esta concordancia sea posible según una ley universal. {...}” (2002, p. 26). *El derecho* es el despliegue de la libertad humana, cuando las acciones tienen como fundamento el principio formal de la acción, que está determinado por la forma pura de la ley, o el imperativo categórico en su formulación universal, y por ende, corresponde a la dimensión moral de la *razón práctica*²⁰⁸. Esta se distingue del *derecho público* en que, el primero, es un conjunto de principios racionales y razonables que se da un ser humano a sí mismo, en el fuero de su conciencia interna, y por lo tanto, *su validez es subjetiva*. Por el contrario el derecho público es: [...] el conjunto de *leyes externas* que hacen posible tal concordancia sin excepción [se refiere al contenido de los principios morales que conforman el derecho].” (Kant, 2002, p. 26). Así, el derecho público es el derecho positivizado mediante un imperio de la legalidad y la existencia de una Constitución Política escrita. De esta

algunas características *de los derechos fundamentales*: A) Los derechos fundamentales son universales. B) son inalienables –en perspectiva deontológica-. C) Pertenecen a la teoría general del derecho. D) Son ideológicamente neutros. E) Son válidos para cualquier ordenamiento jurídico con independencia de su declaración o no. E) Sin embargo, su garantía requiere de su introducción mediante un proceso de normas constitucionales supra-ordenadas, que además reclaman el carácter histórico²⁰⁹ (Ferrajoli, 2004: 37). Que es precisamente la distinción que recién hacíamos.

Con la creación de la Constitución Nacional de Colombia en el año de 1991 se inicia en el país un proceso de modernización del Estado, de la función pública y de la administración de la justicia. La pretensión fundamental de la nueva Constitución Política, en consonancia con los desarrollos contemporáneos del Derecho Constitucional, ha sido la de garantizar los Derechos Humanos y los deberes de los ciudadanos dentro de un marco normativo denominado: Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria (República de Colombia 1991: Artículo 1). Esta forma del Estado Colombiano se complementa con la democracia representativa y participativa como forma de gobierno, e instituye en su preámbulo como propósitos: la búsqueda de la defensa de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, el orden, la seguridad, la protección, la justicia, el interés general de la nación (República de Colombia, 1991: Preámbulo). Así mismo, de manera explícita, la Constitución Política establece que los fines esenciales del Estado son: “{...} servir a la comunidad, promover la

forma, como lo explica Kant en la paz perpetua (1998b, p. 236) la moral es el conjunto de leyes objetivas, obligatorias sin condición, según las cuales los seres humanos debemos obrar, y ellas son universalmente válidas; por el contrario, la política, es la aplicación de la doctrina del derecho²⁰⁸ que se da a sí misma una sociedad.

²⁰⁹ La doble condición de *formalidad y materialidad de los derechos* con base en los *valores morales o políticos* cuya validez es previa a los sistemas jurídicos, diferenciada de la necesidad de que tales principios sean positivizados en normas constitucionales, filosóficamente tiene en Kant uno de sus principales exponentes. *Un deber y un derecho* son generales para Kant (1998: 31) porque se encuentran *independientemente de la experiencia*, esto es, porque tienen *su carácter a priori*. Una proposición es a priori cuando: A) es una *proposición necesaria*. B) universalmente válida o estricta. C) Cuando no surge de un proceso de comparación o de un *supuesto inductivo*. D) No admite ninguna posible excepción. Y E) Se distingue de la validez empírica que es aquella fundada en la experiencia (Kant, 1999, p. 43). De tal forma, *la universalidad de los derechos* en Kant depende directamente del carácter a priori y de la validez de su fuente, en tanto se originan en la doble dimensión *del derecho y del derecho público*, esto es, de su validez, moral y político-jurídica.

prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” (República de Colombia, 1991: Art. 2).

Los cambios en la institucionalidad democrática en Colombia tienen como referente el proceso constitucional de 1991, a partir de los cuales se ha venido implementado el concepto de *Bloque de Constitucionalidad* que implica, por una parte, la suscripción del Estado Colombiano al desarrollo del Derecho Internacional en torno a los Derechos Humanos; pero por otra parte, representa el desarrollo constitucional en Colombia desde una perspectiva que privilegia la defensa de los derechos de los ciudadanos en un contexto de desarrollo y construcción del Estado Social de Derecho y de fortalecimiento de diversos escenarios y mecanismos de participación política. Como bien lo indica Mónica Arango: “El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.” (2004: 79).

En ese contexto, más amplio, la suscripción del bloque de constitucionalidad *se podría interpretar que la educación es un derecho, y un derecho fundamental*. No obstante, La Constitución Política de Colombia dice explícitamente que la educación es un derecho fundamental de los niños: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.” (República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia, Art. 44). El artículo 44, no se refiere «a todos los ciudadanos», se refiere a los niños, y esta perspectiva es coherente con lo que señala el artículo 67, que expresa lo siguiente: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que

tiene una función social; {...} El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.” (República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia, Art. 67).

De los artículos 44 y 67 de la Constitución Política de Colombia se derivan cuatro conclusiones importantes: Primera, en ningún caso, plantea *la educación superior* como «*un derecho fundamental de los jóvenes colombianos, los ciudadanos o las personas*» en general, únicamente se refiere a la educación «*como un derecho prioritario de los niños*». Segunda, la educación tiene una doble condición; es un derecho de la persona y un servicio público. Tercera, si la educación superior fuera un derecho fundamental, entonces sería un compromiso principal del Estado, pero eso no es lo que dice la carta magna; lo que expresa es que es un deber de tres actores sociales distintos: El Estado, la Sociedad y la familia. De tal forma, la Constitución traslada la responsabilidad de su *financiamiento* a la sociedad y a la familia, y limita su propio *deber* en tanto la *educación es un servicio* que forma parte del *gasto social* como cualquier otro servicio²¹⁰. Y cuarta, como el análisis anterior nos mostraba, frente a la educación secundaria, superior y terciaria, el conjunto de normas expresa el deber de fomentarla y generalizarla, pero, no inscribe su obligatoriedad al mismo nivel que la educación fundamental.

La Sentencia de la Corte Constitucional T-227 de 2003 asumió que los *Derechos fundamentales* se relacionan intrínsecamente con la *dignidad humana*; son *derechos subjetivos*, y encuentran su fundamentación tanto en aspectos dogmáticos, jurisprudenciales, de derecho internacional, y en aspectos legales y reglamentarios. Esta definición es importante por las 3 características que subsume, la primera, el vínculo directo

²¹⁰ El artículo 356 declara explícitamente la educación como un servicio que se compara con los demás: “Artículo 356: *Acto Legislativo 04 de 2007, artículo 1°*. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política quedará así: Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. {...}” (República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia, Art. 356).

que establece entre *los derechos fundamentales* y la concepción de la persona, desde el horizonte de la dignidad humana. Segundo, previamente habíamos establecido con Kelsen y Ferrajoli la definición de *derechos subjetivos*, en tanto proporcionan un derecho *positivo del portador*, y una potestad en sentido negativo de *no-privación*. Y tercero, la triple fundamentación que la soporta: *teórica-conceptual, a partir del derecho internacional, y de reglamentación interna*. La misma Institución en la Sentencia T-428 de 2012, reitera la definición anterior, y adiciona que *el derecho a la educación* es de: “{...} Carácter fundamental que debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.” (Corte Constitucional, 2012, Sentencia T-428: 2). Pero, introduce una serie de conceptos que son muy importantes para determinar los límites y la característica de su protección. Primero, establece que existe *conexidad* entre *el derecho a la educación* (en general de los DESC) y *los derechos fundamentales*. Segundo, los derechos fundamentales tienen: “{...} contenidos prestacionales cuyo desarrollo está sujeto al principio de progresividad y no regresión.” (Corte Constitucional, 2012, Sentencia T-428: 1). Tercero, la eficacia y la cobertura de los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual, y dicho propósito debe ser acorde con: “{...} la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico.” (Corte Constitucional, 2012, Sentencia T-428: 1).

Cuarto, *los principios de progresividad y no regresión a su vez*, contienen los siguientes elementos: A) El Estado debe establecer los niveles mínimos de protección. B) Se debe garantizar la no-discriminación, y propender por la ampliación de la eficacia de los derechos. C) La obligación del Estado de adoptar medidas (la creación de políticas, programas y proyectos) que en un plano razonable permita la ampliación de los derechos: “{...} para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal;” (Corte Constitucional, 2012, Sentencia T-428: 1). Y quinto, justifica y considera como necesaria la

introducción de *la regresividad*, cuando la modificación de un *acto jurídico* conduce a la mayor satisfacción o protección de otro derecho.²¹¹

En el caso específico que dio origen a la sentencia de la Corte T-428, que tuvo como magistrada ponente a María Victoria Calle Correa, la decisión de la Institución fue la de conceder la solicitud de los ciudadanos y ordenar tanto al Ministerio de Educación Nacional como al Departamento de Nariño, la continuación del *Programa para jóvenes y adultos de educación formal* (Corte Constitucional, 2012, Sentencia T-428: 2/ 44-45). Pero, esta Sentencia se refiere a un caso de adultos que encontraban acceso a la educación básica y media a través de un programa formal especialmente orientado a ellos; de tal forma, la Sentencia no modifica en lo substancial lo relacionado con el límite de garantizar *la educación fundamental o básica* a las que se refiere tanto la Constitución Política, la ley 30 como la ley 115. En consecuencia, la sentencia de la Corte T-428 amplía el derecho a la educación de adultos que acceden a la educación básica y media, pero ello no modifica, el estatus del derecho a la educación superior. Por lo tanto, en el estado actual, el derecho a la educación superior continúa siendo de *ampliación progresiva*, y un *derecho fundamental por conexidad*, pero no un “*derecho fundamental autónomo*”.

6.4 El financiamiento de la educación superior en Colombia: La desfinanciación de la universidad pública y el fortalecimiento de educación terciaria

Los sistemas de financiamiento de la educación superior en Colombia y Chile difieren en grado sumo debido a la forma y al tipo de herramientas que posee Chile frente a las que presenta Colombia. Si bien en Chile existen instrumentos para la financiación de la

²¹¹ “[...] (iv), la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos Esta Corporación ha considerado, en armonía con la doctrina autorizada del DIDH, que no toda regresión es arbitraria, pues la adecuada utilización de los recursos públicos y las necesidades más apremiantes que en cada momento enfrenta el Estado en materia social, pueden llevar a considerar como constitucionalmente válida o legítima la modificación de políticas públicas y normas jurídicas que impliquen un retroceso en la eficacia de un derecho, si esas medidas comportan a la vez una ampliación (de mayor importancia) del ámbito de protección de otro u otros derechos.” (Corte Constitucional, 2012, Sentencia T-428: 1-2).

educación superior por la vía de oferta y la demanda, como en Colombia también ocurre. El sistema actual de programas y subprogramas de financiamiento en el país austral traslapa de una manera más fuerte la inversión que se realiza a propósito de las universidades públicas y privadas. En Colombia existe un conjunto de herramientas que financian en forma directa el funcionamiento y la inversión del sistema de universidades públicas, el cual podemos analizar con independencia de otros programas de inversión. Aunque ciertamente la inyección de recursos a través de los instrumentos que buscan fomentar *el mercado, la demanda, el individualismo e instrumentalismo metodológico* aumentó en forma progresiva en los gobiernos de Santos y Duque, también es cierto que en ellos también se produce ese fenómeno de que la inversión del Estado en la educación termina beneficiando principalmente a las universidades privadas que se encuentran en la cima de la escala de la acreditación institucional, y por ende, de la evaluación externa de la educación.

En este contexto, el capítulo tiene dos partes, en la primera, en forma específica, nos interesa analizar de una manera más profunda cuál es la situación del financiamiento de la educación superior en general, y cuál es la relación de inversión entre la educación superior y la educación terciaria, entre el debilitamiento de la financiación de la universidad pública y el fortalecimiento de la universidad privada. En estos estudios las ventanas de análisis difieren de acuerdo con la disponibilidad de la información, toda vez, que tanto en las síntesis estadísticas que presenta el Ministerio de Educación Nacional de Colombia a través del SNIES, como en los Compendios Estadísticos editados por el mismo MEN no se presenta en forma homogénea la información de la financiación de la educación superior. Por este motivo, en los análisis del capítulo se optó por complementar la información obtenida en las síntesis del SNIES con información que es posible obtener a través de las ejecuciones presupuestales presentadas por el MEN al final de cada año fiscal, o mediante los informes ejecutivos presentados por los ministros de educación en Colombia. Así, la intención de los estudios del capítulo, tienen el propósito de profundizar en ciertas herramientas de financiación existentes en Colombia, al mismo tiempo que se procura presentar la información lo más actualizada posible, construyendo un complemento de las series de

tiempo que se introducen en las secciones iniciales; aunque asumiendo y reconociendo las dificultades que ello implica.

Sin embargo, en este capítulo sólo se presentan datos agregados, la reflexión centrada en las medidas de financiamiento de la educación superior desde la perspectiva de la demanda, y se especifican ciertas herramientas dentro del funcionamiento sobre *el Icetex* y el programa *Ser Pilo Paga*, se realizan en esta *disertación en el capítulo sobre la calidad de la educación como un criterio para la asignación de recursos*,²¹² que forma parte de la tercera variable de núcleo en nuestra estructura expositiva. A continuación, realizaremos un ejercicio de *profundización analítica* en los elementos *empírico-analíticos* que forman parte de la financiación de la educación terciaria en Colombia. Nuestra ventana de observación inicial es entre 1980-2015, así quedó establecida en el proyecto de investigación que fue aprobado por el programa de Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Sin embargo, en nuestro proceso de indagación logramos obtener información desde 1971, y hasta 2018. En ese sentido, se toma la decisión metodológica de incluir los datos desde los años setenta debido a la importancia de observar los posibles cambios de la financiación de la educación superior en Colombia, desde una perspectiva de larga duración. Se introducen los datos hasta 2018 con el propósito de proporcionar la información lo más actualizada posible al momento de la realización del capítulo.

6.4.1 El financiamiento de la educación superior y terciaria en Colombia

En el artículo 52, la Constitución Política de Colombia (CPC) se refiere en forma explícita a la educación junto al deporte y la recreación como elementos constitutivos del *gasto público social*. En este mismo orden de ideas, en el artículo 366 la Constitución define que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son *finalidades sociales del Estado*, en ese sentido, es una misión fundamental de él, garantizar el goce

²¹² El propósito de esta segunda sección consiste en exponer la forma como en Colombia se implementaron los procesos de financiamiento en directa relación con la evaluación externa de la calidad de la educación superior.

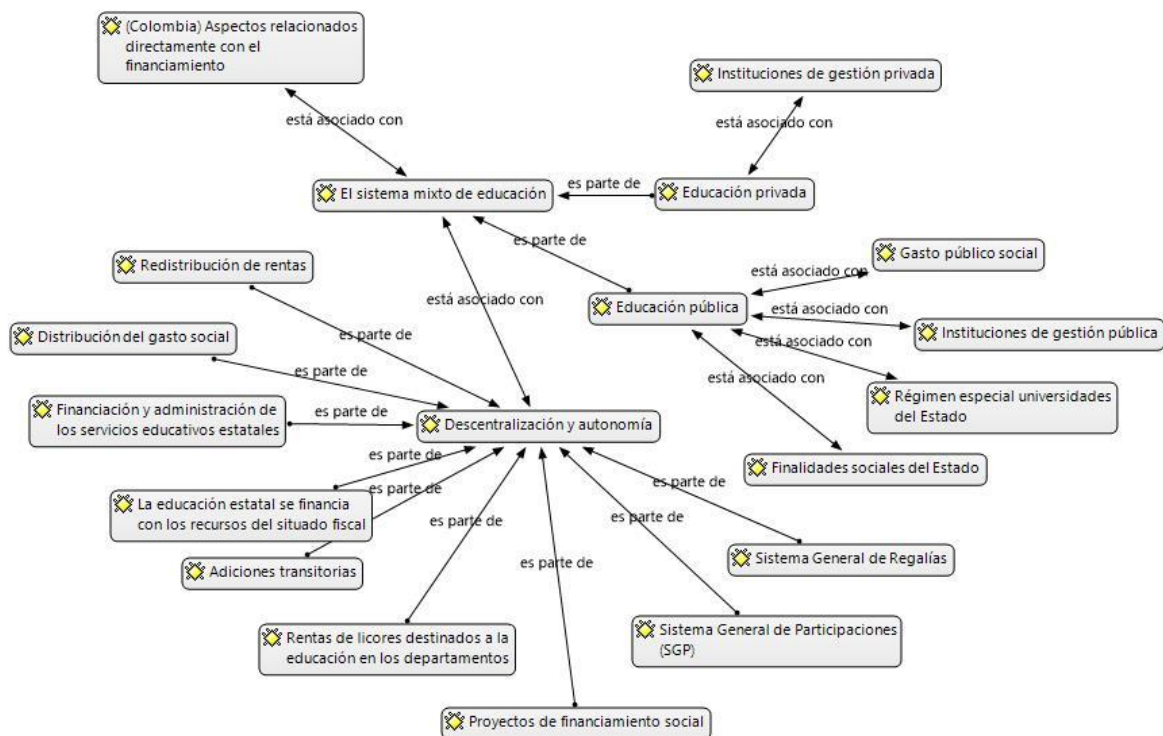
pleno de las necesidades insatisfechas básicas, entre ellas, por supuesto resulta determinante la educación. De igual forma, este artículo es importante porque establece la prioridad del *gasto público social* por encima de otro tipo de *gastos de la gestión pública*.²¹³

El artículo 67 en la primera parte nos dice que *la educación es un derecho de todas las personas y un servicio público con fines sociales*, y un poco más adelante, en el tercer párrafo señala que los responsables de la educación son el Estado, la sociedad y la familia²¹⁴. En forma explícita en relación con la financiación introduce una perspectiva de *descentralización y autonomía* en los siguientes términos: “{...} La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.” (República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia, Artículo 67, pp. 24).

²¹³ “Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.” (República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia,, Artículo 366, pp. 103).

²¹⁴ “{...} El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica {...}” (República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia, Artículo 67, pp. 23-24).

Diagrama 5: Codificación axial y selectiva en torno al financiamiento de la educación superior en Colombia



El artículo 69 garantiza *la autonomía universitaria* y determina como un deber del Estado facilitar la existencia de mecanismos financieros para el acceso de todas las personas a las instituciones y programas de educación superior en el país.²¹⁵ El artículo 299 regula los fines de las asambleas departamentales en tanto *corporaciones administrativas de elección popular*, y en esa línea de exposición, el *apartado* 300 (Modificado por el artículo 2 del A.L. 1 de 1996) le otorga como función de las asambleas departamentales regular la educación en los términos que establece la ley, contribuyendo así al proceso de *descentralización*. En ese orden de ideas, el artículo 302 establece la posibilidad de crear funciones y competencias de carácter administrativo y fiscal con el fin de garantizar los servicios públicos; y el 336 afirma que el dinero obtenido del monopolio de los licores se destinará

²¹⁵ “[...] El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. [...]” ((República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia,, Artículo 69, pp. 24).

preferiblemente a los servicios de salud y educación. Esta idea se reitera en el artículo 356, en el inciso modificado por el artículo 1 del A.L. 4 de 2007 (Artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007, publicado en el Diario Oficial No. 46.686 de 11 de julio de 2007) (Congreso de la República, 2007) que establece, que los recursos del *Sistema General de Participaciones* tanto de los departamentos, distritos y municipios se utilizarán para la financiación de los servicios que se encuentren a su cargo estableciendo una prioridad de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.²¹⁶ En este artículo se introduce una modificación con el fin de establecer la educación de la *población pobre* como uno de los factores de prioridad en la asignación del Sistema General de Participaciones²¹⁷.

A continuación, llevaremos a cabo un estudio del financiamiento de la educación superior y terciaria en Colombia con el propósito de interpretar sus resultados y su estructura actual. Para realizar este propósito utilizaremos dos *estrategias comprehensivas*; primero, analizaremos los datos suministrados por las bases de datos del Banco Mundial; segunda, a pesar de los valioso que resultan estos datos, si queremos tener *un análisis de resultados* menos sesgado sobre la situación del *financiamiento de la educación superior y terciaria en Colombia* debemos llevar a cabo un análisis *desagregado del financiamiento*.

VARIABLES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

²¹⁶ “Acto Legislativo 04 de 2007, artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política quedará así: {...} Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.” (República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia,, Artículo 356, pp. 96).

²¹⁷ El párrafo transitorio del artículo 356 funda los principios para la distribución de recursos, para los diferentes servicios públicos, incluida la educación preescolar, primaria, secundaria y media a través del Sistema General de Participaciones. Allí se define que un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. El resto se asignará a partir de criterios de eficiencia administrativa de las respectivas entidades territoriales.

B_1 = Gasto público en educación, total (% del PIB) en Colombia
 B_2 = Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno) en Colombia
 B_3 = Gasto por alumno, nivel terciario (% del PIB per cápita) en Colombia
 B_4 = Gasto público en educación superior como % del PIB en Colombia incluye SENA
 B_5 = Gasto público en educación superior en precios corrientes incluye SENA
 B_6 = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes
 B_7 = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes
 B_8 = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes
 B_9 = Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como % del PIB
 B_{10} = PRODUCTO INTERNO BRUTO
 B_{11} = IPC en Colombia
 B_{12} = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC
 B_{13} = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC
 B_{14} = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) deflactado por IPC

6.4.2 Análisis de Aportes de la nación a las universidades públicas en Colombia

Como lo expresa el mismo Ministerio de educación Nacional (2022) el financiamiento de la educación superior en Colombia contempla instrumentos tanto por la vía de la oferta como de la demanda. Los mecanismos de la oferta están compuestos por: Primero, los aportes directos de la nación y las entidades territoriales a las universidades públicas. Segundo, la generación de recursos propios por parte de las universidades. Tercero, proyectos de financiación específica o de fomento establecidos desde el Ministerio de Educación. Por otro lado, se encuentran los instrumentos de la demanda, en este sentido, las dos estrategias fundamentales, reconocidas por el mismo Ministerio, son: A) Los créditos educativos ofrecidos por el ICETEX. B) Y el otorgamiento de subsidios.

En relación con la financiación de la educación superior por la vía de la oferta, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual fue modificado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, establece en efecto que las universidades públicas, ya sean de carácter nacional, departamental o municipal, tendrán como fuentes de financiación para su funcionamiento e inversión, los aportes recibidos de la nación, de los entes territoriales y los recursos o rentas propias. Este aumento se realizará con base en pesos constantes, de tal manera que para la construcción de los presupuestos se tomará como año de referencia el presupuesto de 1993.²¹⁸

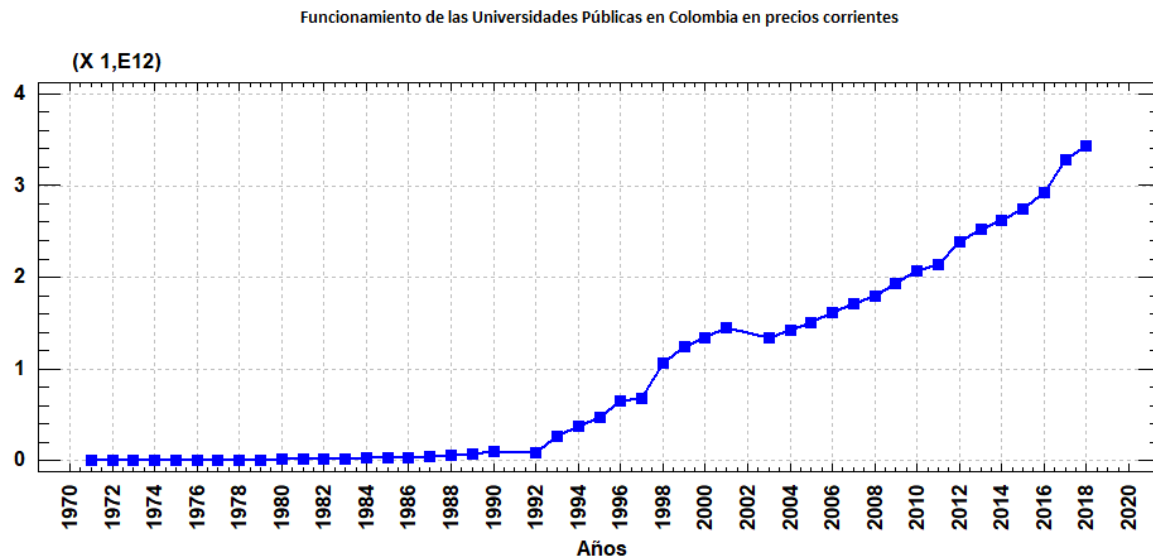
Memorando metodológico: Los datos base del análisis de este análisis y el siguiente se encuentran en el anexo de este capítulo con el título: *Anexo: Economía política de la educación superior en Colombia*. La primera tabla se titula: *Aportes de la nación a las universidades públicas en Colombia en precios corrientes y en porcentaje del PIB*. La segunda se titula: *Cálculo de los gastos de funcionamiento e inversión en las universidades públicas en Colombia en el periodo 1971-2018 deflactados por IPC*

Como lo dijimos previamente, metodológicamente empleamos una variación del principio de *falsación* de Popper. Dado que nuestro propósito es construir una argumentación con un nivel de *validez*, realizaremos un conjunto de análisis complementarios que nos permitan obtener una visión diferenciada sobre ciertos elementos de la financiación pública de las IES en Colombia. La primera, fue realizar un análisis de los datos en precios corrientes; la segunda en datos deflactados por IPC; a continuación, realizar una comparación entre los datos del gasto de las universidades públicas en precios corrientes y como porcentaje del PIB.

²¹⁸ ARTÍCULO 86. "Artículo modificado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente: Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993." (República de Colombia, 1992: 67. Art. 86).

6.4.3 Comparación entre B_6 = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes, y B_{12} = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC

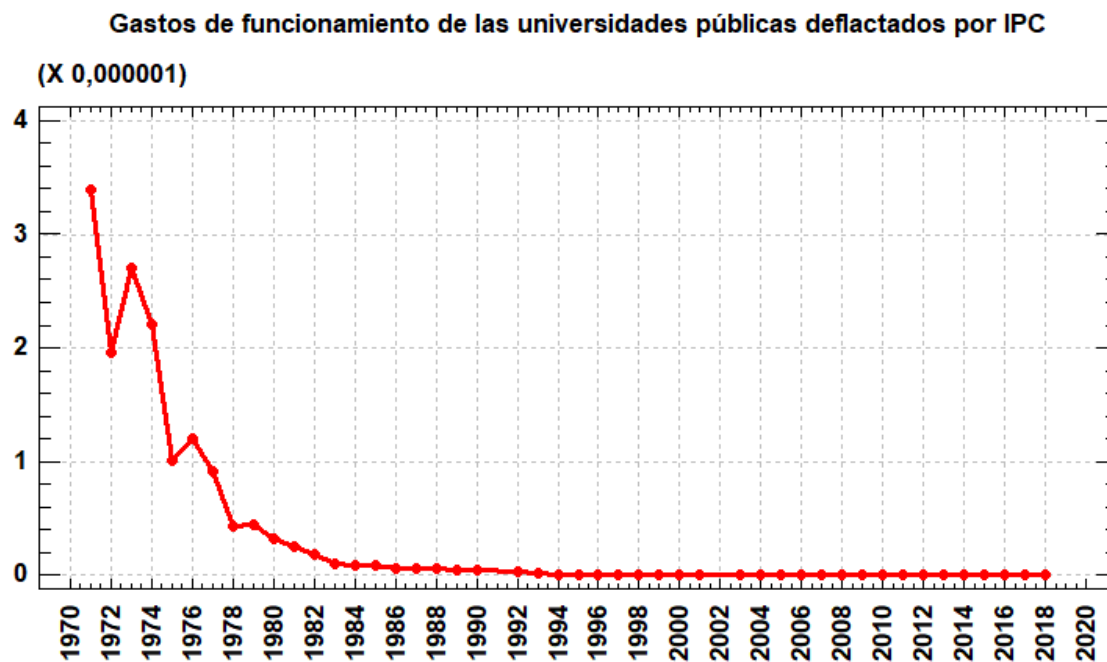
Serie de tiempo: 16 Financiamiento de las universidades públicas en Colombia precios corrientes



La variable B_6 = *Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes* tiene una media de \$ 944.595.110.335 y una mediana de \$ 420.979.000.000, el valor mínimo en el periodo de análisis es de \$ 413.008.000 y corresponde al año 1971, y su valor máximo es de \$ 3.440.000.000.000 que pertenece al año 2018, este dato es consistente con la tendencia de crecimiento constante que se evidencia en la gráfica. El otro aspecto que es importante destacar es que en la serie de tiempo la inversión entre 1971 y 1982 se presenta en forma constante, solo a partir de 1983 empieza un subperiodo de crecimiento muy leve hasta 1990; en 1992 presenta un dato de descenso, pero a partir de dicho años hasta el 2018, en términos generales, se evidencia una tendencia de crecimiento progresivo, con algunos datos fuera de la tendencia en 1997

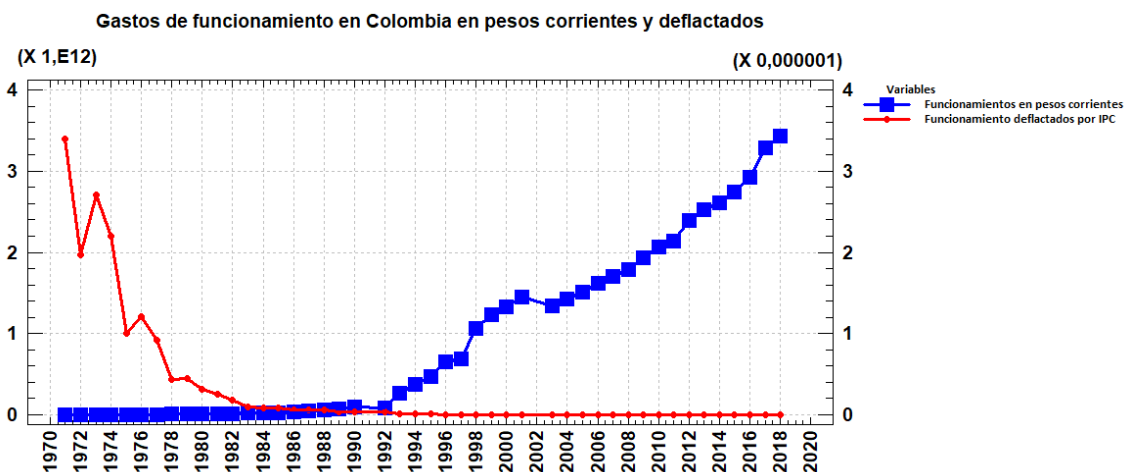
y 2003. La desviación estándar se encuentra dentro de la media fortaleciendo la conclusión anterior.

Serie de tiempo: 17 Gastos de funcionamiento de las universidades públicas en Colombia deflactados por IPC



La variable B_{12} = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC tiene una media de 3,38527E-07, y una mediana de 5,10924E-09, el valor mínimo es de 7,6935E-11 que corresponde al año 2013, y el valor máximo es de 3,39703E-06 que se presentó en el año de 1971. La serie presenta una sola tendencia y es descenso constante en los gastos de funcionamiento por parte del gobierno hacia el sistema de universidades públicas en todo el periodo de análisis.

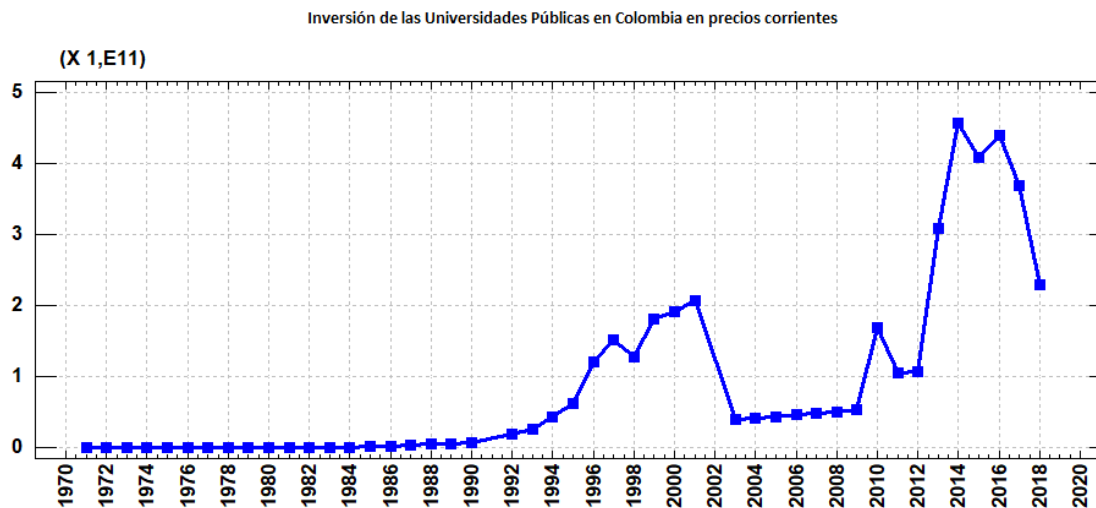
Serie de tiempo: 18 Gastos de funcionamiento en Colombia en pesos corrientes y deflactados



La conclusión de la comparación de los *Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia* en precios corrientes y con los valores *deflactados por IPC* es inversamente opuesta. Mientras los gastos en precios corrientes presentan una tendencia de crecimiento constante, los datos deflactados por IPC son de desaceleración constante. La \bar{x} (media) del $B_6 = \text{Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes}$ en Colombia en el periodo 1971-2018 fue de \$ 944.595.110.335 pesos, y su \tilde{x} (mediana) fue de \$ 420.979.000.000; el valor mínimo de \$ 413.008.000 corresponde al año de 1971, y el dato máximo de \$3.440.000.000.000 pesos corrientes se presentó en el año 2018, al igual que con el PIB los dos extremos de la serie de tiempo. Por su parte $B_{12} = \text{Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC}$ tiene una media de 3,38527E-07; la \tilde{x} (mediana) de esta variable es 5,10924E-09. El valor mínimo fue de 7,6935E-11 que corresponde al año 2013, y el valor máximo fue de 7,69347E-11 que corresponde al año 2018.

6.4.4 Estudio 2: Comparación entre B_7 = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes y B_{13} = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC

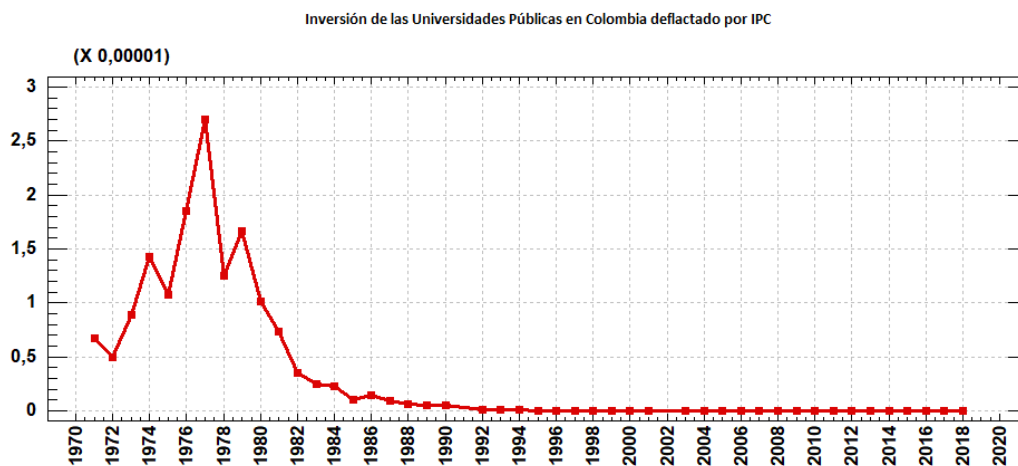
Serie de tiempo: 19 Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes



La variable B_7 = *Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes* presenta dos tendencias principales, una, si bien afectada por variaciones importantes, pero con evidencia de crecimiento en la mayor parte del periodo; y una segunda tendencia de desaceleración en la inversión a partir del año 2013, motivo por el cual es necesario realizar un análisis desde la *variación estacional*. En este sentido, existe un subperiodo de sostenimiento en la inversión entre 1971 y 1990, luego un segundo subperiodo entre 1990 y 2001 con una tendencia de crecimiento muy importante, con un solo dato por fuera de esa tendencia en 1998. A continuación, entre el año 2001 y 2003 se presenta un fuerte descenso al punto que la recuperación de la inversión del año 2001 sólo se efectuará hasta el año 2012. Un cuarto subperiodo lo encontramos entre el 2003 y el 2009 de un crecimiento muy leve. Luego, entre los años 2009 y 2014, se presenta un subperiodo de crecimiento muy importante, el más destacado en toda la ventana de

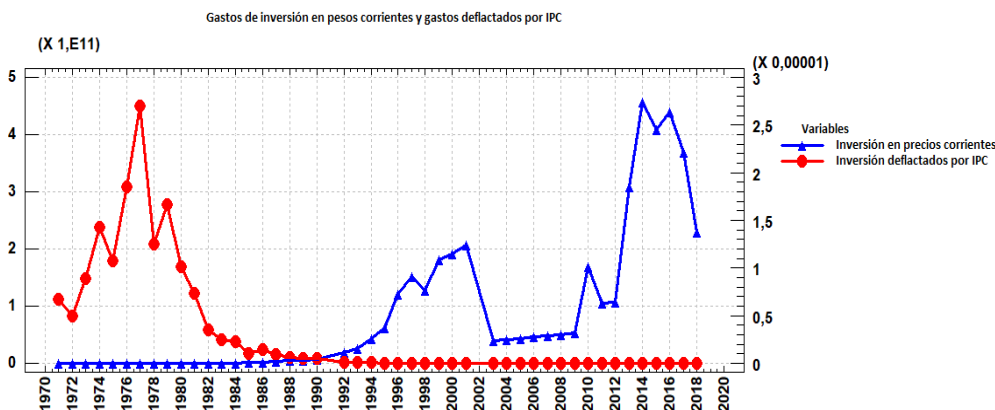
análisis; y como ya se mencionó, se evidencia un último subperiodo entre el 2014 y el 2018 de una muy marcada desaceleración en la inversión.

Serie de tiempo: 20 Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC



Por su parte, la serie de tiempo de la variable $B_{13} = \text{Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC}$ tiene dos tendencias, una de crecimiento muy fuerte entre 1971 hasta 1977, otra de desaceleración radical en la inversión desde 1979 hasta el año 2018.

Serie de tiempo: 21 Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en pesos corrientes y deflactado por IPC



Las conclusiones son completamente contrapuestas cuando el análisis se realiza en precios corrientes y en datos deflactados por IPC. La \bar{x} (media) de $B_7 = \text{Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes}$ en el periodo 1971-2018 fue de \$ 88.570.128.663 pesos corrientes, y su \tilde{x} (mediana) fue de \$ 40.168.500.000; el valor mínimo de \$ 106.360.000 corresponde al año de 1977, y el dato máximo de \$ 457.726.000.000 pesos corrientes se presentaron en el año 2014. Por su parte, $B_{13} = \text{Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC}$ tiene una media de 3,29536E-06 jalonada y la \tilde{x} (mediana) de esta variable es 4,16514E-08, el valor mínimo de \$ 6,27818E-10 corresponde al año de 2013, y el dato máximo de \$ 0,000026993230538 se presentó en el año 1977.

Es muy importante resaltar que la inversión en precios corrientes fue constante entre 1970 y 1990; en el subperiodo conformado por las presidencias de Cesar Gaviria entre 1990-1994; de Ernesto Samper Pizano 1994-1998; y la mayor parte de la presidencia de Andrés Pastrana Arango, la inversión tuvo un aumento muy importante; sin embargo, desde el año 2001 con la presidencia conservadora de Pastrana se produce el mayor descenso histórico de la inversión en las universidades públicas puesto que de un año al otro se pasa de una inversión de \$ 207.301.000.000 en el año 2001, a una inversión de \$ 39.100.000.000 para el año 2003. En las presidencias de Álvaro Uribe Vélez, desde el 2002 hasta el último año de 2009 se presenta un leve aumento que va hasta el año 2010, pero nunca cercano a las cifras del año 2001. Las presidencias de Juan Manuel Santos son completamente contrapuestas; entre los años 2010-2014 se produce un repunte muy importante en la inversión en una forma incluso muy superior a los datos de 2001; pero a partir del año 2014 hasta el periodo 2018 la desfinanciación de la inversión es absolutamente pronunciada.

6.4.5 Comparación de B_9 = Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como % del PIB). B_8 = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes y B_{14} = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) deflactado por IPC

Tabla 30: Cálculo de los gastos de funcionamiento e inversión en las universidades públicas en Colombia en el periodo 1971-2018 deflactados por IPC

Cálculo de los gastos de funcionamiento e inversión en las universidades públicas en Colombia en el periodo 1971-2018 deflactados por IPC

Años	B_9 = Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como % del PIB).	B_8 = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes	%	IPC	Producto Interno Bruto (pesos corrientes)	B_{14} = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) deflactado por IPC
1971	0,41	\$ 621.411.000	100	14,03	1,52263E+11	2,25776E-06
1972	0,54	\$ 996.523.000	100	13,99	1,86092E+11	1,40388E-06
1973	0,48	\$ 1.160.738.000	100	24,08	2,43236E+11	2,07454E-06
1974	0,42	\$ 1.380.775.000	100	26,35	3,29155E+11	1,90835E-06
1975	0,47	\$ 1.938.389.000	100	17,77	4,12829E+11	9,16741E-07
1976	0,43	\$ 2.278.933.000	100	25,76	5,32961E+11	1,13035E-06
1977	0,47	\$ 3.237.242.000	100	28,71	6,87519E+11	8,86866E-07
1978	0,48	\$ 4.422.690.000	100	18,42	9,1657E+11	4,16489E-07
1979	0,56	\$ 6.695.640.000	100	28,8	1,19538E+12	4,30131E-07
1980	0,53 ²¹⁹	\$ 8.425.750.000	100	25,85	1,57913E+12	3,06798E-07
1981	0,55	\$ 10.971.171.000	100	26,36	1,98278E+12	2,40266E-07
1982	0,58	\$ 14.490.000.000	100	24,03	2,4973E+12	1,65839E-07
1983	0,60	\$ 18.298.000.000	100	16,64	3,05414E+12	9,09389E-08
1984	0,63	\$ 24.152.000.000	100	18,28	3,85658E+12	7,56873E-08
1985	0,58	\$ 28.606.000.000	100	22,45	4,96588E+12	7,848E-08
1986	0,52	\$ 35.317.000.000	100	20,95	6,78796E+12	5,93199E-08
1987	0,51	\$ 44.977.000.000	100	24,02	8,82441E+12	5,34051E-08
1988	0,49	\$ 56.621.000.000	100	28,12	1,16319E+13	4,96636E-08
1989	0,49	\$ 74.631.000.000	100	26,12	1,53503E+13	3,49989E-08
1990	0,40	\$ 96.347.000.000	100	32,36	2,40302E+13	3,35869E-08
1991			100	26,82	3,11306E+13	
1992	0,25	\$ 101.310.000.000	100	25,13	3,97308E+13	2,48051E-08
1993	0,55	\$ 288.594.000.000	100	22,6	5,22717E+13	7,83107E-09
1994	0,61	\$ 414.804.000.000	100	22,59	6,75329E+13	5,44595E-09

²¹⁹ Datos de 1980-1989 en ICFES (1991).

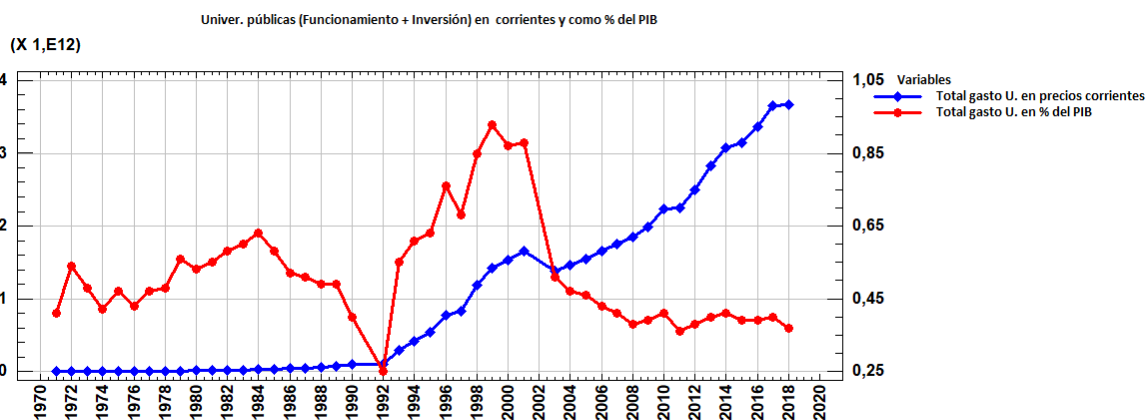
1995	0,63	\$ 532.713.000.000	100	19,46	8,44391E+13	3,653E-09
1996	0,76	\$ 769.870.000.000	100	21,63	1,00711E+14	2,80957E-09
1997	0,68	\$ 833.682.000.000	100	17,68	1,21708E+14	2,12071E-09
1998	0,85	\$ 1.188.762.000.000	100	16,7	1,40483E+14	1,40482E-09
1999	0,93	\$ 1.416.271.000.000	100	9,23	1,51565E+14	6,51711E-10
2000	0,87	\$ 1.525.048.000.000	100	8,75	1,74896E+14	5,73752E-10
2001	0,88	\$ 1.658.796.000.000	100	7,65	1,88559E+14	4,61178E-10
2002			100	6,99	2,45323E+14	
2003	0,51	\$ 1.376.032.000.000	100	6,49	2,72345E+14	4,71646E-10
2004	0,47	\$ 1.461.185.000.000	100	5,5	3,07762E+14	3,76407E-10
2005	0,46	\$ 1.549.929.000.000	100	4,85	3,40156E+14	3,12918E-10
2006	0,43	\$ 1.660.308.000.000	100	4,48	3,83898E+14	2,69829E-10
2007	0,41	\$ 1.754.426.000.000	100	5,69	4,31072E+14	3,24323E-10
2008	0,38	\$ 1.843.450.000.000	100	7,67	4,80087E+14	4,16068E-10
2009	0,39	\$ 1.989.232.000.000	100	2	5,04647E+14	1,00541E-10
2010	0,41	\$ 2.238.915.000.000	100	3,17	5,44924E+14	1,41586E-10
2011	0,36	\$ 2.244.836.000.000	100	3,73	6,19894E+14	1,66159E-10
2012	0,38	\$ 2.497.429.000.000	100	2,44	6,6424E+14	9,77005E-11
2013	0,40	\$ 2.830.627.000.000	100	1,94	7,10497E+14	6,85361E-11
2014	0,41	\$ 3.073.146.000.000	100	3,66	7,57506E+14	1,19096E-10
2015	0,39	\$ 3.149.102.000.000	100	6,77	8,00849E+14	2,14982E-10
2016	0,39	\$ 3.368.146.000.000	100	5,75	8,63782E+14	1,70717E-10
2017	0,40	\$ 3.654.911.731.921	100	4,09	9,20471E+14	1,11904E-10
2018	0,37	\$ 3.668.508.000.000	100	3,18	9,87791E+14	8,66837E-11

Elaboró: Montoya (2021). Fuente de datos: Banco Mundial (2020), (información capturada el 5 de mayo de 2020), disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/>

La \bar{x} (media) del *Producto Interno Bruto* en Colombia en el periodo 1971-2018 fue de \$ 230.780.996.406.917 pesos corrientes, y su \tilde{x} (mediana) fue de \$ 75.985.985.500.000; el valor mínimo de \$ 152.262.800.000 corresponde al año de 1971, y el dato máximo de \$ 987.791.000.000.000 pesos corrientes se presentó en el año 2018, en efecto los dos extremos de la serie de tiempo. Por su parte el IPC tiene una media de 15,41 jalonada por la fuerte inflación que se da en las décadas de los setenta, ochenta y noventa; pues solo hasta el año 1997 empieza a disminuir el IPC, la \tilde{x} (mediana) de esta variable es 17,19 un dato que continúa elevado por la razón anterior. En el caso de Colombia el año con menor

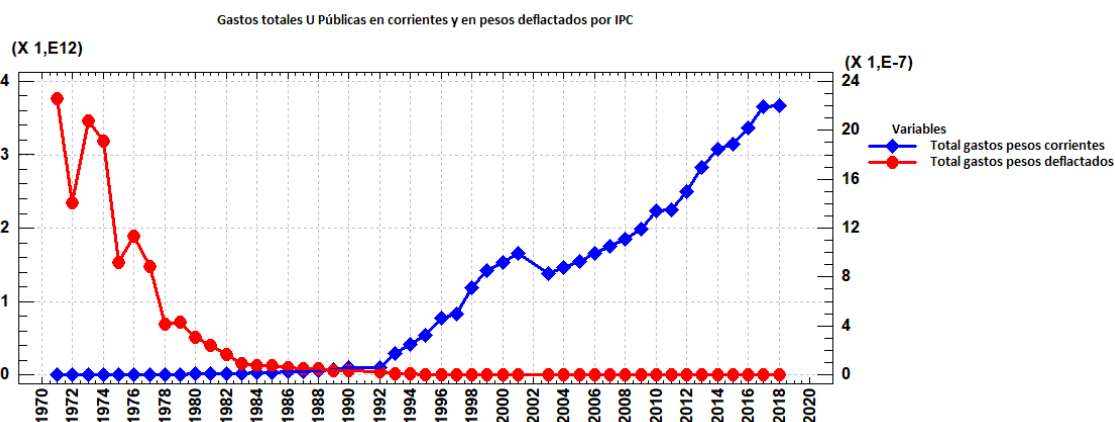
inflación entre 1971-2018 fue de 1,94 que corresponde al año 2013, y la mayor inflación de 32,36% se presentó en el año de 1990.

Serie de tiempo: 22 Funcionamiento + Inversión en precios corrientes y cómo % del PIB



Mientras la variable $B_8 = Total\ gastos\ de\ las\ Universidades\ Públicas\ en\ Colombia\ (Gastos + Inversión)\ en\ precios\ corrientes$ muestra una sola tendencia de crecimiento; su homóloga en precios como porcentaje del PIB es principalmente decreciente. Ciertamente, $B_9 = Total\ gastos\ de\ las\ Universidades\ Públicas\ (Gasto + Inversión)\ como\ \% \ del\ PIB$ presenta variaciones cíclicas y estacionales; dividido en subperiodos entre 1971-1984 propende principalmente hacia el crecimiento; entre 1984 y 1992 la tendencia es completamente contrapuesta de desfinanciamiento, pero desde 1992 hasta el año 1999, se evidencia nuevamente una constante de aumento en el gasto total de las universidades públicas; pero el último subperiodo de análisis, entre los años 1999-hasta el 2018 es de una permanente desfinanciación del sistema de universidades públicas. En síntesis, este estudio comparado evidencia que, cuando los datos se analizan porcentaje del PIB, existe un proceso de desfinanciación constante de la Universidad Pública por parte del Estado colombiano desde el último año de la administración de Pastrana Arango hasta el año 2018.

Serie de tiempo: 23 Gastos totales U. públicas en corrientes y pesos deflactados por IPC



La \bar{x} (media) de $B_8 = Total\ gastos\ de\ las\ Universidades\ Públicas\ en\ Colombia\ (Gastos + Inversión)$ en precios corrientes en el periodo 1971-2018 fue de \$ 1.033.165.238.998 pesos corrientes, y su \tilde{x} (mediana) fue de \$ 473.758.500.000; el valor mínimo de \$ 621.411.000 corresponde al año de 1971, y el dato máximo de \$ 3.668.508.000.000 pesos corrientes se presentó en el año 2018, los dos extremos en la ventana de análisis. En segundo lugar, $B_{14} = Total\ gastos\ de\ las\ Universidades\ Públicas\ en\ Colombia\ (Gastos + Inversión)\ deflactado\ por\ IPC$ tiene una media de 2,75376E-07 y una \tilde{x} (mediana) de 4,54947E-09, el valor mínimo de 6,8537E-11 corresponde al año de 2013, y el dato máximo de 0,000002257764990 se presentó en el año 1971. Y en tercer lugar, la variable $B_9 = Total\ gastos\ de\ las\ Universidades\ Públicas\ (Gasto + Inversión)\ como\ \% \text{ del PIB}$ en el periodo 1971-2018 tiene una \bar{x} (media) de \$ 0,5154, y su \tilde{x} (mediana) fue de \$ 0,4800; el valor mínimo de \$ 0,25 corresponde al año de 1992, y el dato máximo de \$ 0,93 fue del año de 1999.

Al igual como se presentó entre B_8 y B_9 la diferencia entre B_8 y B_{14} es completamente opuesta. La variable $B_8 = Total\ gastos\ de\ las\ Universidades\ Públicas\ en\ Colombia\ (Gastos + Inversión)$ en precios corrientes tiene una sola tendencia, y es de crecimiento; sin embargo, desde la perspectiva de la variación estacional es importante destacar dos grandes subperiodos. El primero entre 1971-1992 donde el total de los gastos fue constante; pero a

partir de 1992 se presenta un fuerte crecimiento que va hasta el año 2018, con una desaceleración entre los años 2000 y 2003. Por su parte, la variable $B_{14} = \text{Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) deflactado por IPC}$ presenta una tendencia completamente contrapuesta, desde 1971 el gasto total ha sufrido un proceso de desfinanciamiento permanente; un dato interesante es que el proceso de desfinanciamiento no inicia en los años ochenta, sino desde los años setenta.

Así podemos concluir a partir del estudio anterior, que cuando se realiza el análisis en precios corrientes las 7 variables le proporcionan evidencia al gobierno colombiano frente a su argumento de aumento en la inversión en la educación superior dentro del concepto de *educación terciaria* en todo el periodo de análisis comprendido entre 1971-2018. En términos generales, cuando el estudio se lleva a cabo a partir de los datos deflactados por IPC, o como porcentaje del PIB, la tendencia general es inversamente proporcional, es decir, presentan tendencias de descenso en los gastos e inversión. De igual forma es muy importante expresar que esta tendencia de regresión en la inversión del Estado en el sistema de universidades públicas no es una decisión que pertenece a los últimos gobiernos, sino que es un cambio de paradigma en la economía política de la educación superior en Colombia, que, como lo expresan los datos tuvo sus inicios desde los años setenta.

Sin embargo, es importante mencionar que con base en los acuerdos firmados el 26 de octubre y 14 de diciembre de 2018 que se celebró entre el Gobierno Nacional de Colombia, los rectores de las universidades públicas, y los estudiantes, se produjo un aumento importante en la financiación de las universidades públicas. La primera reunión realizada el 26 de octubre en la Casa de Nariño, se llevó a cabo entre el presidente de la república y los rectores de las universidades, y las instituciones técnicas y tecnológicas públicas del país. Fruto de ese acuerdo el gobierno de Colombia asume los siguientes compromisos: Primero, aumentar las transferencias de la nación para el funcionamiento de las IES públicas de superior en un IPC más tres puntos porcentuales para el año 2019, y un IPC más cuatro puntos porcentuales en los años 2020-2021-2022. Segundo, aumentar los recursos para

inversión hasta los \$ 300 mil millones anuales sumando 1.2 billones adicionales para los cuatro años de gobierno. Tercero, a partir del año 2019 el gobierno incorporará los recursos excedentes de las cooperativas y se invertirán en el fortalecimiento de la educación superior. Cuarto, del fondo de regalías el gobierno invertirá 1 billón de pesos destinados al mejoramiento de infraestructura en los años 2019-2020. (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, MEN, 2018).

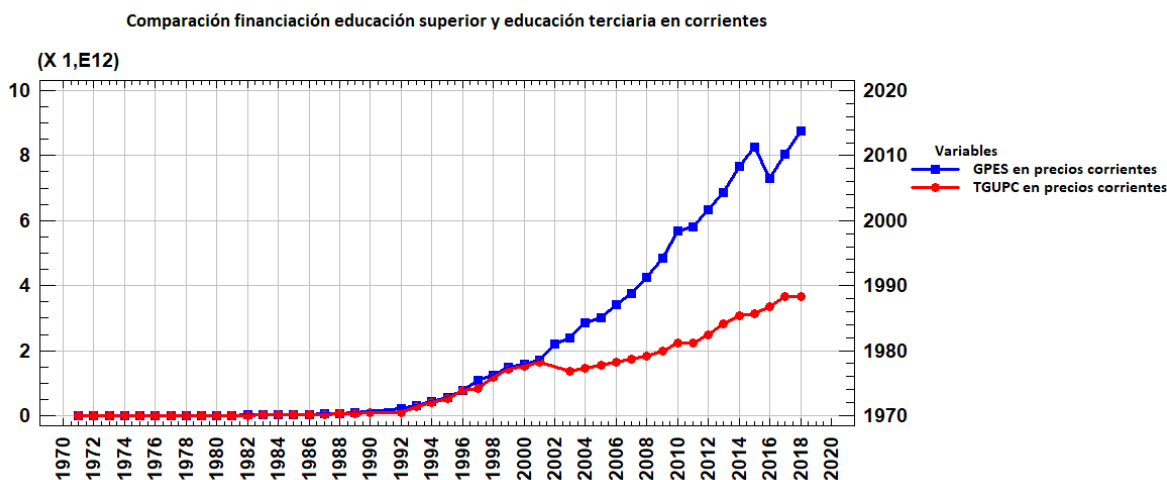
Después de un largo proceso de movilización social y de negociación, establecido a través de 16 reuniones, el 14 de diciembre de 2018, el gobierno nacional logra un acuerdo con los representantes estudiantiles de la educación superior. El gobierno de Colombia se comprometió a gestionar un aumento en los recursos destinados al sistema de universidades públicas por un valor adicional de 4,5 billones de pesos, estableciendo los siguientes procedimientos específicos: un aumento adicional de 3,5 puntos del IPC para el año 2019; un aumento del 4,0 puntos del IPC para el 2020; 4,5 puntos del IPC para el 2021, y 4,65 puntos porcentuales del IP para el año 2022 (MEN, 2019: 91). En el *Informe de gestión* del Ministerio de Educación Nacional para el año 2019, se expresa que, el presupuesto para la educación superior en Colombia se aumentó en más de 4,5 billones de pesos, los cuáles, tienen el siguiente origen: 1,34 billones destinados a la base + 1,5 billones provenientes del recaudo de regalías entre 2019-2020 + 1,35 billones de pesos del presupuesto general de la nación + 300.000 millones que provienen de los excedentes del sector cooperativo (MEN, 2019: 90).

6.5 Conclusiones del capítulo

Dado que el concepto de *educación terciaria* incorpora la perspectiva tradicional de la *educación para el empleo* dentro del sistema de educación superior, en consecuencia

directa resulta coherente que de las 4 variables²²⁰, la que posee la \bar{x} (media) más alta sea $B_5 = \text{Gasto público en educación superior en precios corrientes incluye SENA}$ con \$ 2.200.700.000.000, la cual presenta una mediana de \$ 666.600.000.000. En esta misma dirección, el $B_8 = \text{Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes}$ presenta una \bar{x} (media) de \$ 1.033.200.000.000 y una \tilde{x} (mediana) de \$ 473.760.000.000. Lo mismo sucede con el otro par de variables, en efecto, $B_4 = \text{Gasto público en educación superior como \% del PIB en Colombia incluye SENA}$ tiene una \bar{x} (media) superior de 0,759 y una \tilde{x} (mediana) de 0,78, en relación con: $B_9 = \text{Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como \% del PIB}$, cuya \bar{x} (media) es de 0,51 y su \tilde{x} (mediana) de 0,48.

Serie de tiempo: 24 Comparación educación superior y educación terciaria en corrientes



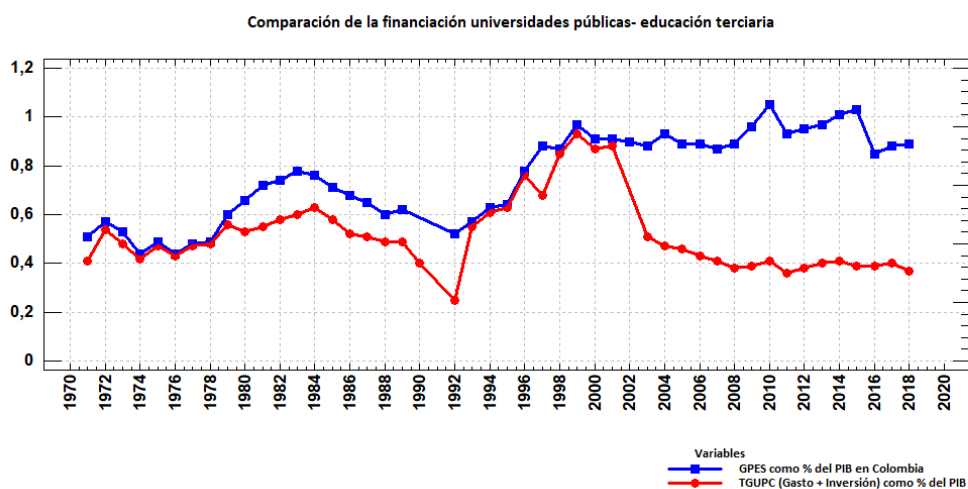
Analizando las dos primeras series de tiempo, podemos encontrar varios aspectos significativos. En primer lugar, podemos apreciar con absoluta claridad que existe un punto de inflexión en el año 2001. En el sentido que, no existe una diferencia significativa entre los conceptos de *educación superior* y *educación terciaria* entre 1971 y el 2001; ambos

²²⁰ Memorando metodológico: La tabla para la Comparación de la financiación por parte del gobierno del sistema de universidades públicas y de la educación terciaria (Incluye IES públicas y SENA) se encuentra en los anexos del capítulo.

evidencian una inversión pública muy similar. Ciertamente al realizar la recolección de los datos se puso atención en que las fuentes incluyeran tanto el financiamiento de las universidades públicas como de las demás IES; pero, conceptualmente en los años setenta, ochenta y noventa, los recursos destinados al SENA se interpretaban como *educación para el trabajo*, y no como parte de la educación superior; en el último año de gobierno de Andrés Pastrana Arango, y a partir de dicha fecha, podemos evidenciar en los reportes de las síntesis estadísticas que presenta el Ministerio de Educación Nacional (en los informes estadísticos los construidos desde 2011) que los datos de educación superior incluyen de forma explícita tanto la inversión como los datos de matrícula del SENA.

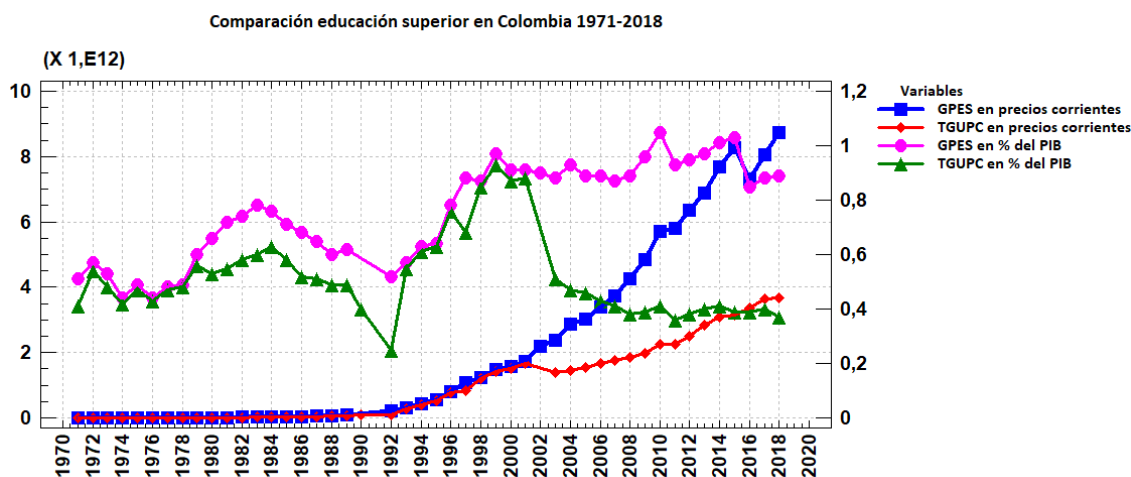
En segundo lugar, volviendo sobre la gráfica, es evidente que tanto $B_5 = \text{Gasto público en educación superior en precios corrientes incluye SENA}$, como el $B_8 = \text{Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes}$, ambas variables presentan una tendencia principal de crecimiento en todo el periodo de análisis; pero, también es absolutamente notable la diferencia en el crecimiento de *gasto e inversión* entre la variable agregada -que incluye SENA y el gasto de otras IES- en relación con la variable que se refiere en forma unívoca al sistema de universidades públicas.

Serie de tiempo: 25 Comparación universidades públicas y educación terciaria



En tercer lugar, tenemos el análisis de $B_4 = \text{Gasto público en educación superior como \% del PIB en Colombia incluye SENA}$, y $B_9 = \text{Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como \% del PIB}$. Dado que no existe una sola tendencia en las dos variables, es necesario analizarlas desde el punto de vista de la variación estacional. En este sentido, $B_4 = \text{Gasto público en educación superior como \% del PIB en Colombia incluye SENA}$ si bien presenta una tendencia principal de aumento en toda la ventana de observación, la gráfica tiene una gran variabilidad interna. Podemos ubicar un primer subperiodo entre 1971 hasta 1983, el cual está caracterizado en forma general, por un aumento en la financiación; luego se presenta otro subperiodo entre 1983 y 1992 de descenso constante; a continuación, entre 1992 y 1999 se identifica con una predisposición de ascenso en la financiación; y por último entre 1999 hasta el 2018, la tendencia es constante, sin un aumento o disminución fuerte, aunque tiene dos picos altos de inversión en los años 2010 y 2015; no obstante, en este subperiodo es muy significativo que la inversión del año 2018 de 0,89% es inferior incluso hasta la del año 2009 de 0,96%.

Serie de tiempo: 26 Comparación educación superior en Colombia 1971-2018



El análisis comparado nos permite reiterar varias de las conclusiones previas. En primer lugar, tanto las variables $B_5 = \text{Gasto público en educación superior en precios corrientes incluye SENA}$, como el $B_8 = \text{Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos$

+ Inversión) en precios corrientes presentan una tendencia de aumento; sin embargo, la diferencia entre los precios corrientes y los datos como porcentaje del PIB es muy importante, dado que $B_4 = \text{Gasto público en educación superior como \% del PIB en Colombia incluye SENA}$, y $B_9 = \text{Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como \% del PIB}$, la primera de ellas presenta una disposición progresiva de aumento; mientras que en B_9 evidencia un claro decrecimiento. En segundo lugar, se mantiene la conclusión a propósito de las variables en torno tanto a las IES y las universidades públicas, (y_2 y x_3 y y_4 y x_5) en el sentido que el aumento se presenta en los datos en precios corrientes, mientras que la tendencia en los datos como porcentaje del PIB es totalmente opuesta, es decir, de desaceleración constante en el sistema de universidades públicas en el periodo 1971-2018.

De tal forma, el concepto de educación terciaria le permite al gobierno presentar los datos de una forma agregada; en consecuencia, los recursos de inversión destinados para la educación para el trabajo son los que jalonan la percepción de crecimiento del conjunto general del sistema que antes denominábamos únicamente como educación superior.

Segunda variable de núcleo: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades

7 Marco conceptual: Análisis de las categorías substantivas: Justicia distributiva, desarrollo social, equidad e igualdad de oportunidades

7.1 Introducción al capítulo

Debemos mencionar que en esta disertación el concepto *de justicia distributiva* se encuentra interrelacionados con *el de economía política*; recordemos que en la introducción dijimos que una de las características fundamentales de un enfoque de *economía política* consistía precisamente en su capacidad de configurar la producción, distribución y el consumo de bienes, derechos, obligaciones y recursos. De tal forma, el concepto de *economía política*, que se construye en este documento, contiene en su interior una *intencionalidad normativa* que define precisamente el conjunto de principios que permiten establecer a quienes se benefician, y de qué manera se establecen los criterios de reparto, y estos aspectos son precisamente los que propiamente forman parte de *una concepción de la justicia distributiva*. Así el propósito de este capítulo es construir el marco analítico de los conceptos: Justicia distributiva, desarrollo social y equidad.

7.2 La pregunta por la justicia social y la justicia distributiva desde la dimensión teleológica y en su interior la educación como formadora de cultura, de ciudadanía y de búsqueda de reivindicaciones de identidad y reconocimiento

En el mundo antiguo, la pregunta por *la igualdad* se establecía en forma directa con la respuesta en torno al contenido de la dimensión de la justicia, la legalidad y la existencia del régimen político. Particularmente con Aristóteles las formas de la injusticia eran: la ilegalidad (*παρανομία*) la avaricia (*πλεονέκτης*) y la falta de equidad (*ἄνισος*); las formas de

la justicia eran: la observancia o la conformidad con la ley (νόμνος) y la equidad o *igualdad* (ἴσος) (Aristóteles (2002: 71. 1129b 14). Una característica general de la igualdad (ἴσος) es que esta se define a partir de un criterio, en una politeia un individuo era igual a otro sólo si era un ciudadano del mismo régimen político. En otras palabras, la noción de *igualdad* (ἴσος) se establece de acuerdo con el aspecto que define la conformación de la comunidad política. Aristóteles pensó que el ejercicio de *la justicia como igualdad* ἴσος (igualdad) se determina mediante la búsqueda de la proporcionalidad en la toma de decisiones.

Es decir, puesto que el objeto es establecer *una relación de igualdad* entre las partes que conforman una comunidad política, este tipo de justicia debía pensarse desde una relación proporcional (ἀναλογίαν). La idea de *proporción* en cuanto se ocupa de la distribución de *honores y bienes* es la (ἀναλογίαν γεομετρικὴν) *la proporción geométrica*, un concepto que Aristóteles (2002: 75-76. 1132a 5-15) define como una relación instaurada entre cada uno de los términos y el todo (Aristóteles, 2002: 75-76. 1132a 5-15); y que difiere de la *proporción aritmética*, en cuanto se establece entre objetos cuya calidad y cantidad permiten el intercambio entre sí. En consecuencia, desde el origen mismo del concepto, *la justicia distributiva* no sólo se relaciona con la repartición de bienes, la asignación de impuestos y las formas de inversión pública, también incluye elementos en torno a la asignación de derechos de carácter político, y abarca una dimensión importante de la pregunta por los *finés perseguidos por las personas y la sociedad*.

Ahora, las teorías de la justicia distributiva como la de Aristóteles forman parte de una *perspectiva teleológica* al interior de la filosofía política y moral. Ellas tienen en común que construyen su argumentación teniendo como base la búsqueda de un concepto que se identifica como *el bien supremo*²²¹, *el fin último*, o a partir de la idea de *realización* y

²²¹ El objetivo principal de Aristóteles en la *Ética a Nicómaco* es la dilucidación del τέλειον ἀγαθόν, del cual nos dice Aristóteles es la εὐδαιμονία. He trabajado estos elementos con mayor profundidad en: Montoya, Mauricio (2011). *Ética y Hermenéutica*. Bogotá, Ediciones Unisalle., pp. 57-63. Y en: Montoya, Mauricio (2010). *¿Se acobarda Aristóteles frente a Platón? Un análisis de la noción εὐδαιμονία en la Ética a Nicómaco*. Revista Universitas Philosophica, Año 27, Vol. junio de 2010, Nro. 54).

*reconocimiento*²²²; por lo tanto, agrupa a pensadores como Aristóteles (2002), Ricœur (2001), Taylor (1994), y Young (2009) entre otros. En primera instancia, *la justicia distributiva* para Aristóteles contenía cuatro dimensiones: la primera, establecida a partir de una articulación de elementos éticos, sociales, políticos y económicos con el concepto de la *felicidad* (εὐδαιμονία). Esta perspectiva de la *felicidad* (εὐδαιμονία) era múltiple porque incorporaba: A) La pregunta por los *finés de la educación*.²²³ B) La obtención del fin último de la sociedad: que es una *vida feliz, virtuosa y próspera*²²⁴. Y C) El cuestionamiento por la virtud ética y la virtud política. Lo que podríamos expresar a través de la noción *vida realizada*, en términos de un conjunto de relaciones sociales básicas expresadas de manera progresiva (la familia, la comunidad política, y la ciudad-Estado). Pero incluía un componente de carácter económico, pues la pregunta por la αὐτάρχεια²²⁵ –autosuficiencia,

²²² Empleo aquí el concepto de ideal de *realización y reconocimiento* entendido bajo los presupuestos teóricos de Ricœur, Hegel, y Honneth; en el primero, a propósito de la dimensión de la *intencionalidad de la vida buena*; frente al segundo, por las connotaciones de la dimensión del reconocimiento como un problema fundamental de la teoría ética y política; y el tercero, de cara a la pregunta por *el reconocimiento* en un sentido contemporáneo, que incluye los debates frente a la reivindicación de derechos, como la lleva a cabo el feminismo o las teorías multiculturalistas. S.L.). Axel Honneth (1997: 16-17) establece explícitamente, en *Recognition and Moral Obligation*, la relación entre la pregunta por “la vida buena” en Aristóteles y la dimensión del *reconocimiento*, igualmente lo hace con las teorías contemporáneas que llevan a cabo reivindicación de derechos desde una dimensión de la construcción de la identidad. (Taylor, 1992)” (Honneth, 1997: 17).

²²³ En dos citas separadas podemos encontrar este argumento en Aristóteles: Primero, en el libro octavo, capítulo primero de la política: “Así pues, que el legislador debe ocuparse sobre todo de la educación de los jóvenes, nadie lo discutiría. De hecho, en las ciudades [politeias] donde no ocurre así, eso daña los regímenes, ya que la educación debe adaptarse a cada uno de ellos: pues el carácter particular de cada régimen suele no sólo preservarlo, sino también establecerlo en su origen; por ejemplo, el carácter democrático engendra la democracia, y el oligárquico, la oligarquía, y siempre el carácter mejor es causante de un régimen mejor.” (Aristóteles, 1999: 455. 1337a-1337a 20).

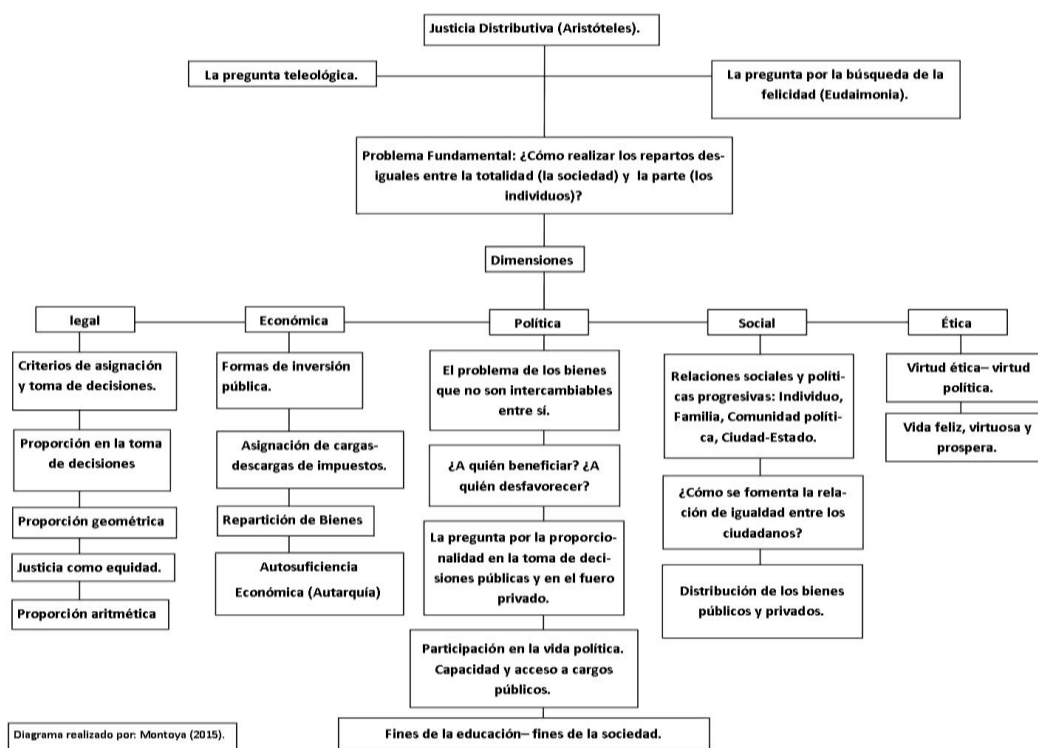
²²⁴ Justo lo que es de índole para producir y preservar la felicidad y sus elementos en la comunidad política: “[...] μὲν τρόπον δίκαια λέγομεν τὰ ποιητικὰ καὶ φιλακτικὰ εὐδαιμονίας καὶ τῶν μορίων αὐτῆς τῆ πολιτικῆ κακοινωνίᾳ.” (Aristóteles, 2002: 71. 1129b 18). Aristóteles declara que el fin de la πόλις es hacer buenos hombres y buenos ciudadanos a los individuos, lo que implica necesariamente el ejercicio de la virtud perfecta que es la justicia (δικαιοσύνης). Una explicación sobre el papel de la noción eudaimonia (felicidad), sus límites y relaciones la he realizado en: Montoya, Mauricio (2010). *¿Se acobardo Aristóteles frente a Platón? Un análisis de la noción εὐδαιμονία en la Ética a Nicómaco*. Revista Universitas Philosophica, Año 27, Vol. junio de 2010, Nro. 54).

²²⁵ Ahora, el fin más superior y más perfecto es el que se persigue por sí mismo, el cual es declarado como más final frente a lo que se obtiene con miras a otra cosa, y tal necesariamente ha de ser el más autosuficiente de todos los bienes. La conclusión del argumento será por tanto que el mejor de los bienes debe ser a su vez al más autárquico, porque el bien último debe tener la capacidad de bastarse a sí mismo, instaurando así una relación directa entre la εὐδαιμονία, la αὐτάρχεια y el τέλειον ἀγαθόν.

además de los elementos sociales, se refería al acceso a bienes y servicios, que hacen que un hombre pudiera ser *declarado libre*²²⁶.

La segunda dimensión de la justicia distributiva se establecía en términos de la *capacidad* que tenían los ciudadanos de acceder a los cargos públicos, y de participar en la construcción de la vida política; en otras palabras, los criterios para establecer quienes tenían acceso al reparto de los cargos y las funciones de gobierno y de administración pública²²⁷.

Diagrama 12: La justicia distributiva



²²⁶ Para Aristóteles la libertad pasaba por un asunto de reconocimiento social, se era libre, no en tanto una persona se declarará a sí misma libre, sino en tanto, la comunidad política lo reconociera como tal. Así mismo, el reconocimiento de la “libertad” para los griegos demandaba la capacidad de poseer bienes que fueran suficientes para resolver los problemas de la vida cotidiana, quien no tuviera resuelta la dimensión de la αὐτάρχεια o autosuficiencia, por ende, no podría ser considerado libre.

²²⁷ Para Aristóteles (Aristóteles, 2002: 73-74. 1130b 30-1131a), una de las formas de la justicia *particular* (μέρος δικαιοσύνη) se encarga de las distribuciones (διανομή-διανομαίς) y que también se ocupa de otras cosas que puedan repartirse entre los asociados de la πολιτεία como las magistraturas (τιμή).

La tercera dimensión se relaciona con las “riquezas”, por la forma cómo se determinan los bienes públicos y privados²²⁸. Y la cuarta, es su referencia a la forma cómo se implementan las relaciones de igualdad entre los ciudadanos, puesto que ello determina el grado de justicia en relación con las transacciones que se producen entre los individuos y el Estado (Ciudad-Estado) y a propósito de la relación de los ciudadanos entre sí.

Es decir, la dimensión de la justicia distributiva en Aristóteles tiene inexorablemente un componente político, ético y social. Y para el Estagirita, esta noción se plantea en el contexto de la pregunta por los fines fundamentales de la *politeia*; y por este motivo, la justicia distributiva tiene una relación importante con el papel que la *comunidad política* le otorgará a la *paideia* (educación).²²⁹

Esta es la importancia de Aristóteles, se trata un autor que sitúa el debate sobre la JD más allá de una simple regla de reparto entre bienes, sino que la ubica en relación con un conjunto más amplio de instituciones sociales fundamentales como la educación. En este orden de ideas, Jaeger (1994: 3) asume que la educación no es una *propiedad individual*, sino *colectiva*; su interpretación esta permeada por la concepción aristotélica que establece una relación entre el contenido de la *paideia* (educación), los fines de la *politeia* (Ciudad-Estado) y la característica del hombre de ser un *animal-social-o-político*²³⁰.

En el mundo clásico, podemos afirmar con Jaeger (1994: 3), la educación se interpretó como el conjunto de principios mediante los cuales una comunidad humana transmitía su

²²⁸ Aristóteles habla de una forma de la justicia que se ocupa de las distribuciones de bienes (*διανομή*) y más adelante en el capítulo IV emplea el término (*δίκαιον*) al lado de *ἔχει* que además de implicar la posesión de bienes, también significa administrar, tener bajo su cuidado, proteger, guardar, alcanzar justicia, entre otros.

²²⁹ Como lo argumentamos en la última sección del primer capítulo con Jaeger.

²³⁰ En el primer libro de *la política*, Aristóteles nos explica que el hombre es por naturaleza un *animal político*: “{...} διότι δὲ πολιτικόν ὁ ἄνθρωπος ζῶον” (Aristóteles, 2000: 4. 1253a 7), porque es el único animal que posee la palabra (*λόγος*). Pues la voz es signo de dolor y de placer, y por eso, también la poseen los animales; pero la palabra (*λόγος*) le permite al individuo manifestar: lo conveniente²³⁰ (*συμφέρον*) y lo perjudicial (*βλαβερόν*); lo justo (*δίκαιον*) y lo injusto (*ἄδικον*) puesto que es propio del hombre conocer el bien (*ἀγαθοῦ*) y el mal (*κακοῦ*). En consecuencia, a través del discurso y la razón, Aristóteles confía que los hombres son capaces de determinar sus acciones en tres niveles distintos de la razón práctica, se trata de la justicia e injusticia, de la bondad o maldad, como también de la conveniencia e inconveniencia de tales acciones.

herencia “física” y cultural. “Física” en tanto desarrollaba unas configuraciones sociales e históricas; cultural, en tanto implicaba un *devenir* de elementos simbólicos, y de transmisión de una forma de racionalidad, puesto que finalmente, la educación es una forma de configuración del conocimiento humano: “La Naturaleza del hombre, en su doble estructura corporal y espiritual, crea condiciones especiales para el mantenimiento y transmisión de su forma peculiar y exige organizaciones físicas y espirituales cuyo conjunto denominamos educación.” (Jaeger, 1994: 3).

Así la dimensión teleológica, con Jaeger reconocerá que esta doble condición –física y espiritual- debe concebirse como una “fuerza vital, creadora, y plástica”, pues en efecto, la educación tiene connotaciones de formación tanto en los aspectos relativos al cuerpo, como al “espíritu”, desde una dimensión que es dinámica en el tiempo.

Así, la educación tiene la potencia de *formar* a una generación a partir de una *conciencia viva* que descansa en una estructura social de normas y leyes tanto escritas como no escritas. Y en tercer lugar, en Jaeger (1994:4) la educación también tiene implicaciones profundas del *desarrollo social*, entendido este último, desde la dimensión de *la formación de valores*. Esta *formación en valores* se presenta con evidencia en autores como Aristóteles y Platón para quienes el papel de la *paideia* (educación) será precisamente el de la formación del carácter, de las formas de la virtud²³¹ y de la justicia con el fin de obtener la eudaimonia (felicidad) –el deseo de vivir bien- de la comunidad política entera, y todo ello con el objetivo primordial que consistía en la formación de los hombres en la *virtud moral*, y en la *virtud política*.

Sobre el papel que ocupa esta dimensión del *buen vivir* en las teorías éticas, en síntesis, podemos encontrar tres posiciones; las teorías teleológicas que la reconocen como su

²³¹ Como lo expresa Sarah Broadie (1994: 53) la “felicidad” contiene más elementos que la praxis de la virtud, implica, además, la *eupraxia* or *faring well* (1098 b 22) –la buena vida y la buena conducta-. La *eupraxia* además se relaciona intrínsecamente con la excelencia humana, junto con el ideal de la libertad entendida como ser dueño de sí y autodomínio, además del ejercicio de las cualidades personales a las que hacemos referencia como las formas de la virtud.

aspecto central; por su parte, en otro extremo, las *teorías deontológicas o formalistas* que asumen que es una dimensión importante pero que el marco normativo, procedimental e institucional debe ser prioritario frente a ella; de tal forma, la pregunta por los fines está supeditada al cumplimiento del deber. Y en el medio, hay teorías como la de Paul Ricœur que asumen la necesidad igualitaria de ambas dimensiones. Ricœur piensa que Aristóteles nos permite comprender que la idea de la JD va más allá de *la concepción de distribución*, tradicionalmente trabajada por la Economía, porque la cuestión radica en una perspectiva de la justicia que emerge como: “{...} un reparto de roles, de tareas, de derechos y deberes, de ventajas y desventajas, de beneficios y de cargas.” (2000: 22). De tal forma, la importancia de retomar la definición de la justicia distributiva de Aristóteles consiste en indicar aspectos determinantes frente a la toma de decisiones a propósito de la administración de bienes, recursos, y derechos. Estos, a su vez afectan la forma cómo interactúan los individuos, sus proyectos de vida, y sus propios fines, y cómo frente a esos elementos que serán objeto de distribución se establecen reglas. En síntesis, la posición de la justicia de Aristóteles la hemos denominado teleológica precisamente porque su punto de llegada es el concepto de *virtud*, que en su perspectiva se encuentra relacionado con la pregunta por el *teleion agathon* (bien supremo o fin último). El Estagirita comprende que la praxis de la justicia en términos de proporcionalidad se relaciona en forma intrínseca con los elementos teleológicos y normativos que estructuran el ethos de una sociedad.

7.3 La dimensión deontológica, procedimentalista y formalista de la justicia distributiva de John Rawls: El significado de Fairness como imparcialidad

Como lo expresa Ricœur (2000), fue John Rawls quien en 1971 puso nuevamente el debate sobre el papel de la justicia a propósito de las reglas de distribución y asignación de roles en la sociedad, pero esta vez en el contexto de la conformación contemporánea de los Estados Constitucionales. Rawls pensó el problema de la *justicia distributiva* desde una dimensión de la *justicia social* proponiendo una reforma estructural del *estado de derecho*, de tal forma que ella, permitiera cimentar las bases y el ejercicio de una *democracia liberal*

constitucional y deliberativa. La *teoría de la justicia* de Rawls modela un *estado de derecho* (rule of law) pensado para instituciones políticas desde el horizonte de la *Fairness*²³². Se trata de una teoría que plantea el problema de la justicia en términos de *equidad e imparcialidad*, y cuyo impacto en la estructura básica de la sociedad es definida por una *concepción pública de la justicia*. Rawls (1999: 7) consideró que si se introducía una reforma a la estructura básica de la sociedad (las principales instituciones del Estado) con base en la idea de la libertad a través de tres fases: una pre-constitucional bajo procedimientos ideales de argumentación; una constitucional dentro de presupuestos cuasi-ideales deliberativos, y una postconstitucional de carácter liberal, era posible construir una sociedad más justa.

La aspiración de la teoría era que a través de los procedimientos ideales y cuasi-ideales de argumentación, conocidos como *la posición original, el velo de ignorancia, y las restricciones al concepto de lo justo*, era posible crear unos principios de la justicia que estableciera una prioridad deontológica de la justicia con el propósito *de beneficiar a las personas menos favorecidas de la sociedad*, sin que al mismo tiempo los procesos re-distributivos fueran tenidos por injustos por quienes sus “ventajas naturales” los hubiera puesto en una posición inicial de ventaja social²³³.

²³² Es importante considerar que la noción *Fairness* implica una doble dimensión: *equidad e imparcialidad*; la imparcialidad se obtiene a partir del conjunto de procedimientos y reglas que determinan lo justo en la aplicación de los aspectos formales, es decir, *la imparcialidad* se relaciona directamente con los medios; la equidad con los *finés* de las estructuras e instituciones. La equidad está conectada con *la aspiración substantiva de la justicia* de obtener determinados resultados que garantizan *una inviolabilidad de la justicia*, que en el caso de Rawls se relacionan directamente con la segunda parte del segundo principio –denominado principio de diferencia–, cuyo objeto es beneficiar a las personas menos favorecidas de la sociedad, sin que al tiempo se produzca perjuicio a los mejor situados. *La imparcialidad* en Rawls tiene que ver tanto con el lugar que se le otorga a los procedimientos en la práctica de la justicia, como a la pretensión de establecer una prioridad de derechos y deberes, de principios fundamentales y de ideas de bien, sin establecer una idea como perfecta a la cual los demás deben aspirar. En este sentido, Rawls se aleja de los *perfeccionismos morales*, como sucede en todas las formas de religión y en algunas consideraciones filosóficas morales, que construyen su posición normativa a partir de un ideal de comportamiento o de *perfeccionismo antropológico* pre-establecido, generalmente justificado extra-mundaneamente o basado en promesas onto-teológicas.

²³³ Los principios de la justicia tendrían la función de ser las *normas últimas*, por lo tanto, ellos tendrían que ser considerados como buenos y deseables por todos los miembros de la sociedad. Para que este nivel de consenso fuera posible, Rawls argumentó la necesidad de introducir unos procedimientos, que consintieran que tales principios fueran creados en un ambiente de imparcialidad, que no permitiera que los intereses particulares de las personas influyeran en su formulación. El contenido de los principios de la justicia debía ser general y universal; por tal motivo, estaría expresado en forma de defensa de derechos, libertades y bienes fundamentales, y no desde concepciones definidas en términos *de fines o bienes* específicos. Tales *principios*

Con la pretensión de instaurar las bases de la sociedad sobre un *sistema procedimental perfectamente justo* (1999: 74), Rawls, en la etapa pre-constitucional, crea la posición original y el velo de ignorancia. Rawls (1999: 104) define la posición original como un *procedimiento de representación y deliberación* en el que los acuerdos obtenidos sean plenamente justos; es decir, se trata de un (state of affairs) *estado de cosas* en el que las partes se encuentran igualmente representadas como personas morales, y el resultado de su ejercicio de argumentación y representación no se encuentra condicionado por las contingencias arbitrarias o el balance relativo de las fuerzas sociales.

La *posición original* es un estado simétrico de igualdad y libertad; en su interior se encuentra *el velo de ignorancia*, el cual tiene la función de establecer *un conjunto de restricciones a los conceptos de lo justo* cuya implementación tiene como objetivo impedir *la afección de las contingencias de la lotería natural* en la formulación de los principios de la justicia. La posición original debe entenderse entonces como un mecanismo de despliegue de la autonomía y la libertad de la razón práctica, en el que *el velo de ignorancia* cumple precisamente la función de restringir la posibilidad de aceptar una norma construida sobre una inclinación heterónoma.

El objetivo consiste en que los principios que se conciben en la posición original sean el resultado de un acuerdo y un convenio justo, en el que las partes se encuentran en una posición simétrica de igualdad, que garantice la *imparcialidad*, no sólo de los principios, sino también del proceso de elección racional. La posición original tiene dos objetivos fundamentales, a) establecer una prioridad de la justicia en la que los efectos de la *lotería natural*, los poderes económicos, tradicionales, no determinen el contenido de los principios de la justicia. Y b), garantizar la existencia de un acuerdo en términos de mínimos políticos que todos los ciudadanos desean, pueden y se proponen construir. El objetivo

de la justicia tendrían la función de regular la Constitución política y los principales elementos del sistema económico y social.

básico de *la imparcialidad* es crear un mecanismo que permita construir una concepción pública de la justicia basada sobre procedimientos en los que los elementos de ventaja provistos por la *lotería natural* no determinen la configuración de los principios de la justicia. Rawls (1999) emplea el concepto de *Lotería natural* para referirse a las condiciones sociales, políticas y económicas de inequidad en las que nacen las personas al interior de la sociedad.

La etapa preconstitucional termina con la formulación de los principios de la justicia²³⁴. En Rawls, ésta se complementa con *fase Constitucional*, que tendría el propósito de crear la Constitución Política, y la de fundar, o de reformar las principales instituciones del Estado, con el fin de llevar a cabo *el contenido del pacto originario*, establecido con el propósito de defender los derechos, las libertades y los bienes primarios subsumidos a través de *los principios de la justicia*. La pretensión era por tanto de carácter deductivo, una vez establecidos los principios de la justicia –en la etapa preconstitucional-, se procedía a la Constitucional, cuyo fin era reformar la estructura institucional existente, y con ello instaurar todo un nuevo imperio de la ley, más justo y equitativo, dado que establecía la prioridad de defensa e inviolabilidad de los derechos fundamentales desde el contenido del pacto originario. Rawls consideró que la forma en que las etapas de su teoría, que nosotros hemos denominado –pre; constitucional y postconstitucional- se podrían implementar a través de la idea de la creación de una *democracia deliberativa y constitucional*.

²³⁴ La que hemos denominada como la etapa pre-constitucional en Rawls ha tenido muchas objeciones algunas de ellas planteadas por Taylor (1994), Sandel (1998), Sen (1990), (1996), y los feminismos, entre muchos otros; el núcleo de esas objeciones gravita alrededor del argumento según el cual los dispositivos *del velo de ignorancia y la posición original*, en general no permiten que se lleve a cabo una apropiación vital, existencial de las distinciones cualitativas y de los contextos de trasfondo en los que se desenvuelven las personas; por tal motivo, se asume que la perspectiva de Rawls es trascendental y utópica. Frente a la formulación unívoca de los principios de la justicia, son ampliamente conocidas las críticas que sobre este aspecto le hacen: Walzer (1983), Sen (1990), (1996), Taylor, Sandel (1998), Kymlicka (1995), y Ricoeur a Rawls, al señalar la imposibilidad de la homogenización de los principios en distintas sociedades, si en efecto, el proceso democrático es el resultado de un auténtico ejercicio de deliberación y de legitimidad política. Desde la imagen plural del mundo, las sociedades pueden aceptar la existencia de un conjunto básico de principios normativos, pero, es sumamente difícil asumir la homogenización propuesta en torno al conjunto de prácticas políticas. Por este motivo, uno de los aspectos que suscitan mayor controversia en Rawls se encuentra en su persistencia por defender, durante casi cuatro décadas, un contenido específico de los principios de la justicia.

El conjunto general de la teoría fundamenta la existencia de una democracia constitucional y deliberativa porque: 1) Una vez formulados los principios de la justicia, éstos deben servir de parámetro de un proceso de reforma constitucional, la instauración de una constituyente; 2) una vez producida la constituyente, debe realizarse un proceso de reestructuración de todo el Estado de derecho (rule of law); esto implica, el redimensionamiento de la Economía política y de la administración de la justicia –de todo el imperio de la ley-. 3) La etapa constitucional le proporciona el contenido a las libertades básicas abarcando dos aspectos, por un lado, las libertades históricas que son normalmente protegidas por los sistemas democráticos; esto quiere decir, que la formulación inicial de los principios de la justicia debe conducir a la defensa de un conjunto de libertades tales como: la libertad de pensamiento y conciencia, la libertad política y de asociación, también las libertades correspondientes a la integridad de la persona y las bases sociales del auto-respeto²³⁵. Y por otro lado, los aspectos constitucionales deben defender, entre otros, *el principio de igual participación* y otro tipo de derechos defendidos por la legislación (Rawls, 1993: 291).

Así, el aspecto central de la teoría de la justicia distributiva como equidad e imparcialidad de John Rawls se refiere a la forma cómo las tres etapas dan lugar a una estructura institucional cuyo propósito fundamental es garantizar los elementos que la sociedad ha determinado como sus componentes constitucionales esenciales.²³⁶ Por tal motivo, la fase Constitucional sería complementada con una post-constitucional, en la que, una vez establecidas las reglas de juego, con base en *la concepción pública de la justicia*, se daba

²³⁵ *El principio de igual participación* es defendido por la constitución política como un cuestión fundamental de la sociedad, por lo tanto, en la etapa constitucional y legislativa se debe velar por la ampliación de los mecanismos que permitan una mayor participación de los miembros de la sociedad en los procesos políticos y de autoridad, incluido el acceso a los cargos públicos (Rawls, 1999: 196-197). Además, Rawls le otorga *al principio de participación* una responsabilidad básica en su teoría: la de transferir los puntos de vista moral escogidos en los principios de la justicia hacia la construcción del *más alto orden del sistema social* en la constitución política.

²³⁶ Rawls (2001: 46) distingue *el poder en sentido ordinario*, el poder de los gobernantes (ordinary power), *del poder constituyente* (constituent power). El *poder constituyente*, se refiere a los elementos constitucionales esenciales de un estado de derecho, y por ende, tiene establecida una prioridad sobre los demás elementos; el segundo, *el poder ordinario* se refiere a al poder del gobierno y sus prácticas establecidos a través de un régimen.

origen a una *sociedad liberal*, o al menos a una *sociedad civil decente*. Rawls pensó que la concepción pública de la justicia sentaría las bases de un *constructivismo político*, post-secular, plural y democrático, en el que las personas emplearían *sus poderes ciudadanos* para defender sus proyectos de vida y sus concepciones teleológicas específicas, a través de su actividad política y jurídica, dentro del marco normativo establecido por una *razón pública*, que en principio, estaba constituida por los principios de la justicia, pero en segundo lugar, por todo el esquema constitucional.²³⁷

El esquema de la justicia social dependería fundamentalmente de la manera cómo los derechos y los deberes fundamentales fueran asignados, y cómo fueran establecidas las *oportunidades económicas y las condiciones sociales* en los diversos sectores de la sociedad. La perspectiva de cambio institucional que propone Rawls implica el establecimiento de una *inviolabilidad de la justicia*, a través de la defensa constitucional y post-constitucional de los derechos políticos, y la instauración de la garantía de unos bienes primarios que connota la existencia de un estado de derecho, de un ejercicio de gobierno, que intencionalmente plantea la defensa de *la política social*, como base fundamental para el desarrollo de las personas al interior de la sociedad.

7.4 La concepción de la teoría de la justicia de Jürgen Habermas

Frente a las objeciones fuertes que tanto Hegel (1999) como Shopenhauer (2005), plantearon a la racionalidad ética kantiana, principalmente denominadas como el *rigorismo, el formalismo, el universalismo abstracto y el terrorismo de la actitud interior pura*²³⁸; Habermas (2000) se pregunta si tales objeciones afectan a la ética del discurso. La

²³⁷ He planteado algunas de estas ideas en: Montoya, Mauricio (2023). *La constitucionalización del derecho, la dimensión deontológica de la justicia, víctimas y ciudadanía. Problemas de la justicia transicional en Colombia*. En: Velásquez, R., & Rúa, Carlos F., (2023). *La paz es posible*. Bogotá: Temis., p. 91.

²³⁸ 1) la objeción contra el *formalismo* que indica que el imperativo categórico abstrae los contenidos particulares y por tanto, origina juicios tautológicos. 2) La objeción sobre el formalismo abstracto, en el sentido que el imperativo categórico se presenta como independiente de la naturaleza específica del problema, y por ende, la solución deontológica es externa a los casos que lo originan. 3) la objeción de la impotencia del mero deber, la obligatoriedad del deber y la norma moral impiden un verdadero despliegue de las *convicciones*

conclusión será que no es posible suscribir todo el análisis del filósofo de Stuttgart²³⁹ porque no entendió *todas las implicaciones de la deliberación moral* en Kant y su carácter *sintético*; no obstante, para Habermas, Hegel tiene razón en dos aspectos fundamentales, a) las éticas de carácter normativo como las de Kant (1998), Apel, (1991), Rawls (1993) (1999) y la de él mismo, separan los elementos deontológicos de los teleológicos en torno a las acciones humanas con el objeto de generar la capacidad de fundamentar normas y principios morales. De acuerdo con Habermas (2005: 63) el paso de Aristóteles a Kant significó que la razón práctica queda desvinculada de sus formas culturales de vida, de sus instituciones y órdenes políticos; pero, con la moralidad construida sobre la razón práctica, se ganaba las ideas de libertad y autonomía de un sujeto capaz de asumirse como ciudadano de una sociedad específica, de una federación y del mundo.

En ese sentido toda ética normativa contemporánea tiene que plantearse seriamente la pregunta por la forma en que puedan articularse los aspectos deontológicos y teleológicos, sin que ello conduzca a la pérdida de la validez moral de las acciones o del *respeto al deber* de las instituciones de justicia. Y b) las éticas normativas deben cuestionarse de una manera importante la manera cómo establecerán la articulación desde un punto de vista intrínseco entre el instante de fundamentación de la regla moral, con el momento de aplicación de la acción en el mundo.

Este análisis conducirá a tres consecuencias importantes para su pensamiento. En sus escritos sobre *moralidad y eticidad*, Habermas (1991) reconocerá que la racionalidad ética contemporánea debe re-introducir la pregunta por la *vida buena* planteada por Aristóteles, y empero, debe evitar caer en el contextualismo y relativismo de las posiciones comunitaristas (Sandel (1998) Walzer (1993)). En segundo lugar, debe volver sobre el papel determinante de la espacio-temporalidad de la norma, el valor de la dimensión histórico-

existenciales de los sujetos. Y 4) la objeción del terrorismo de la actitud interior pura, que señala la escisión entre el plano de la moralidad en relación con las concreciones históricas y lo que Hegel entendía como el desarrollo del espíritu. He desarrollado un análisis más extenso sobre estas objeciones en: (Montoya, 2006).

²³⁹ El filósofo alemán Georg Wilhelm Friedrich *Hegel* nació en Stuttgart el 27 de agosto de 1770.

cultural, y lo que Taylor (1994) denomina: *background culture*. Y en tercer lugar, la apropiación de la pregunta por el *reconocimiento* de Hegel. Este último será determinante para dar el paso desde la *concepción egológica kantiana*, a la construcción intersubjetiva de la institucionalidad, pero sin suscribir sus consecuencias en término de *desarrollo del espíritu absoluto*.

Así, de una forma clara y explícita Habermas (2005: 69) expresa que su propuesta consiste en construir una *teoría sociológica del derecho y una teoría filosófica de la justicia*; en ese sentido, existe un aspecto común en las teorías de la justicia de John Rawls y Jürgen Habermas, ambas se configuran a sí mismas como propuestas dentro de una corriente denominada *la democracia deliberativa*. El centro de su *democracia discursiva*, parafraseando a Habermas (2005: 375) se trata de instaurar *una intersubjetividad de orden superior*. Esta *intersubjetividad es de orden superior* porque asocia el proceso democrático con pretensiones normativas fuertes, como un postkantismo secularizado y detranscendentalizado, *el núcleo de la democracia se encuentra en el nivel de lo correcto*; pero al tiempo se propone construir procesos de entendimiento político que se efectúan a través de espacios públicos y redes de comunicación política. La idea consiste en diseñar un influjo de comunicación que articule estos elementos diversos, una *opinión pública formada* en espacios deliberativos y resultados democráticos institucionales, que permitan tomar soluciones *fácticas* más o menos racionalmente motivadas y con un alto grado de validez intersubjetiva.

Para Habermas la democracia se materializa a través *de las formas de argumentación, de condiciones procedimentales y de presupuestos comunicativos*. Uno de sus objetivos fundamentales consiste en crear un *paradigma procedimental del derecho* basado en una teoría de la acción comunicativa que articule: la conciencia moral universalista, las instituciones democráticas del estado de derecho, y una autocomprensión de la libertad; pero de la libertad, *no desde la concepción libertaria*, sino desde una dimensión radical de la democracia que implique participación constante en la toma de decisiones. El

presupuesto sociológico de Habermas (2005: 61) consiste en que las sociedades contemporáneas exigen más democracia que menos; y por ende, bajo el horizonte de una *política postmetafísica y secularizada el Estado de derecho* reclama más democracia radical.²⁴⁰

Así, una de las distinciones fundamentales entre Rawls y Habermas la encontraremos en la separación entre *razón práctica* y *acción comunicativa*. En la *razón práctica tanto kantiana como rawlsiana* la validez también es moral, política y jurídica; pero, como a Habermas le interesa separarse de la idea del actor *particular* o unívoco, tanto en la versión kantiana, como en la de Hegel, se rechaza la idea de un *macrosujeto estatal-social* (Habermas, 2005: 65). En su propuesta, esta función social es remplazada por *las interacciones pragmático-discursivas*, los medios lingüísticos que hacen posible la praxis de la acción comunicativa.

Otra de las diferencias importantes, consiste en que la *acción comunicativa* no produce el contenido de las normas, no dice que debe hacerse, cómo y por qué; esto lo definen los *ciudadanos* una vez han llegado a unos acuerdos normativos. El énfasis de la acción comunicativa está en las condiciones del discurso que posibilitan la construcción de la *validez normativa*: “La razón comunicativa posibilita pues, una orientación por pretensiones de validez, pero no da ninguna orientación de contenido determinado para la solución de tareas prácticas, no es ni informativa ni tampoco directamente práctica.” (Habermas, 2005: 66).

A partir del *giro lingüístico* Habermas propone la transición entre la *validez* y la *facticidad*, puesto que la acción comunicativa, ya no es metafísica, sus pretensiones normativas reclaman una lectura dialógica de las *ciencias sociales*, su fortaleza es la pretensión de *interacción social*, pero dentro de *procedimientos* cuya intención es la comprensión

²⁴⁰ En sus palabras: “{...} Sospecho sin embargo, que el malestar y la inquietud tienen una raíz más profunda, a saber, el presentimiento y sospecha de que, bajo el signo de una política completamente secularizada, el Estado de Derecho no puede tenerse ni mantenerse sin democracia radical. Convertir ese presentimiento en una idea es la meta de la presente investigación.” (Habermas, 2005: 61).

intersubjetiva y coordinación de los planes de acción. Pero, esta característica es común a Rawls y a Habermas, ambas teorías son *procedimentalistas, formalistas*, y apuestan por un *contenido cognitivo fuerte de la moral, y del derecho*.

En este sentido, una de las consecuencias teóricas más importante, para la racionalidad de Habermas, es el planteamiento de dos principios que establecerán los límites y las características del ejercicio de justificación discursiva: primero, el principio "D": "Sólo pueden reivindicar lícitamente validez aquellas normas que pudiesen recibir la aquiescencia de todos los afectados en tanto que participantes en un discurso práctico." (2000: 16). Y en segundo lugar, el principio "U": "En las normas válidas, los resultados y los efectos secundarios que se deriven de su seguimiento universal para la satisfacción de los intereses de todos y cada uno, tienen que poder ser aceptados por todos sin coacción alguna." (2000: 16).

La naturaleza de ambos principios pone el acento en una dimensión social; y en consecuencia, la ética depende de su interrelación con la política para su concreción en la realidad; la aquiescencia demanda la construcción de legitimidad. La legitimidad es de las normas, leyes, instituciones que a su vez exigen una lectura más amplia, la de la *construcción de la justicia y del estado de derecho*. De esta forma, a Habermas (2002) le interesa una *lectura detrascendentalizada* de los fenómenos ético-políticos; de ahí, que el mismo indique que se trata de una perspectiva *secularizada y postmetafísica*, pero el problema de *la libertad, y el respeto al deber* seguirán siendo fundamentales en su pensamiento.²⁴¹

²⁴¹ "{...} Esta autocomprensión {la autocomprensión ético-moral de la modernidad en conjunto} se expresa por igual tanto en los testimonios de la conciencia moral universalista como en las instituciones del Estado democrático derecho en que se articula la idea de libertad. La teoría del discurso es una tentativa de reconstruir esta autocomprensión de modo que pueda afirmar su propia especificidad normativa, tanto frente a las reducciones científicas, como frente a las asimilaciones estéticas. (Habermas, 2005: 59).

La *política deliberativa* de Habermas (2005: 372) acepta del *republicanismo*, particularmente del de Hannah Arendt, el hecho de que los procesos de formación política se organicen a partir de un entendimiento *ético-político*; no sólo, porque de esta manera se puede lograr un desarrollo de la libertad, sino porque los *consensos de trasfondo* quedan anclados en estructuras *socio-integradoras* provenientes de la cultura. Esta característica es importante porque permite superar aquellos elementos, que después del análisis en *Aclaraciones a la ética del discurso*, se sostienen de las objeciones planteadas por Hegel y los *comunitaristas*, y porque le permite realizar la *afirmación*, en torno a una sociedad civil revitalizada: “La sociedad es de por sí sociedad política, *societas civilis*, pues en la práctica de la autodeterminación política de los ciudadanos la comunidad se torna, por así decir, consciente de sí misma y opera sobre sí misma a través de la voluntad colectiva de los ciudadanos.” (Habermas, 2005: 373). De esta forma, Habermas considera que el *republicanismo* tiene la fortaleza de privilegiar la *formación de la voluntad democrática* que permite constituir la sociedad como una comunidad política (Habermas, 2005: 376). Por otro lado, de *las teorías liberales*, Habermas reconoce que tienen la fortaleza de defender el contenido de la *fairness* desde los principios políticos y morales conocidos como *los derechos fundamentales liberales*. De ambos, pero principalmente del *republicanismo*, valorará el papel de mediación social asignado a la *razón pública*.

No obstante, el filósofo alemán se separa de ambas perspectivas porque: A) el *republicanismo* le otorga un papel menor a los controles constitucionales, toda vez que la *ciudadanía revitalizada* de Arendt conduce a un *poder estatal burocráticamente autonomizado* dado el papel preponderante que en ella tiene la *opinión pública* en la formación de la *voluntad política* (2005: 373). Lo problemático de este asunto radica en que las políticas del *gobernante* quedan hipotecadas a los intereses establecidos por la opinión pública. B) en la teoría liberal el proceso democrático termina afirmando compromisos sociales que en realidad obedecen a los intereses egoístas de *cada cual*. Esto conduce a que en las sociedades liberales no se obtiene el sentido fuerte de *comunidad política*; y por ende, no pueden generar una concepción de ciudadanía capaz de realizar *una verdadera*

acción colectiva. Así mismo, en las teorías liberales el resultado de la acción social del Estado está definido por su *output* y no por su *input*, puesto que el énfasis de la administración pública está puesto en los resultados exitosos de la acción del Estado. Es decir, para Habermas, el eje del modelo liberal es la *normalización de una sociedad económica* que propende por la estabilidad del sistema de producción económica como la meta racional de toda la sociedad (Habermas, 2005: 374).

Sin embargo, su separación con ambas teorías no es total. Del *republicanismo* valora profundamente: A) el *carácter socio-integrador* según el cual la formación democrática parte del contexto cultural; B) el sentido fuerte de comunidad política y de razón pública como elementos fundamentales de una *sociedad civil revitalizada*. En la otra cara de la moneda, del liberalismo toma *el papel de los procedimientos y las formas* como mecanismos que bajo cierto grado de idealización permite la toma de decisiones en un ámbito deontológico de la justicia. Además, el papel asignado *a la Constitución política* y a la función de las altas Cortes, como instituciones encargadas de equilibrar la balanza de la justicia en un lectura sociológica del derecho.²⁴²

Pero *el liberalismo y el republicanismo* no serán las únicas fuentes de articulación de la democracia deliberativa. Habermas retomará la definición de democracia mínima planteada por Bobbio (2001). En este sentido, Habermas interpreta que Bobbio (2001) defiende un mínimo procedimental necesario cuando manifiesta que la *democracia* se

²⁴² En sus palabras: “{...} La teoría del discurso toma elementos de ambos lados y los integra en el concepto de un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones. Este procedimiento democrático establece una conexión interna entre las consideraciones pragmáticas, los compromisos, los discursos de autoentendimiento y los discursos relativos a justicia y fundamenta la presunción de que bajo las condiciones de un suficiente suministro de información relativa a los problemas de que se trate y de una elaboración de esa información, ajustada a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionales, o, respectivamente, resultados *fair*. Conforme a esta concepción, la razón práctica se retrae de los derechos humanos universales, en los que insiste el liberalismo, o de la eticidad concreta de una comunidad determinada, en la que insiste el republicanismo, para asentarse en esas reglas del discurso y formas de argumentación que toman su contenido normativo de la base de validez de la acción orientada al entendimiento, y en última instancia, de la estructura de la comunicación lingüística y del orden no sustituible que representan la socialización y «sociación» comunicativas. (Habermas, 2005: 372-373).

contrapone a toda forma de autoritarismo; además, ella está constituida por el conjunto de reglas y procedimientos que delimitan quien es elegido y bajo qué parámetros se toman decisiones públicas. Así una democracia existe cuando se garantiza la participación política por parte del mayor número de ciudadanos; se asume la regla de la mayoría para las decisiones políticas; se garantizan los procesos de elección, y la esfera privada.

Habermas (2005: 380) cree que esta definición de Bobbio es valiosa porque parte de la realidad de la mayor parte de los Estados Nacionales existentes; sin embargo, la producción normativa de la *democracia deliberativa* no se ve agotada por ella. Por ejemplo, para resaltar los procesos discursivos, Habermas retomando a Dewey, nos recordará que no existen procesos de reglas de la mayoría que no se sustenten en debates previos, modificaciones de los propios puntos de vista, reconocimiento de las minorías, las condiciones del debate y la persuasión. A Habermas le interesa destacar este carácter discursivo de la democracia, es decir, el punto no es negar la construcción de consensos y disensos, vía voto mayoritario, sino enfatizar la estructura comunicativa que los sostiene.

Por esta vía de argumentación, Habermas (2005: 381) describe ciertos elementos de la democracia deliberativa de Cohen para construir su propio punto de vista político y moral²⁴³. Podemos sintetizarlos en los siguientes principios: A) las deliberaciones se efectúan en forma argumentativa, es decir, se pretende alcanzar una postura crítica mediante el intercambio de argumentos. B) Las deliberaciones son inclusivas y públicas, de aquí retoma Habermas un componente fundamental de su principio “D” en cuanto, los afectados por las decisiones participan en los discursos que conducen a la producción de normas y/o a la toma de decisiones. C) Las deliberaciones están exentas de coerciones externas; D) Las deliberaciones están exentas de coerciones internas. E) las deliberaciones tienen el propósito de obtener un acuerdo racionalmente motivado; F) las deliberaciones políticas se extienden a la totalidad de las materias que puedan regularse en el interés de

²⁴³ Tanto Cohen como Habermas aceptan que la democracia deliberativa descansa en el compromiso ciudadano de procurar resolver los problemas mediante los razonamientos públicos y una deliberación política libre.

todos por igual. Y G) las deliberaciones políticas se extienden también a las necesidades que tienen como origen los elementos culturales –el background culture-, las tradiciones y formas de vida comunes. Estos principios estructuran el ideal de una asociación de miembros que organizados en un estado de derecho como comunidad política resuelven sus conflictos a través de los vínculos lingüísticos de comunicación.

Jon Elster, quien es un importante exponente de la democracia deliberativa, realiza una fuerte crítica a la perspectiva de la DB de corte más deontológico y formalista como la de Cohen, Habermas y Rawls. Elster (1986: 137) señala que a propósito de la relación entre economía y política existen dos extremos: Por un lado, una corriente que tiene una gran influencia a partir de la teoría neoclásica de Schumpeter, que sostiene que existe una *teoría del mercado político* que interpreta la praxis del voto como un acto privado que se comporta en forma similar a la dinámica de la demanda y la oferta, de la compra y la venta propias del *mercado en sentido económico*. En el otro extremo se encuentran quienes asumen el punto de vista de que el foro –como espacio de la razón pública- se encuentra completamente divorciado del concepto de *mercado*; y en lugar de éste, la noción que fundamenta la deliberación política es la búsqueda de un *acuerdo institucional* (Institutional arrangement). Elster (1986: 137) asume lo que él mismo denomina una posición intermedia, ésta se produce porque ciertamente, él acepta que el funcionamiento de –la razón pública- es distinto del *mercado* –en sentido económico-; sin embargo, para él lo que no se puede desconocer es que las decisiones políticas tienen implicaciones, que en última instancia, se ocupan de asuntos e intereses económicos.

De tal manera, para Elster el ejercicio deliberativo es completamente necesario porque incluso las decisiones en el orden político más alto, las decisiones y los argumentos constitucionales, además de afectar los temas en una perspectiva jurídica de las instituciones, contienen además, transformaciones sobre cuestiones económicas. Para Elster esta tensión entre los aspectos políticos y económicos lo que suscita es la urgencia y la necesidad de del establecimiento de los debates y de los procesos deliberativos, en otras

palabras, lo que demanda es el lugar de emergencia de la democracia deliberativa y su relación intrínseca con la democracia constitucional. Así, Elster pone en tensión un aspecto central de la teoría de la justicia de Habermas, y es precisamente el papel que tiene todo el campo económico en la configuración de del ejercicio democrático contemporáneo.

Button and Mattson (1999: 610-611) han planteado una de las principales dificultades que tiene la democracia deliberativa, desde la perspectiva deontológica de Rawls y Habermas, es su aplicación en la vida política cotidiana; en un estudio empírico realizado en EEUU, su investigación revela que *la deliberación* es un proceso complejo caracterizado por los conflictos, la diversidad de orientaciones y las inequidades políticas. Ellos afirman que a pesar de que *la deliberación* es interpretada como un proceso *reflexivo* (reflective) abierto a la discusión pública bajo condiciones generales de igualdad; no obstante, el proceso de ejecución es conflictiva, no sólo por la dificultad de manejar las diferencias que existen entre algunos líderes políticos y los ciudadanos, sino también por la diferencia que se suscita entre los expertos, por la existencia de asimetrías de poder, la burocratización de la política y el conflicto entre una *deliberación formalizada o procedimentalizada* en relación con el sentimiento de que los ciudadanos requieren una deliberación más abierta.

A esta crítica se le suma que el conjunto de objeciones que se le plantea a las versiones de la DB de un corte deontológico radica en que ellas se basan en un modelo idealizado que no tiene en cuenta las relaciones de poder, que realmente existen en las democracias contemporáneas. Así mismo, elementos como el poder de influencia, la distribución desigual del conocimiento y un bajo nivel de ciudadanía activa inciden directamente en el ejercicio político de las urnas, y por ende, también debilitan el objetivo principal de la democracia deliberativa. Las perspectivas de Rawls y Habermas son importantes porque ponen en el centro de la discusión la cuestión *de la equidad, la imparcialidad, la justicia social* como un tema que reclama la reconstrucción de una institucionalidad más justa, más incluyente, que parta de principios deontológicos fuertes que busquen garantizar la satisfacción de los derechos morales de los ciudadanos. Pero, al optar por los

procedimientos altamente idealizados como la posición original, el velo de ignorancia, los principios de la justicia, el principio D, y el principio U, entre otras, terminando proponiendo formas de la justicia que desde otros enfoques, terminan pagando un precio demasiado elevado, en términos de desconexión con las formas y las convicciones reales de la vida de las personas.

7.5 La pregunta por la igualdad en la modernidad como aspecto constitutivo de la justicia distributiva

Giovanni Sartori (1994: 177), nos dirá que la concepción plural de la *igualdad* tiene una primera distinción general entre: A) igualdad político-jurídica; B) igualdad social; C) igualdad de oportunidades; e D) igualdad económica. *La político-jurídica* representa el ideal moderno de *la igualdad de todos los ciudadanos* ante la ley, ante un régimen, un Estado, que garantiza el cumplimiento de las libertades y de los derechos. Es el sentido tradicional que se instaura con los procesos de transición de una *sociedad proto-constitucional hacia una constitucional* en el que los hombres son iguales ante los regímenes políticos y el imperio de la legalidad.

En la modernidad, el Derecho es el vehículo que posibilita la doble aspiración de que todos los hombres *sean libres, al mismo tiempo que puedan ser iguales*. Con Rousseau (1993: 3) se produce un ideal en el que la *administración política legítima* encuentra en el derecho la oportunidad de que *la justicia y la utilidad no se contrapongan*. Y queda así establecida una circularidad entre *libertad y derecho*, porque la posibilidad fundamental de la ciudadanía yace en la *realización de la libertad*; y la libertad, por su parte, sólo es posible en el ejercicio del Derecho. Así, en la tradición contractualista de Hobbes (1994), Locke (1994), (2000) y Kant (1998), con sus profundas diferencias, encuentra en la instauración del *derecho público* y de *la sociedad civil* la posibilidad de la superación del *estado de guerra, de la violencia de todos contra todos*. La paz perpetua, representará muy bien esta perspectiva en la que la *igualdad* está intrínsecamente relacionada con la *libertad, la igualdad y la dependencia*

jurídica. Nos dirá Kant: “[...] Hay que definir *mi libertad exterior (jurídica)* como la facultad de no obedecer a las leyes exteriores sino en tanto en cuanto he podido darles mi consentimiento. Asimismo, la *igualdad exterior (jurídica)* en un Estado consiste en una relación entre los ciudadanos, según la cual, nadie imponer a otro una obligación jurídica sin someterse el mismo también a la ley y poder ser, de la misma manera, obligado a su vez.” (1998: 222). El periodo moderno extiende este concepto de libertades hacia lo que T. H. Marshall (1958) define como la garantía de los derechos civiles y las libertades políticas que identifican la tradición liberal, las libertades de discurso, pensamiento, de propiedad privada, trabajo, de realizar contratos y el derecho a la justicia, entre otros.

Sin embargo, en la modernidad, *la igualdad* interpretada como uno de los *finés últimos de la sociedad*, tiene un sentido de univocidad y otro de pluralidad. Como lo expresa Giovanni Sartori (1994), en una corriente, la *pretensión de la igualdad* representa el espíritu revolucionario moderno²⁴⁴. En otra, en la tradición que se identifica con la denominada *democracia liberal, la igualdad social y la igual jurídica* se conciben como categorías fundamentales dentro del concepto *de democracia*. Si bien, como lo manifiesta David Held (1997: 24) el componente liberal de la democracia no puede ser considerado como una simple unidad, existe un sentido en que *la democracia liberal y la democracia*

²⁴⁴ En la otra perspectiva de la modernidad, la representada por Montesquieu y Tocqueville, esta idea de que el *derecho civil* posibilita la instauración de la relación de todos los ciudadanos entre sí (Montesquieu, 1906: 17), tiene además la connotación de que la *igualdad social*, positivizada con el derecho público, tiene a su vez un *motivo emancipatorio*, en contra de la tiranía y del absolutismo monárquico. Charles, L., de S., Montesquieu (1906: 56-57) argumentará en el cuarto libro del *Espíritu de las leyes* que, mientras los gobiernos despóticos generan su *fuerza* a través de las amenazas y los castigos, los gobiernos republicanos encontrarán en la educación un poderoso instrumento para que los ciudadanos adquieran *la virtud política, el amor a las leyes, y el interés público*. De igual forma, Tocqueville expresará su admiración porque en Norteamérica el pueblo (the people) es quien gobierna, y quien, a su vez, castiga las infracciones a la ley a través del Derecho. Para Tocqueville (2009: 278) el sistema representativo de los EE. UU, al basarse en un esquema rotativo de los representantes en el poder, adquieren un ideal de las instituciones democráticas, porque por esta vía se garantiza precisamente la *dependencia* entre los ciudadanos y la asociación política (Political Association, Tocqueville, 2009: 303). Tocqueville (2009: 303), ve en la sociedad norteamericana un sistema de gobierno democrático que se basa en la articulación entre: *las reglas* (the rules), las *acciones de la vida social* (the actions of social life) y *el poder de la acción colectiva de los ciudadanos* (the collective power of individuals). Por ende, nuevamente *la igualdad ciudadana* es igualdad ante la ley, sólo que en Tocqueville estará también el carácter *emancipatorio* del pueblo, en una lectura idealizada de las formas de *participación política* y de construcción de *acción política* de la sociedad civil norteamericana.

representativa, en el periodo moderno, son sinónimas; pero existe otro, en el que se presentan importantes diferencias en su interior.²⁴⁵

*La identificación de la democracia representativa con la liberal se produjo porque se afirmaba que las características del sistema representativo se constituían en una innovación institucional necesaria para contrarrestar y equilibrar el ejercicio del poder por parte del titular del gobierno (Held, 1997: 29). De esta forma, la aspiración básica era construir un régimen que equilibre las dimensiones de la libertad, la igualdad y del poder coercitivo. El problema central de la democracia liberal era establecer un poder político legítimo constitutivo del Estado, y al mismo tiempo, la necesidad de establecer los límites de ese poder. En consecuencia, los Estados modernos buscaron detentar el monopolio de la fuerza para garantizar, la primera aspiración básica: obtener seguridad y protección, complementada con el propósito de instaurar la libertad y la igualdad entre los ciudadanos mediante la creación de un imperio del derecho.*²⁴⁶

En la transición del siglo XVIII al XIX los ideales de la *libertad e igualdad* se complementan con el fortalecimiento de la institución del mercado, del *laissez faire* de Adam Smith (2005)

²⁴⁵ David Held: “{...} que el componente liberal de la democracia no puede ser tratado como una unidad simple. Existen distintas tradiciones liberales que materializan concepciones bastante diferentes del agente individual, de la autonomía, de los derechos y deberes subjetivos, y de la naturaleza y la forma adecuada de la comunidad.” (1997: 24). Por un lado, es necesario distinguir *el liberalismo político del liberalismo económico*. No es posible ubicar en la misma canasta autores clásicos como David Ricardo (1817), Adam Smith (1776), John Stuart Mill, junto a otros pensadores neoliberales —en sentido económico— como: James M. Buchanan (1968), Milton Friedman, Friedrich A. von Hayek, Nozick (1988) con otros economistas con un sentido democrático-social como Stiglitz (2006), Krugman (1995), o Sen (1980), (1990), (1996), (2000), (2009). Por otro lado, pensadores que trabajan temas de participación política, sistema representativo, y las diferencias en torno a la igualdad ciudadana como Dahl (1978), (1999), Bobbio (2001), Walzer (1983), Touraine (2001) defienden unas premisas en torno a la construcción de sociedad civil, de una comunidad política, que simplemente no pueden ubicarse dentro de la democracia liberal sin realizar distinciones cualitativas en su interior.

²⁴⁶ Leslie Lipson consideran que incluso las sociedades antiguas, surgieron básicamente de la evolución de tres necesidades y aspiraciones primarias: *La agrupación con propósitos de supervivencia de la naturaleza, la agrupación con propósitos de defensa de otros grupos, y el intercambio de recursos materiales*. En este sentido, Lipson interpreta que todos los grupos se organizan en respuesta a una necesidad social; y la función mínima, indispensable, que el estado debe cumplir, esa actividad tan vital, que si la llevara a cabo otra asociación está en efecto sería el Estado, es lo que él denomina: la búsqueda universal de la protección (Lipson, 1964: 77).

que permitía la posibilidad de desarrollo del comercio y de la industria. Para Held (1997: 30) estas primeras formas del liberalismo defendieron, en primera instancia, la igualdad política de todos los individuos adultos. *Una igualdad*, que tenía la pretensión de crear un espacio social seguro en el que cada individuo desarrolla sus propios intereses: “De esta manera, sostenían los demócratas liberales, el Estado constitucional, asociado a otros mecanismos institucionales clave, particularmente el libre mercado, resolvería el problema de garantizar tanto la libertad como la autoridad.” (Held, 1997: 30). El *liberalismo político* instaura un concepto de igualdad en un sentido que ha sido heredado por los regímenes contemporáneos de la democracia, y este consiste en la interpretación de la *igualdad* en una dimensión constitucional, del imperio de la ley, que busca garantizar los mismos derechos y deberes para todos los ciudadanos.

La segunda, por su parte, es más compleja que la anterior en tanto *la igualdad social* se relaciona con la pregunta por *la justicia social*. *La igualdad social* depende del *contenido del sentido de lo que es justo en una sociedad*; en Rawls es una dimensión que es tanto moral, psicológica, política, económica como jurídica (Rawls, 1963). Evidentemente, existe una relación entre la *igualdad político-jurídica* con la aspiración de la *justicia institucionalizada*, *pero ni todas las normas son justas; ni todo lo justo es legal; ni todas las aspiraciones de la justicia de los seres humanos son reconocidas por la ley*. Por el contrario, una característica fundamental del desarrollo de la democracia moderna y contemporánea tiene que ver con que *los ciudadanos, el pueblo, los sujetos, las personas, o los individuos, los hombres y las mujeres*, en una perspectiva constante buscamos la ampliación del concepto moderno de derechos y libertades; y en ese sentido, se pretende obtener *un mayor reconocimiento* ante la sociedad, el Estado, el gobierno y la ley. Una evidencia importante de este proceso se encuentra en la evolución en la *declaración* de los Derechos Humanos de primera, segunda, tercera, cuarta, quinta generación, entre otros. Sin embargo, los fuertes problemas de inequidad, pobreza y desigualdad de las democracias modernas occidentales (Nussbaum, 2004), Sen (2000) y Stiglitz (2006), (2007), (2010), junto con las demandas del feminismo con Mckinnon (1989) así como las serias dudas frente a temas fundamentales, como *la*

pregunta por el reconocimiento Hegel (1999), Honneth (1997), Taylor, (1994) además de los problemas en torno a la justificación de los derechos humanos, han debilitado la confianza en la idea de que *los derechos civiles igualitarios* son para todos (Walzer, 1993).

Particularmente Kymlicka (1995) explica que la concepción liberal tradicionalmente defiende un tipo de derechos individuales y políticos como: la importancia de la libertad de asociación, religión, discurso, movilidad y organización política, entre otros; no obstante, las dinámicas de la composición social, las distintas expresiones del proceso de reconocimiento, las diferencias culturales, étnicas y sexuales, la condición de víctimas dentro de un conflicto, demandan la instauración de una concepción de los derechos que tenga la capacidad institucional de incluir estas formas de diversidad de la sociedad, y que este ha sido una promesa incumplida de las democracias representativas contemporáneas.

La tercera forma de la igualdad, en una perspectiva contemporánea quien planteó teóricamente la dimensión de la *igualdad de oportunidades* fue John Rawls a través de la formulación de lo que propuso como los dos principios deontológicos que debería tener una *democracia liberal razonablemente justa*; los cuales analizaremos en profundidad en una de las secciones siguientes. El primero de tales principios está relacionado con un esquema adecuado de derechos y libertades básicas. En síntesis, la propuesta implica que en una sociedad todos los ciudadanos deberían poder disfrutar de una estructura social que garantizará un conjunto de derechos y libertades, y la defensa de dicho esquema de derechos no se encontraría sujeto a los regateos políticos, a las vicisitudes económicas, y a los cambios de gobierno. El segundo principio complementa el anterior en tanto establece una prioridad de asignación *del producto obtenido por el conjunto de la sociedad* hacia la destinación de recursos y programas de política pública orientado a quienes tienen una mayor vulnerabilidad en la sociedad.

En cuarto lugar, tenemos la dificultad de *la igualdad económica* que de acuerdo con Sartori (1994: 179) tiene dos dimensiones, una positiva, en el que la igualdad se interpreta en

términos de *la misma proporción en la tenencia de bienes*, que después del triunfo del capitalismo, resulta poco defendible; pero en la otra cara, *como igualdad económica negativa* ésta cobra cada vez más fuerza, en el sentido que se interpreta en el contexto de la disminución de la pobreza, y de las condiciones que permiten a las personas generar procesos, instrumentos, recursos, capacidades y competencias que les permitan generar riqueza.

7.6 La justicia distributiva desde la dimensión del reconocimiento

En términos generales, tal y como lo describe Alain Touraine (1994: 22-23) por democracia liberal se ha entendido la forma normal de organización política, o como el aspecto político de una modernidad cuya forma es la economía de mercado y cuya expresión cultural es la secularización. Pero tal concepción de la democracia, como el mismo Touraine (1994: 23) señala, ha traído consigo un debilitamiento *de la conciencia de ciudadanía* y una de las razones principales se encuentra en que un gran número de personas se sienten marginadas o excluidas de una sociedad que vulnera sus derechos. Con independencia de si esta situación obedece a una razón económica, política, étnica, o cultural; y ese debilitamiento del concepto de democracia, se relaciona intrínsecamente con los problemas de *desigualdades de las sociedades actuales*.²⁴⁷

Con los desarrollos de la teoría política contemporánea (principalmente aquella producida después de la II Guerra Mundial), la *igualdad* ya no es un concepto con una definición más o menos unívoca; sino que el debate reclama una concepción plural en términos de *igualdades y desigualdades*. El punto de vista de la justicia distributiva, desde la dimensión deontológica de Rawls es valioso porque inserta el problema de *la justicia social* en una perspectiva intrínseca de articulación de la vida ciudadana con un sistema público de

²⁴⁷ Para Touraine (1994: 23) *la crisis de la democracia* se entrecruza con *la crisis de la modernidad*, aquella que produjo el sentimiento de ya ser dueños del mundo que hemos construido; sino que es el mundo, el que nos impone su lógica, ya sea la del beneficio o del poder.

instituciones políticas y económicas. Pero, la conformación de la *democracia representativa occidental* –que se relaciona intrínsecamente con la perspectiva liberal- ha sido criticada por un conjunto de promesas incumplidas precisamente *en torno a la búsqueda de la igualdad*.

El problema se remonta a todas las posturas de la justicia distributiva que se fundamentan en una perspectiva *procedimentalista y formalista* como la kantiana. Fue Kant (1998) quien en la *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, presentó la tercera formulación de su imperativo categórico como un principio moral universal para defender precisamente los ideales de la *dignidad humana* y de la no reducción de las personas a fines pragmáticos en los siguientes términos: “Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro. Siempre como fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio.” (1998: 44-45). Este principio, junto a la primera formulación del imperativo categórico, instaura una diferencia importante entre las acciones que tienen contenido moral, de las que se reducen al ámbito del *amado yo, del egoísmo, y de la búsqueda de la felicidad*, -que pertenecen en el pensamiento de Kant al *imperativo hipotético asertórico*-. Los cuales se distinguen a su vez, del *imperativo hipotético de la habilidad*; éste es el de las acciones *concretas que la razón* emplea simplemente para resolver problemas pragmáticos, donde la relación medios fines es lo que prepondera.

Lo que expresa Kant es que las acciones que demandan *un contenido moral* no pueden ser tratadas, ni reducidas a una forma lógica, de la misma manera que se resuelven los asuntos *pragmáticos, de la utilidad, o de la conveniencia*. En los *juicios prácticos que tienen contenido moral* las personas se valoran siempre *como fines en sí mismas*, nunca como medios para obtener otra cosa, por importante que sea el objetivo propuesto; y por este motivo, las elecciones y deliberaciones morales deben realizarse a partir de los principios de *autonomía y libertad*, que en el caso kantiano significa darle contenido a una acción específica a partir del seguimiento del imperativo categórico.

En este aspecto, existe una profunda relación entre Kant y Rawls, puesto que la posición original y el velo de ignorancia, cumplirían la función que tiene el test de la universalidad en el imperativo categórico de Kant: “Ahora, el velo de ignorancia priva a las personas, en la posición original, del conocimiento que les permitiría escoger principios heterónomos.” T.L. “Now the veil of ignorance deprives the persons in the original position of the knowledge that World enable them to choose heteronomous principles.” (Rawls, 1999: 222).²⁴⁸ Al igual que Kant, Rawls también apuesta por esta perspectiva en la que la acción moral tiene contenido cuando se lleva a cabo con base en la existencia de lo que él denomina *los principios de la justicia*.

Tanto la concepción deontológica kantiana como la teoría de la justicia distributiva de Rawls han sido fuertemente criticadas debido a que la idea de la *fairness*, cuando es entendida en términos de la posición original y el velo de ignorancia, conduce a lo que varios autores denominan una dimensión de *neutralidad valorativa*; esta concepción es poco realista en tanto el ejercicio político los individuos defienden sus intereses a partir de sus propios contextos vitales. Rorty en forma explícita, afirma que la tradición sobre la que Rawls erige su pensamiento, es decir, la tradición de Descartes-Locke y Kant ha configurado una posición epistemológica que conduce a un marco referencial neutral, a la división mente-cuerpo, y una filosofía del lenguaje edificada sobre la *representación* de los objetos en el mundo. Esta perspectiva, nos dice Rorty (1981) se caracteriza por considerar la empresa

²⁴⁸ Como lo expliqué en *Ética y hermenéutica. Un diálogo entre Paul Ricœur y John Rawls*, el mismo Rawls sugiere concebir la posición original de una manera análoga al mundo inteligible en el que grupos de seres noumenales tienen completa libertad para elegir los principios a partir de los cuales juzgarán las acciones como correctas: “My suggestion is that we think of the original position as in important ways similar to the point of view from which noumenal selves see the World.” (Rawls, 1999: 225). T.L. “Mi sugerencia, es que pensemos la posición original como un modo importante, similar, al punto de vista desde el que seres noumenales ven el mundo”. (Montoya, 2011: 110). En palabras de Rawls: “La posición original puede ser considerada como una interpretación de la concepción kantiana de autonomía y del imperativo categórico dentro de la estructura de una teoría empírica. Los principios regulativos del reino de los fines son aquellos que serían escogidos en esa posición, y la descripción de esa situación nos permitiría explicar el sentido en el que, actuando desde estos principios, expresamos nuestra naturaleza como libres y como personas racionales iguales.” T.L. “The original position may be viewed, then, as a procedural interpretation of Kant’s conception of autonomy and the categorical imperative within the framework of an empirical theory. The principles regulative of the kingdom of ends are those that would be chosen in this position, and the description of this situation enables us to explain the sense in which acting from these principles expresses our nature as free and equal rational persons.” (Rawls, 1999: 226).

filosófica como una búsqueda de condiciones ahistóricas, se configura en un intento continuo por considerar la *mente como un gran espejo de representaciones* cada vez más exactas y precisas. Taylor y Sandel comparten la opinión de Rorty, para Taylor esta concepción de la libertad moderna ilustrada define al sujeto como un “yo puntual”, o un yo neutro, un ser sin cuerpo, ni memoria, ni autobiografía: “Esto es lo que yo deseo denominar el yo “puntual” o “neutral”; puntual porque “el yo” es definido en abstracción de cualquiera de sus aspectos constitutivos, y por eso, de cualquier identidad en el sentido que he venido usando el término en la sección previa.” (1994: 66).

En los años ochenta y noventa, *los comunitaristas* señalaron este tipo de dificultades en los que incurren las teorías procedimentalistas y formalistas como las de Kant (1998) y Rawls (1999), (2003). Charles Taylor (1994) indicó que la filosofía moral como disciplina se ha centrado más en establecer lo que es *correcto-y-justo*, y ha dejado en segundo lugar, la consideración fundamental por *la vida buena*, y lo que él denomina *los contextos de trasfondo*. Desde su punto de vista, el ejercicio de deliberación en torno a lo que es moral, debe recordar la antigua pregunta de los filósofos clásicos, e introducir la dimensión de las *variaciones cualitativas*, esto es, el conjunto de elementos y características que nos permiten construir una identidad como personas morales, y no únicamente como sujetos abstractos de derechos; y de ahí, la importancia del retorno a la pregunta *por la vida buena, la vida realizada en la perspectiva teleológica* de la justicia distributiva.

La objeción sociológica de Sandel (1998) consiste en señalar que el *liberalismo* está equivocado porque defiende una concepción de neutralidad cuya existencia es inadmisibles. Sandel considera imposible *la neutralidad valorativa*, porque nosotros, los seres humanos, jamás podemos escapar a nuestras propias condiciones existenciales: “No existe un punto de excepción, no existe un sujeto trascendental capaz de permanecer fuera de la sociedad o de la experiencia. Nosotros somos, en cada momento, lo que vamos a hacer, una concatenación de deseos e inclinaciones no existe nada que nos incline a habitar un reino noumenal.” (Sandel, 1998: 11). Estas objeciones se trasladan al enfoque procedimentalista

y formalista de la democracia deliberativa. Si bien es cierto resulta necesario analizar cada uno de los conceptos teóricos en los que se esgrime, y hacia donde se dirigen estas objeciones, ellas constituyen un punto importante de la reflexión, toda vez que señalan un carácter idealista en la concepción de Estado y Sociedad que sustenta los marcos teóricos más formalistas de la DB.

Otro problema fundamental dentro de la teoría de Rawls es la univocidad en la elección de los dos principios de la justicia, que Rawls defendió hasta la publicación de *Law of people y Justice as Fairness. A Restatement*. Sen considera que en parte Rawls abandonó importantes características del *institucionalismo trascendental* en estas obras; el asunto se encuentra en la forma como Rawl mantuvo durante tres décadas la formulación de los principios de la justicia, es decir, la relación interna de elección entre los diversos postulados que son aspirantes a ser planteados como los principios de la justicia, las convicciones profundas y los bienes e hiperbienes que defienden.

El problema que se sigue es que solo dentro de las condiciones del *institucionalismo trascendental* es posible obtener un acuerdo imparcial –denominado justicia procesal perfecta-; en cualquier contexto real sería muy difícil su obtención, y por ende, esto origina la imposibilidad de que no exista ningún esquema social *perfectamente justo*. Para Sen resulta necesario tomar el camino de la aceptación de las *valoraciones fuertes* –tipo Charles Taylor-, y entonces la vía de la elección racional debe basarse en una comparación de alternativas de justicia no-trascendentales.

Así, en contraposición a la idea de una teoría de la justicia basada únicamente en la perspectiva de *la justicia procedimental pura*, existe una corriente muy fuerte de planteamientos que parte desde otro lugar: la perspectiva del reconocimiento de Aristóteles y Hegel. En esta perspectiva se encuentra Paul Ricœur. Ricœur (1991: 177-178) construye su concepto de *justicia distributiva* a partir tres componentes: una dimensión teleológica determinada por el concepto de lo bueno; *una dimensión legal* que abarca la necesidad de *las instituciones de administración de la política y de la justicia*; y una *práctica*

social concreta que necesariamente implica un componente cultural y simbólico. La *viseé éthique* –intencionalidad ética- parte de reconocer la pregunta por la *vida buena* como el aspecto estructurador de la dimensión ética, la cual es complementada por la dimensión normativa (Ricœur, 1990: 202-203). Dentro de una dimensión de la justicia, para Ricœur se debe reconocer la importancia de la dimensión teleológica, pero a su vez, ella no puede configurarse como la última palabra; Ricœur asume que ésta debe ser complementada por la existencia de la norma y la ley como institución.²⁴⁹

La perspectiva de la justicia distributiva de Ricœur implica una triada de construcción de oposición entre la dimensión teleológica, la deontológica y en el medio una apuesta que el realiza por la *identidad narrativa*. Esta división parte de una comprensión de la ética con base en el concepto de *razón práctica* como es entendido en Aristóteles, Kant, Rawls, Habermas, entre muchos otros pensadores.

La cuestión principal radica en la interpretación de que el problema fundamental de *la razón práctica* consiste en el estudio de los fenómenos morales, en interacción profunda, si se quiere yuxtapuesta con las dimensiones *éticas, políticas y jurídicas*, e incluso históricas. Una perspectiva que se traza como reto una lectura del mundo contemporáneo, que implique un enfoque crítico de la modernidad, y que asuma que los problemas de *la razón práctica* no pueden ahora caer en ningún extremo: ni la pérdida del sujeto autobiográfico, ni tampoco en la desaparición total y absoluta del carácter normativo de la ética, o de las concepciones de justicia y de la aspiración a construir instituciones justas.

²⁴⁹ Nos dice Ricœur: “El predicado “justo” parece en efecto alternativamente resultante, como lo sugiere el título de mi lección, por una parte, de lo “bueno”, y por la otra de lo “legal”. ¿Qué significa esta oposición? {...} Según esta segunda interpretación, que será la mía, la dialéctica de lo “bueno” y lo “legal” es inherente al papel regulador que puede ser asignado a la idea de justicia como la práctica social que se refleja en ella. Esta es la hipótesis de trabajo que me propongo ahora profundizar. T.L. “Le prédicat “juste” paraît en effet alternativement tiré, comme le suggère le titre de ma leçon, du côté du “bon” et du côté du “légal”. Que signifie cette opposition? {...} Selon cette seconde interprétation, qui sera la mienne, la dialectique du “bon” et du “legal” serait inhérente au rôle d’idée régulatrice qui peut être assigné à l’idée de justice par rapport à la pratique sociale qui se réfléchit en elle. Telle est l’hypothèse de travail que je me propose maintenant d’approfondir” (Ricœur, 1991: 178). He llevado a cabo un análisis más profundo de este argumento en: Montoya (2011, p. 161).

En síntesis, las teorías deontológicas son aquellas que ofrecen una fundamentación teórica robusta y un procedimiento cognitivo para resolver como actuar en relación con el tipo de preguntas: ¿Qué debemos hacer?, ¿qué deberíamos hacer? ¿Cuál es la acción correcta-incorrecta?; ¿Cuál es la acción justa o injusta?; ¿Cuál es la acción legal-ilegal? Generalmente las teorías deontológicas ofrecen principios a partir de los cuales se puede determinar el contenido de acción humana, ejemplos: los imperativos categóricos (Kant, 1998); proposiciones normativas que impliquen una concepción de validez intersubjetiva – principios U y D- (Habermas, 2000), o variaciones de los principios de justicia tipo Rawls, (1999).

Como lo piensa Ricoeur (1991: 177-178) el concepto de *norma y de libertad* de origen deontológico es políticamente *necesario para garantizar orden y justicia*, pero es insuficiente; necesario porque la articulación que va *del imperativo categórico* en sentido moral, pasando por la estructuración de la sociedad civil y del estado de derecho, constituyen un ideal de *poder político legítimo*. Insuficiente porque el sistema de derecho construido sobre el ideal de la *autonomía y libertad* descansa sobre un *formalismo y procedimentalismo*, que ubica en un segundo plano la dimensión teleológica, que se instaure con Aristóteles y su apuesta teórica por la comprensión de la “vida buena”. Subsiguientemente, la perspectiva *formalista de la justicia distributiva, como la rawlsiana*, no concibe toda la dimensión del *reconocimiento* que las teorías éticas teleológicas reclaman, y que particularmente en Hegel se obtendrá en la *éticidad* y no en la *moralidad*. En palabras más simples, *la ley y la institución* son importantes porque ellas permiten determinar los procedimientos de *orden, justicia y libertad*; pero la norma entendida en sentido kantiano, *como cumplimiento a priori del deber*, es insuficiente porque implica un desconocimiento de la realidad de las personas y sus contextos; y por ende, un abandono de sus fines y de los aspectos que permiten obtener una “vida realizada”, que hacen que una *vida sea digna*.

La importancia de Kant es su aporte de fundamentar *la libertad, igualdad y dependencia jurídica* en principios morales basados en la *autonomía* de la razón práctica que resulta del despliegue del imperativo categórico entendido como forma pura de la ley. Pero, Ricœur se requiere tanto de los procesos de contextualización de una *historia concreta de vida*, como de la introducción de *instituciones* que permitan la realización de lo que Ricœur denomina la *intencionalidad ética*.²⁵⁰

En la otra orilla, el propósito de las teóricas éticas teleológicas consiste en introducir la pregunta por los fines, la identificación de aspectos teleológicos, objetivos, metas propuestas, en relación con preguntas del tipo: ¿Qué es la felicidad?, ¿Qué me hace feliz?, ¿Cuál es la acción buena-mala, conveniente o inconveniente que debemos ejecutar? ¿Qué es lo útil-inútil?; en una perspectiva contemporánea incluye por supuesto la dimensión del hedonismo, del respeto por el propio cuerpo, por la construcción de identidad. En ese sentido, se relaciona con la pregunta por la *vida buena* y la felicidad (Aristóteles, 2002); lo útil, la felicidad o el bienestar (Mill, 1993); *la vida realizada* (Ricœur, 1990); imperativos hipotéticos (Kant, 1998), el nivel ético de la razón práctica (Habermas, 2000), los proyectos de vida racional o que se circunscriben en el ámbito del poder de ciudadanía de la racionalidad (Rawls, 1993), el horizonte de la *bondad racional* (Foot, 2002); la pregunta contemporánea por la *virtud* (MacIntyre, 2001), la dimensión de los contextos de trasfondo (Taylor, 1994), y hacia la introducción de los factores institucionales, de construcción de

²⁵⁰ Como lo expresé en *Ética y Hermenéutica*: "{...} consiste en dar a la norma moral su justo lugar sin dejarle la última palabra. Ricœur considera que la transición entre lo ético y lo moral es posible a partir de dos elementos, primero, gracias a la función narrativa como un puente entre la mismidad y la ipseidad. Segundo, la prescripción, en las posturas deontológicas se presenta como un ejercicio de autoridad que se impone, o bien desde afuera, o bien desde arriba; por el contrario, incluir la moral en la intencionalidad ética acorta la distancia entre los dos ámbitos. De tal manera, la intencionalidad ética, en sí misma, es un camino de articulación entre lo teleológico y lo deontológico atravesado por tres tesis: 1. Que la estima de sí es más fundamental que el respeto de sí; 2) que el respeto de sí es el aspecto que revela la estima de sí bajo el régimen de la norma; 3) Por último, que las aporías del deber crean las situaciones donde la estima de sí no se manifiesta solamente como la fuente sino como el recurso de respeto, cuando ninguna norma nos ofrece una guía segura sobre el ejercicio *hic et nunc* del respeto. T.L.M. "1. que l'estime de soi est plus fondamentale que le respect de soi; 2) que le respect de soi est l'aspect que revêt l'estime de soi sous le régime de la norme; 3) enfin, que les apories du devoir créent des situations où l'estime de soi n'apparaît pas seulement comme la source mais comme le recours du respect, lorsque aucune norme certaine n'offre plus de guide sûr pour l'exercice *hic et nunc* du respect." (Ricœur, 1990: 201)." (Montoya, 2011: 85).

identidad moderna, de cultura, (Taylor 1996 & 1997), y de reconocimiento de la diversidad cultural, de vida, de pluralidad (Honneth), entre muchos otros autores.

La perspectiva de la *intencionalidad ética*, que subsume su perspectiva de justicia distributiva, implica superar la libertad trascendental de origen kantiano, para encontrar lo que a partir de Hegel, Ricœur denomina una *libertad terciaria*. En efecto, el concepto de libertad en Kant es la piedra angular de su razón práctica. Pero, debido a las fuertes objeciones de que la ética kantiana es trascendental, fundada sobre el principio de la universalización de las normas, y las fuertes implicaciones que se derivan de conceptos como la buena voluntad, el reino de los fines, Ricœur cree que es necesario introducir una noción de libertad que subsuma las inquietudes de Hegel a propósito de la *eticidad y la dimensión del reconocimiento*. Así, en palabras simples una *libertad terciaria* es una forma de la libertad que surja del reconocimiento y no desconectada de él. De esta forma, el camino que propone Ricœur reintroduce el interrogante por la dimensión del *reconocimiento de origen Hegeliano*.²⁵¹

²⁵¹ Nuevamente, en *Ética y Hermenéutica* expresé lo siguiente: “Para Ricœur (1986: 280) Hegel introduce una constitución dialéctica que instaura un movimiento entre las categorías de universalidad-particularidad-singularidad, en la cual él se encuentra interesado. En otras palabras, para Ricœur no se trata de desconocer el papel de la norma en la constitución de la *intencionalidad ética*; sino que la norma no puede referirse unívocamente al plano de la universalidad, desconociendo la *singularidad concreta del individuo fenomenológico*. Así, Hegel es importante para Ricœur porque el filósofo alemán busca en las estructuras, primero familiares, luego económicas, políticas, históricas y jurídicas, las mediaciones concretas, que él pensaba le hacían falta a la idea vacía de la ley del imperativo categórico kantiano. De esta forma, la introducción de la *eticidad* gana una doble perspectiva del reconocimiento del sí, en tanto el individuo no es anterior a la moralidad abstracta; pero a la vez, la acción humana se interpreta desde el plano de la acción política integrado *en y con* la comunidad: “{...} “Es esta visión arquitectónica que renace con la filosofía hegeliana del Estado. Ella renace sobre una forma moderna que supone que el derecho del individuo ya se ha afirmado. La ley según la cual, el derecho puede ser reconocido, no puede más que pertenecer a una institución política en la cual, el individuo encuentra sentido y satisfacción. El núcleo de esta institución es la constitución de un Estado de derecho, en el cual la voluntad de cada uno reconoce la voluntad de todos.” T.L. “C’est cette vision architectonique qui renaît dans la philosophie hégélienne de l’État. Elle renaît sous une forme moderne, qui suppose que le droit de l’individu s’est déjà affirmé. La loi sus laquelle ce droit peut être reconnu ne peut être dès lors que celle d’une institution politique dans laquelle l’individu trouve sens et satisfaction. Le noyau de cette institution, c’est la constitution d’un État de droit, dans laquelle la volonté de chacun se reconnaît dans la volonté du tout.” (Ricœur, 1986: 282).” (Montoya, 2011: 131-132).

Tal como Hegel ve el asunto, Kant no facilita una autonomía real; pues para llegar a ella, debemos pertenecer a un mundo social racional en el que los individuos puedan, tras la reflexión, aceptar un mundo que satisface sus necesidades. Por ello, lo que nos seduce del pensamiento de Hegel, nos dirá Ricœur (1986: 279), es la idea de que hay que buscar en la *Sittlichkeit* -en la vida ética concreta- las fuentes y los recursos de la acción sensata. En el sentido que ningún individuo inicia por sí sólo la vida ética a través de las costumbres, por el contrario, nosotros nacemos en un conjunto de instituciones y de ethos que nos determinan.²⁵² Este es precisamente el contexto en el que Nancy Fraser desarrolla su teoría de justicia social. Para ella existe una tensión entre las teorías que han focalizado el problema de la justicia social en los aspectos relacionados con la distribución y la redistribución, y quienes por otro lado, se han hecho la pregunta por las *reivindicaciones del reconocimiento*, y en ese sentido, las teorías de la justicia que buscan la reivindicación de los *enfoques de género, la diferencia identitaria, minoritaria*, y los movimientos sociales parecen situarse en una orilla distinta de la pregunta por la distribución. La tesis central de Fraser (2008) radica precisamente que para ella se trata de una antítesis falsa: “{...} Mi tesis general es que, en la actualidad, la justicia exige tanto la redistribución como el reconocimiento. Por separado, ninguno de los dos es suficiente.” (2008: 84). Como Fraser lo sostiene, no es tan fácil de resolver la cuestión de cómo una teoría puede desarrollar la capacidad para abordar ambas perspectivas, creando un marco global que articule los aspectos emancipadores y los distributivos.

²⁵² Por eso, lo que Hegel llama *Sittlichkeit*, como lo expresa Ricœur, consiste en una red de creencias axiológicas a través de las cuales una comunidad concreta establece lo que es justo e injusto, prohibido y permitido: “{...} Es en este punto que la tentativa hegeliana nos seduce; en lugar de buscar en la idea vacía de la ley en general, la contrapuesta de una voluntad que, de otro modo resulta arbitraria; Hegel busca en las estructuras sucesivas del orden familiar, después económico, y en general político, las mediaciones concretas que hacen defectuosa la idea vacía de la ley. De esta manera, se articula una nueva *Sittlichkeit* ya no anterior a la moralidad abstracta, pero posterior a ella.” (Ricœur, 1986:281-282). He desarrollado este argumento previamente con mayor amplitud en (Montoya, 2011: 135-136).

7.7 El concepto de equidad

Existe una dificultad en la construcción del significado del *concepto de equidad*, debido a sus relaciones intrínsecas con las nociones de *imparcialidad, del mérito, y de las diversas formas de interpretar la igualdad (jurídica, social, económica, de oportunidades, de posiciones)* que previamente hemos abordado. Ahora, en la construcción que realizamos en este documento, la equidad tiene un primer componente de definición en *la imparcialidad ante la ley, la norma, y las instituciones sociales, políticas y económicas*. En segundo lugar, no podemos proponer una *equidad* sin metas sociales, sin una aspiración a la *igualdad social* porque ello sería simplemente establecer una *rectitud en los procedimientos*, como bien lo señala Sen a propósito de la crítica hacia la teoría de la justicia de Rawls. En consecuencia, *la equidad tiene un componente tanto de imparcialidad como de desarrollo social*. Y en tercer lugar, tampoco podemos prescindir en la *equidad* de la dimensión de la pregunta por el *reconocimiento y los enfoques diferenciales*, y por el acceso a *bienes, libertades y derechos*, de todos los seres humanos que no son o forman parte del conjunto del ideal moderno compuesto por la imagen de un varón *blanco, educado, burgués, occidental* sobre el que por largo tiempo se ha construido el *imperio de la legalidad*.

Ahora, para cimentar los anteriores aspectos de la equidad (*Equality*), en este documento, nos basaremos en 4 diferentes perspectivas: 1) *La equidad rawlsiana (rawlsian equality)*. 2) *La equidad utilitarista (utilitarian equality)* y *de la teoría económica neoclásica*, que incluye la concepción de *equidad de la utilidad total (total utility equality)*. 3) *la concepción de la equidad y el desarrollo social de Amartya Sen (2002)*. Y 4) *La perspectiva de la equidad de la teoría neoclásica, su relación con el financiamiento por vía de la demanda y los conceptos de FPP y ECT*. Se abordan éstas cuatro perspectivas, porque desde el punto de vista del autor de esta investigación, este marco interpretativo de la equidad permite, por un lado, analizar las categorías semánticas que emergen de las normas, y por otro lado, plantear una tensión central, enriquecer el debate dado inicialmente en torno a la tensión entre la

educación como derecho y como servicio.

7.8 El concepto de Fairness como equidad y la igualdad de oportunidades en John Rawls

Particularmente, cuando Rawls (2001b) propuso sus principios de la justicia intentaba proponer una solución normativa precisamente a través de un esquema de *fairness* – imparcialidad y equidad-. El esquema de *equidad* de John Rawls descansa fundamentalmente en la propuesta del establecimiento de los principios de la justicia, y su formulación²⁵³ es la siguiente: el primer principio: “{...} a. Cada persona tiene *el poder de demandar*²⁵⁴ en forma igualitaria un pleno y adecuado esquema de derechos y libertades básicas, esquema que es compatible para todas las personas, y tal diseño de libertades políticas, y sólo esas libertades, deben ser garantizadas en su justo valor.” T.L: “a. Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic Rights and liberties, which scheme is compatible with the same scheme for all; and in this scheme the equal political liberties, and only these liberties, are to be guaranteed their fair value.” (Rawls, 1993: 5).

Esto nos indica que el primer principio defiende la existencia de un esquema de derechos de carácter político, el cual debe y puede ser empleado por todos los ciudadanos de una sociedad con el propósito de afirmar sus derechos. Rawls (2001: 44) afirma que el primer principio permite defender un conjunto de libertades políticas básicas que identifica de la siguiente manera: 1) La libertad de pensamiento y libertad de conciencia; 2) la existencia de libertades políticas, como el derecho al voto, de asociación y a participar en política; 3)

²⁵³ Ciertamente líneas más arriba introdujimos una referencia a ambos principios, sin embargo, solo hasta ahora realizamos una argumentación contextualizada de los mismos.

²⁵⁴ N.T: Son importantes los diversos significados que posee el término *claim*, dado que implica ejercicios políticos y jurídicos tales como *reclamar, merecer, afirmar, sostener, solicitar, demandar, pretender*; pero, sobre todo en la versión inglesa la expresión se utiliza para defender la existencia de un derecho o una virtud. “1. To demand by or as if by virtue or a right; demand as a right or as a due {...}” (Costello B. Robert, & Others, 1991. 249).

el esquema de derechos y libertades que son necesarias para la integridad física y psicológica de las personas; y finalmente, los derechos y las libertades protegidas por el Estado de derecho (rule of law). Este conjunto de libertades se defienden mediante una estructura constitucional de la democracia, en otras palabras, los principios de la justicia pretenden especificar un conjunto de garantías constitucionales, como en efecto lo son: la declaración de los derechos civiles (the bills of rights) y la declaración de los derechos del hombre (Rawls, 2001: 44-45).²⁵⁵ Por su parte, el segundo principio es: T.L: “Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primero, ellas deben estar ligadas a puestos y oficios abiertos para todos, en condiciones de una imparcial igualdad de oportunidades; segundo, ellas deben producir los más grandes beneficios para los miembros menos privilegiados de la sociedad.”²⁵⁶ b. Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: first, they are to be attached to positions and offices open to all under conditions of fair equality of opportunity; and second, they are to be to greatest benefit of the least advantaged members of society.” (Rawls, 1993: 6).

La relación entre el primero y el segundo principio de la justicia radica en que el primero garantiza los elementos constitucionales esenciales, mientras el segundo, establece la igualdad de oportunidades a través del principio de diferencia. Rawls (2001: 43) claramente indica que existe una prioridad del primer principio sobre el segundo; y dentro de éste, existe una prioridad de la primera parte del enunciado denominado: *principio de igualdad de oportunidades* en relación con la segunda parte designada: el *principio de diferencia*

En esta disertación, el principio de *igualdad de oportunidades* de Rawls tiene dos pretensiones importantes: primera, él se propone establecer una distribución justa para

²⁵⁵ Las palabras exactas de Rawls son: “{...} Throughout the history of democratic thought the focus has been on achieving certain specific rights and liberties as well as specific constitutional guarantees, as found, for example, in various bills of rights and declarations of the rights of man. Justice as fairness follows this traditional view”.

²⁵⁶ “No existe ninguna variación entre la formulación en *Political Liberalism*. y *Justice as Fairness. A Restatement.*, tan sólo una denominación que es ampliamente conocida, se trata que el texto de 2001 al final de la comulación escribe entre paréntesis: *el principio de diferencia*. Rawls, John (2001: 42).

todos los miembros de la sociedad.²⁵⁷ Segunda, *el principio de igualdad de oportunidades* tiene una relación intrínseca con una característica central del estado de bienestar de carácter keynesiano: la existencia de una base social que todo ciudadano debe y puede disfrutar como un derecho.

Por ese motivo, Rawls asume que la noción de *bienestar de la sociedad* (welfare of society) debe ir de la mano de la noción (Well-being)²⁵⁸ -que preferimos traducir como *la realización de la persona*-. “La idea intuitiva es, puesto que *la realización de todos*²⁵⁹ depende de un esquema de cooperación, sin el cual ninguno podría tener una vida satisfactoria, la división de ventajas debería ser semejante a establecer en adelante una cooperación consentida por todos los que toman parte en ella, incluyendo a aquellos que están peor situados (Rawls, 1999: 13).”²⁶⁰

El *principio de diferencia* busca introducir política y jurídicamente una concepción de la cooperación social a través de lo que podemos llamar una concepción de *justicia como equidad que introduce distinciones cualitativas*, en el sentido que, no se trata de establecer un beneficio social igual para todos, sino proporcionado. La pretensión *del principio de diferencia* radica en que las decisiones políticas deben siempre beneficiar a *los menos favorecidos de la sociedad*, y al mismo tiempo, en ningún caso tales decisiones deben conducir a no beneficiar a los más privilegiados. Esta interpretación del segundo principio

²⁵⁷ En forma específica, el *principio de diferencia* tiene como trasfondo su disputa con el utilitarismo, precisamente por la maximización del bien para aquellas personas que se encuentran menos favorecidas. Rawls considera que el *principio de maximización de la utilidad* es adecuado para empresas o proyectos con fines particulares, porque los individuos pueden sopesar con relativa facilidad que elementos prefieren sobre otros, cuáles pueden postergarse en el tiempo y por qué, y cuáles no. Pero, en su opinión es completamente inadecuado para decisiones de carácter político y moral porque la idea que subyace en él es la de *sacrificio*. La pretendida búsqueda del bien de la mayoría implica que necesariamente *existe una minoría* que no es considerada seriamente.

²⁵⁸ N.T: En inglés se define el término con las siguientes expresiones: “a good or satisfactory condition of existence; a state characterized by health, happiness, and prosperity; welfare.” (Costello B. Robert, & Others, 1991: 1512). Reservamos la traducción del término “welfare” por bienestar y “well-being” lo traducimos como la realización de la persona.

²⁵⁹ N.T: Everyone's well-being.

²⁶⁰ "The intuitive idea is that since everyone's well-being depends upon a scheme of cooperation without which no one could have a satisfactory life, the division of advantages should be such as to draw forth the willing cooperation of everyone taking part in it, including those less well situated." (Rawls, 1999: 13).

obedece a otra regla de interpretación denominada *el principio de eficiencia* (Principle of efficiency): “El principio sostiene que una configuración es eficiente todas las veces que es imposible cambiarla, y además al llevarla a cabo, alguna persona (al menos una) se encuentra *con mejor fortuna*²⁶¹ o *sea más feliz*, sin que al mismo tiempo haga que otras personas (al menos una) *estén en una situación peor*²⁶² o *sean infelices*²⁶³”.

De tal forma, trasladando la propuesta de John Rawls al campo de la política educativa; analíticamente se derivan tres consecuencias; primera, si la educación se asume como un bien primario o fundamental, el Estado de derecho debe *garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos*, y no únicamente para quienes pueden pagar el costo total de la educación, o quienes pueden acceder a beneficios por parte del Estado después de realizar una mejor inversión en la educación media.

Segundo, dentro del esquema institucional se debe establecer una prioridad de aquellas personas *menos favorecidas dentro de la sociedad*; en el contexto de lo que Rawls ha descrito como los componentes *de la lotería natural*, es decir, las personas nacen y crecen en una situación de desventaja, en el que *“naturalmente”* unos están mejor situados que otros en términos de acceso a libertades, disfrute de recursos y de bienes; por tal motivo, una sociedad que aspire a *la justicia social* requiere de una estructura básica que introduzca el *principio de diferencia*. Tercero, la propuesta de la inalienabilidad de los derechos ubica a Rawls, en lo concerniente a la política educativa, en una perspectiva muy similar a la del estado de bienestar, en el sentido que, es una función del *estado de derecho* garantizar el acceso a los bienes fundamentales. Un aspecto que resulta importante considerar es la pretensión de la educación como un *bien primario*, la cual no es exclusiva de un esquema rawlsiano, puede serlo de cualquier régimen constitucional. El argumento consiste en que

²⁶¹ N.T: La expresión “better off” es difícil de traducir, sin embargo, significa: a. in better circumstances. b. more fortunate; happier. (Costello B. Robert, & Others, 1991: 131).

²⁶² Asimismo, prefiero interpretar “worse off” por: “estén en una situación peor” o “sean infelices” al interpretarla como un antónimo de “better off”.

²⁶³ “The principle holds that a configuration is efficient whenever it is impossible to change it so as to make some persons (at least one) better off without at the same time making other persons (at least one) worse off.” (Rawls, 1999. 58).

si se desea promover *la superación de las des-igualdades en la sociedad, la inequidad, y la falta de oportunidades de las personas* que forman parte del grupo con menores ingresos, se concibe como necesario pensar que la educación superior, y no solo la educación básica y media, sean interpretados como *bienes primarios*, hoy en día no es así, desde la perspectiva del Banco Mundial y la OCDE, para quienes la educación básica y media es un derecho fundamental de los ciudadanos, pero no tiene esta misma valoración deontológica la educación superior.

Ahora, ciertamente la defensa de la educación superior como un derecho fundamental de los ciudadanos, no depende de la implementación de un régimen liberal rawlsiano, sino del fortalecimiento de un *verdadero estado social de derecho*. Rawls es solo una teoría que nos permite volver a la importante pregunta por las condiciones institucionales para alcanzar, sino una sociedad completamente justa, al menos una *razonablemente decente*.

En esta dirección, nuestro punto de partida consiste en argumentar que la pregunta por la *justicia distributiva* es importante por cuatro razones: Primero, los modelos centrados en variables como *el crecimiento económico* pueden dejar de lado en el análisis importantes *externalidades negativas*. Segundo, *la justicia distributiva* incluye la pregunta por el bienestar en términos económicos, pero involucra otras dimensiones de la vida política y social como la formación ciudadana, la defensa de derechos, bienes y libertades fundamentales. Tercero, la justicia distributiva implica un análisis de la pregunta teleológica por los fines últimos que persigue el estado de derecho y que sustentan el principio de legitimidad de las instituciones sociales; y en ese sentido, aplicada a la educación superior implica la introducción de la pregunta por los fines de los procesos formativos. Y cuarto, la justicia distributiva permite establecer cuál es el criterio o los criterios que una sociedad emplea para establecer la regla de reparto, la satisfacción de bienes, derechos, libertades y responsabilidades en su interior; de tal forma que, dichos criterios institucionalizados determinan subsecuentemente la producción de la política pública.

Sen (2009: 64, 91-92) afirma que el valor fundamental de la *teoría* de Rawls consiste en poner en el centro de la discusión las exigencias de la *Fairness* como factor determinante de la justicia, no sólo en el sentido de re-introducir la pregunta por la igualdad en la *justicia social*, sino de plantear la necesidad de anteponerla a la dimensión misma de la estructura institucional. En segundo lugar, considera como un acierto introducir la práctica de la democracia deliberativa como un asunto de discusión y de reflexión que se establece en el marco de una *objetividad como razonabilidad práctica*, es decir, valora en forma positiva la idea de que *una concepción pública de la justicia* establezca criterios para definir los aspectos de elección racional, dentro de una concepción de juicio y de discusión reflexiva. En ese sentido, también reivindica la propuesta de los dos poderes morales, *las ideas de racionalidad y razonabilidad*, como aspectos centrales del ejercicio de la ciudadanía; reconoce la importancia de *la prioridad de la libertad* y su posible papel en un proceso de evaluación de la justicia pensado para esquemas sociales; además del valor de introducir *los principios de igualdad de oportunidades y de participación*, como aspectos procedimentales que le otorgan beneficios a las personas *peor situadas* en la sociedad.

Sin embargo, Sen piensa que la perspectiva de Rawls al pretender *la perfección* en los procedimientos se dedica de manera primaria a *hacer justas las instituciones* y no se ocupa de manera suficiente de *las sociedades reales*. Por lo tanto, si bien la teoría de la justicia de Rawls, denominada por Sen como *el institucionalismo trascendental*²⁶⁴, realiza un aporte importante sobre las exigencias de las *reglas de conducta*²⁶⁵, su teoría de la justicia es deficiente porque existe una enorme distancia entre *una perspectiva basada en*

²⁶⁴ Sen (2009: 20) ubica dos tradiciones en la constitución de las teorías de la justicia, una representada por Locke, Rousseau, Kant y Rawls, que, según él, tienen en común asumir que la tarea fundamental de la teoría de la justicia consiste en la caracterización de las instituciones justas. En la otra cara de la moneda, se encuentran Smith, Condorcet, Wollstonecraft, Bentham, Marx y Mill, quienes analizaban la posibilidad de la influencia institucional, pero siempre en relación con el comportamiento real de la gente, las interacciones sociales y otros factores determinantes.

²⁶⁵ Sen (2009: 83) reconoce que fue Rawls quien puso en el centro del debate la revitalización de la pregunta por la equidad en la filosofía política.

*procedimientos y una concepción basada en realizaciones, comparaciones y situaciones reales.*²⁶⁶

Posteriormente, refiriéndose al filósofo norteamericano de manera explícita, Sen (2009: 41-42) expresará que la teoría de la justicia de John Rawls adolece de dos problemas fundamentales; primero, la posibilidad de que no exista un *consenso razonado* incluso bajo las condiciones de imparcialidad y escrutinio en los que se basan las ideas *de la posición original y el velo de ignorancia*, y en consecuencia, la invalidez política de encontrar un *consenso trascendental*. Segundo, *el ejercicio de la razón práctica* en Rawls se concentra en instituciones y reglas que identifican una situación perfecta que nunca estará disponible para el ejercicio de la *elección racional de la sociedad*. Por lo tanto, Sen (2009: 41-42) se pregunta: ¿para qué centrarse en la redundancia de la *solución trascendental* cuando el problema de la *justicia social* requiere un ejercicio de la razón práctica que reclama una elección real de comparación entre alternativas factibles?²⁶⁷ Sen reconoce que en *Liberalismo político* Rawls abandonó importantes características del *institucionalismo*

²⁶⁶ Sen (1996: 398) desde *On the Status of Equality* sostuvo que, frente a la pregunta por la equidad, aplicada a cualquier aspecto, bien sea desde el punto de vista de los ingresos (incomes), utilidades y libertades (freedoms) existe una dificultad de fondo, y ésta consiste en la tensión entre *el punto de vista analítico de una teoría de la justicia*, las decisiones en el ámbito político, y las creencias y convicciones reales de las personas.

²⁶⁷ Sen (2009: 87) lleva incluso su posición sobre Rawls aún más lejos, y afirma que los problemas que originan el *trascendentalismo de la posición original y el velo de ignorancia* conducen a la necesidad de abandonar la concepción de la justicia como equidad por etapas propuesta por Rawls: “Si las instituciones tienen que ser establecidas con fundamento en un único conjunto de principios de justicia que emana del ejercicio de equidad a través de la posición original, entonces, la ausencia de una tal emanación afecta la base misma de la teoría” (2009: 87). Sen (1990) desde *Justice: Means versus Freedoms* afirmó que la información es una de las bases fundamentales para tomar decisiones desde una perspectiva de la justicia, porque la información incide directamente en la corrección o incorrección de los juicios que son formulados. En este sentido, Sen ve en la definición de la *posición original y del velo de ignorancia* un procedimiento de representación muy difícil de aceptar, debido a la imposibilidad que tienen los seres humanos de realizar tal nivel de abstracción a la hora de discutir y tomar decisiones en el ámbito político. Además, retomando la objeción de G. A. Cohen (2008), Sen (2009: 90-91), sostiene que existe un problema de fondo en la *posición original y el velo de ignorancia* como procedimientos ideales de argumentación, y este es la desaparición de los incentivos, toda vez, que Rawls justifica el ejercicio de decisión en la capacidad de razonabilidad de las personas y sólo de manera indirecta en sus propios intereses. Como Rawls mismo construye el análisis de la fairness —equidad e imparcialidad—, desde el funcionamiento de las instituciones que forman parte de la estructura básica de la sociedad, y como la reforma a dicha estructura se sustenta a partir del papel que tienen *los principios de justicia*, que son creados en la posición original y el velo de ignorancia, necesariamente si se invalidan los procedimientos que determinan su creación, se deslegitima su utilidad, y por consiguiente, estima Sen, se invalida igualmente todo el proceso de reforma institucional posterior.

transcendental.²⁶⁸El asunto se encuentra en la forma como Rawls mantuvo durante casi cuatro décadas la formulación unívoca de los principios de la justicia, es decir, la relación interna de elección entre los diversos postulados que aspiran a ser planteados como los principios de la justicia, las convicciones profundas y los bienes que defienden. Estas dificultades a propósito del velo de ignorancia y la posición original, motivan a Sen, a tomar una decisión metodológica en su propio trabajo, y esta es, la de abandonar el esquema de argumentación dentro de la perspectiva trascendental, aun incluso después de aceptar la existencia del giro en las obras finales del pensamiento rawlsiano. Para Sen resulta necesario tomar el camino de la aceptación de las *valoraciones fuertes* –tipo Charles Taylor–, y entonces la vía de la elección racional debe basarse en una comparación de alternativas de justicia no-trascendentales, Sen: “{...} lo que se requiere, en cambio, es un acuerdo basado en la razón pública, sobre la gradación de alternativas realizables.” (2009: 49).²⁶⁹

²⁶⁸ Esta dificultad tiene otro agravante si se piensa en la univocidad en la elección de los dos principios de la justicia. Desde las dos versiones iniciales de su teoría en (Rawls, 1958), pasando por los desarrollos posteriores de (1963), (1967), incluyendo la versión más conocida de (1971), la formulación de los dos principios de la justicia sólo presentó cambios estructurales hasta *Political Liberalism* de (1993) y sólo se amplió la posibilidad de la existencia de otro tipo de principios hasta *Justice as Fairness. A Restatement*, del (2001) y en *Law of People* de (2003) de la siguiente forma: “{...} Las partes deben siempre garantizar los derechos y las libertades básicas de quienes son sus fideicomisarios. Si las partes suponen la obtención del pluralismo razonable (I:6.2), ellos saben que en gran medida, esas libertades pueden asegurarse de la misma manera que se aseguran las cosas; pero, incluso si ellos pudieran confiar con esto, *por razones públicas podrían seleccionar los dos principios de la justicia o principios similares*.²⁶⁸ Además, en la selección de los principios, *ellos deben expresar la concepción política que se encuentre más coherente con los intereses fundamentales de los ciudadanos que representan*.” T.L. “The parties must always guarantee the basic Rights and liberties of those for whom they are trustees. If they suppose reasonable pluralism obtains (I:6.2), they know that most of these liberties may already be secure as things are, but even if they could rely on that, *they would for reasons of publicity select the two principles of justice, or similar principles*. Besides, they must express in their selection of principles the political conception they find most congenial to the fundamental interests of the citizens they represent.” (Rawls, 1993: 64). Así mismo, en *Law of People*, Rawls va a admitir que las sociedades tienen distintos niveles de apropiación de la manera como se propone la construcción de la democracia: “Recordemos que, en el caso doméstico, el contenido de la razón pública es proporcionado por una familia liberal de principios de la justicia para un régimen democrático constitucional, y no simplemente por uno sólo de ellos. Además, muchos liberalismos y subsiguientemente, varias formas de razón pública son especificados por una familia de concepciones políticas razonables.” T.L. “Recall that, in the domestic case, the content of public reason is given by the family of liberal principles of justice for a constitutional democratic regime, and not by a single one. There are many liberalism and therefore many forms of public reason specified by the familiar of reasonable political conceptions.” (Rawls, 2003: 57).

²⁶⁹ Esto necesariamente conduce a una teoría de la elección racional con un enfoque comparado –en el que Sen, se verá profundamente influenciado por Kenneth Arrow–, debido al propósito de su teoría de explorar los medios y métodos para realizar evaluaciones comparativas de las alternativas sociales a partir de los valores de las personas y de las vidas afectadas. La convicción de Sen radica en que la justicia: “{...} no puede

Pero además de ello, Sen va a establecer una relación explícita entre *la justicia distributiva y el desarrollo social*. Se trata de una interacción que, en la teoría política y moral de Rawls, se encuentra entre líneas, pero que no es planteada como una cuestión fundamental de la *justicia social*. Por el contrario, desde nuestro horizonte interpretativo *de la economía política*, no es posible pensar la pregunta por la formulación de una justicia distributiva que no aborde en forma directa la pregunta por el *desarrollo social*, dado que si bien Rawls tiene razón en la necesidad del fortalecimiento institucional a través de una democracia deliberativa, participativa y constitucional más fuerte, los elementos que configuran la política económica a través de las perspectivas de desarrollo resultan tanto o más determinantes en la práctica, que lo que las normas señalan como ideales normativos.

7.9 El concepto de equidad dentro del desarrollo social

Para Rolando Franco (2002:65) el concepto de *desarrollo social* implica una dimensión de *igualdad de oportunidades y del aseguramiento de ciertos mínimos de bienestar para todos*. Ahora, dentro de los factores que conforman el *desarrollo social*, para él se encuentran: el tema de la expansión demográfica, la inestabilidad del crecimiento, el desempleo y la informalidad, la pobreza y la indigencia, la distribución del ingreso, la desigualdad expresada en el índice de Gini, la desigualdad en el acceso de bienes y servicios, y la no-participación en las actividades políticas.

En este sentido, la definición de Franco nos permite diagnosticar un problema que hemos enfrentado desde el principio, y es el traslapamiento de los conceptos de *desarrollo económico y desarrollo social*. De ahí que nosotros, en esta disertación, para distinguirlos, en un capítulo diferente haremos referencia a la interrelación entre *el desarrollo y el*

ser indiferente a las vidas que las personas pueden realmente vivir.” (2009: 50), una perspectiva de la justicia que Sen compartirá con Martha Nussbaum, y una relación que nosotros abordaremos más adelante.

crecimiento económico a partir de la definición que defiende la Escuela de Chicago, y en este apartado, estamos construyendo el significado y límites *del segundo concepto*.

Según el Departamento de desarrollo social (*Social Development Department*) del Banco Mundial (2000: 10) la noción tradicional de *desarrollo social* se orientaba hacia la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la provisión de *servicios sociales* (*providing social services*) la provisión de estructuras que garantizarán la *seguridad*, la introducción de reformas que mejorarán la eficiencia del gasto y la *gobernanza* de las instituciones de los Estados. Pero, a partir de la conferencia de Copenhage (realizada en 1995) hubo un cambio de paradigma, en el sentido que, dicho concepto no debía concebirse más como una forma de *provisión de servicios sociales* (*social service provision*) sino que debía incluir un rango de elementos políticos, económicos, culturales e institucionales que desempeñaran un rol crítico en la reducción de la pobreza y la inclusión social.²⁷⁰

Posteriormente, la CEPAL (2015: 9) en el documento *Desarrollo social inclusivo*²⁷¹ igualmente lo define en referencia con los temas de *reducción de la pobreza, y la disminución de las desigualdades*, pero inmediatamente enmarca dicha preocupación *dentro del concepto de Desarrollo sostenible, con la agenda 2030*, y con los ODS que en un sentido más amplio defiende la ONU.

En la perspectiva de la CEPAL (2015) *el desarrollo social* se pregunta por el fuerte aumento de *las personas en situación de inequidad* y plantea tres dimensiones fundamentales. La primera se relaciona intrínsecamente con las metas institucionales de *superación de la*

²⁷⁰ El Banco Mundial en el 2009 interpretará este concepto de la siguiente forma: "{...} El desarrollo social se define como la transformación de las instituciones y, como tal, promueve un crecimiento fortalecido, proyectos mejorados y una mejor calidad de vida. El plan fija una visión, unos objetivos, y un curso de acción a largo plazo y sugiere acciones, objetivos, y medidas institucionales específicas para los próximos cinco años." (Banco Mundial, 2009: 168).

²⁷¹ El título completo del documento es: *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*.

pobreza y la reducción de las *desigualdades económicas*²⁷²; en ese sentido, entre los años 2000 y 2015, para el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) *el desarrollo social* se interpretó como un aspecto común dentro de los *Objetivos del Milenio*. En el marco actual, las instituciones multilaterales modifican la preocupación por el *desarrollo y la política social* pasando de los ODM (Objetivos del Desarrollo del Milenio) hacia la formulación de los ODS (Objetivos del Desarrollo Sostenible). Éstos conforman 17 objetivos²⁷³ cuyo propósito principal, según el mismo PNUD es: “{...} poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.” (PNUD, 2018b). Así, el primer horizonte del desarrollo social se relaciona intrínsecamente con el *crecimiento económico*, dado que el tema continúa siendo la obtención del *bienestar y la prosperidad*.

Una segunda dimensión del *desarrollo social* se encuentra en la búsqueda de la *superación de la pobreza y la indigencia* (CEPAL, 2015: 18). Ésta consiste en la importancia creciente que las instituciones multilaterales les dan a los conceptos de *riesgo y vulnerabilidad*. Es

²⁷² De hecho, ese es el título del evento de la CEPAL realizado en el año 2015: *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Memoria de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015.

²⁷³ Los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible son: “1) Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible. 3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades. 4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos. 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos. 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación. 10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos. 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles. 13 Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible. 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica. 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. 17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.” PNUD (2018). En: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/mdgs/>

decir, la *vulnerabilidad*, en relación con la pobreza, se asume desde la perspectiva de la capacidad de adquisición, administración, y control de bienes, recursos y servicios por parte de un individuo y su familia para garantizar bienestar o la satisfacción de necesidades. *El riesgo* por su parte se refiere a las personas que apenas si superan las *líneas de pobreza* y de *pobreza extrema*. Por lo tanto, se trata de un sector poblacional expuesto a unas situaciones más críticas como el desempleo, la exposición a altas tasas de interés (formales e informales), problemas de salud, pérdida del capital físico, entre otros (CEPAL, 2015: 20).

Y la tercera dimensión del *desarrollo social* se encuentra en los factores que forman parte de la perspectiva de la *igualdad y la desigualdad*. Esta a su vez, subsume los conceptos de *desigualdad en los ingresos, desigualdad de oportunidades tanto educativas como laborales; desigualdades de género, desigualdades étnicas de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente*, entre otros, y por esta característica es que también se traslapa con la definición de *equidad e igualdad de oportunidades*, que abordaremos más adelante.

Por otro lado, existe la propuesta de *desarrollo social* de Martha Nussbaum y Amartya Sen enmarcada dentro de la teoría *del desarrollo humano*, la cual es también conocida como *el enfoque de capacidad o de las capacidades*. La vertiente de Nussbaum, como ella misma lo expresa, está basada en dos preguntas: ¿Qué son realmente capaces *de hacer y de ser las personas?*,²⁷⁴ y ¿Qué oportunidades tienen verdaderamente a su disposición para alcanzar lo que ellas mismas han establecido desde su dimensión teleológica? (2012: 14). De esta forma, Nussbaum quiere destacar el componente humano dentro de la dimensión del *desarrollo* argumentando la necesidad de que éste debe ir acompañada de una teoría de la *justicia social*²⁷⁵. Sin embargo, esta perspectiva difiere de las posiciones deontológicas, como la de John Rawls, dado el énfasis en la realidad sobre la que pretende construir su

²⁷⁴ El aspecto principal de la teoría consiste en proporcionar un esquema para realizar una concepción de la justicia en el que *las personas sean lo que ellas son capaces y desean ser*: T.L: “What is each person able to do and to be” (2001: 18).

²⁷⁵ “The capabilities approach can be provisionally defined as an approach to comparative quality of life assessment and to theorizing about basic social justice” (Nussbaum, 2011: 18). T.L: “El enfoque de las capacidades puede definirse provisionalmente como una aproximación comparativa y evaluativa de la calidad de vida, y cómo una teorización de la justicia social básica.”

planteamiento. Puesto que, *el enfoque de las capacidades* de Nussbaum y Sen tiene la pretensión de convertirse en una alternativa para la construcción de políticas públicas, de tal manera que éstas generen la posibilidad de introducir modificaciones que permitan obtener *el empoderamiento y el respeto por las personas reales*. Así, su propuesta adopta un principio de carácter kantiano al afirmar que el concepto de *persona* debe valorarse como *un fin en sí*; pero complementa esta idea con una de talante aristotélico al proponer que la meta final de los seres humanos debe concebirse desde la noción de *realización* (Well-being) a partir de las oportunidades que disfruta.²⁷⁶

En consecuencia, la teoría se dirige a un horizonte de *la elección de la libertad* (*It is focused on choice or freedom*), a partir de la existencia de unos bienes sociales definidos en términos de *un conjunto de oportunidades y libertades substantivas* (*A set of opportunities or substantial freedoms*), que permiten a las personas *un poder de autodefinición*. Nussbaum (2011: 18-19) siente la necesidad de establecer que se trata de un enfoque *completamente pluralista en sus valoraciones*; de tal forma que el concepto de *capacidades* no puede ser reducido a una simple medida o escala numérica; y que la naturaleza y cualidad de ellas depende de cada individuo.

En Nussbaum (2011: 20) una *capacidad* es una forma de *libertad substantiva* cuyo propósito consiste en permitir la obtención de determinados resultados mediante combinaciones alternativas (*to achieve alternative functioning combinations*). En otras palabras, no se trata únicamente de *habilidades* (abilities), sino de un conjunto de *libertades y oportunidades* que desde una dimensión personal combinan diversas posibilidades de acción política, económica y social.²⁷⁷ Por otro lado, la teoría de Nussbaum (2011: 24) contiene en su

²⁷⁶ La capacidad implica una relación intrínseca con el establecimiento de los *finés en nuestra vida*, del tipo de cosas que nosotros valoramos, deseamos en nuestras vidas y se tornan en nuestros objetivos; aspectos que indirectamente se relacionan con la antigua pregunta aristotélica por la “vida buena”, la virtud y la eudaimonia.

²⁷⁷ Nussbaum (2011: 21) reconoce las dificultades de definir la noción de *capacidades* de esta manera, porque abarcan varios aspectos; por ello opta por adjetivar el concepto. Así cuando el propósito es el reconocimiento de las *características de la persona*: los rasgos del temperamento, las capacidades intelectuales y emocionales, el estado físico y de salud, las capacidades de aprendizaje, y las habilidades de percepción y movimiento, estas

interior un concepto subyacente de equidad en su propuesta; en el sentido que el enfoque de las *capacidades* debe conducir a permitir que las personas que se encuentran en una *situación de desventaja* en la sociedad, puedan alcanzar el umbral (treshold) de calidad de vida, en el contexto de una *vida realizada*.²⁷⁸ La *teorías de las capacidades* posee un sentido de defensa de *las oportunidades sociales* de los ciudadanos; y tales se basan en el concepto de libertades, que incluyen los derechos sociales, políticos y económicos que abarcan diferentes esferas, desde una dimensión de la libertad y participación política, hasta la provisión de otros bienes sociales como la salud y la educación (Nussbaum, 2010: 47).

En forma concreta en su obra: *Sin fines de lucro*, Nussbaum realiza una defensa del papel fundamental que tiene la educación universitaria en el proceso de formación ciudadana y de conformación de una democracia contemporánea. Específicamente, esta obra nos invita a pensar que el mundo contemporáneo se encuentra en crisis, y no precisamente se refiere a las problemáticas del sistema financiero y económico que fueron producto de la burbuja financiera occidental de los años 2008-2010, sino que se propone denunciar un conjunto de dificultades que afectan en forma dramática la concepción de *régimen político actual, educación, universidad y formación profesional* (Nussbaum, 2010: 19). Para ella, el resquebrajamiento del sistema educativo conduce a esta dificultad porque la *educación superior* está dirigida a formar personas acríticas, obedientes y consumistas. En otras palabras, la *crisis de la democracia* se fundamenta en una *positivización* del conocimiento centrado en *la educación para el trabajo, la utilidad y el crecimiento económico*, con la

características se definen como *capacidades internas* (internal capabilities). Por otro lado, se encuentran *las capacidades combinadas* (combined capabilities) que parten de las *capacidades internas*, pero se distinguen de estas debido a los elementos y las condiciones sociales, económicas y políticas que se requieren para que las elecciones que tomemos sean realmente efectivas; la distinción por lo tanto, se encuentra en el tipo de oportunidades que en efecto permita llevarlas a la realidad; es decir, su *funcionalidad* (functioning), la cual se basa en los elementos ontológicos (beings) y los actos (doings) que son necesarios para la *realización de la capacidad*.

²⁷⁸ La teoría tiene la intención de producir una perspectiva de gobierno y de política pública que conduzca a atacar la inequidad y la injusticia, y que genere la posibilidad de mejorar la calidad de vida de todas las personas. Su objetivo consiste en construir una teoría básica de la *justicia social* a la que adherirá otros conceptos como *dignidad humana, umbral (treshold)*, y liberalismo político; los cuales defienden la existencia de unas *capacidades centrales* (Central capabilities).

inherente subvaloración del papel de las humanidades y las artes en los procesos educativos.

Nussbaum afirma que la positivización de la educación superior se fundamenta en una mala interpretación por parte de los gobernantes, a propósito de la política educativa, al considerar que la búsqueda de una economía sólida, el crecimiento económico, y el desarrollo se oponen a la proliferación de las ciencias humanas, las ciencias sociales y las artes. El argumento de Nussbaum (2010: 21, 30) radica en que no existe oposición entre el interés nacional de alcanzar una *economía sólida y un sector empresarial próspero, y el desarrollo humano*; por el contrario, las capacidades de formación en humanidades, en civismo, contienen elementos fundamentales de una formación para el crecimiento económico²⁷⁹. En el caso de las humanidades y las artes ella defiende su papel formador *de las facultades internas del pensamiento y la emoción* como elementos constitutivos para el ejercicio de la democracia contemporánea, pero también con un campo de aplicación mucho más amplio en relación con diversas actividades humanas incluidas las utilitarias y productivas.²⁸⁰

Para Nussbaum (2001: 21) no es suficiente educar a las personas en la capacidad de dar discursos públicos, si el contexto social no le permite dar libremente su opinión; de igual forma; no es suficiente que existan derechos civiles, si los inmigrantes en una sociedad no pueden ejercerlos. El primer elemento fundamental de la teoría radica en que, *las capacidades combinadas* (combined capabilities) se definen en principio como las *capacidades internas* a las que se les adiciona los elementos y las condiciones sociales,

²⁷⁹ Uno de los problemas es que las humanidades y las ciencias sociales resultan peligrosas porque fomentan una actitud crítica y democrática, en efecto, como Nussbaum lo afirma: "{...} La libertad de pensamiento en el estudiante resulta peligrosa si lo que se pretende es obtener un grupo de trabajadores obedientes con capacidad técnica que lleven a la práctica los planes de las élites orientados a las inversiones extranjeras y el desarrollo tecnológico." (2010: 43). Otro de los problemas consiste en lo que se interpreta por desarrollo y progreso de una nación se reduce casi en forma inmediata al tipo de indicadores ligados al desarrollo económico.

²⁸⁰ Nos dice Nussbaum: "{...} sin ellas, la democracia estará destinada al fracaso, pues ésta se basa en el respeto y el interés por el otro, que a su vez se fundan en la capacidad de ver a los demás como seres humanos, no como meros objetos"²⁸⁰ (Nussbaum, 2010: 24).

económicas y políticas que se requieren para que las elecciones que tomemos sean realmente efectivas; la distinción por lo tanto, se encuentra en el tipo de oportunidades reales para llevarlas a la realidad.

El segundo elemento fundamental de la perspectiva de las capacidades de Nussbaum (2011: 24) que no se valoran desde una dimensión meritocrática, es necesario que las personas que se encuentran en desventajas en la sociedad las ayudemos a alcanzar el umbral (treshold) de calidad de vida, más rápidamente. El tercero, radica en su *funcionalidad* (functioning); la cual es definida como la *realización activa* de una o más capacidades; *la funcionalidad* se basa en los elementos ontológicos (beings) y los actos (doings) que son necesarios para la *realización de la capacidad*. El cuarto, la noción de capacidad implica una relación intrínseca con el establecimiento de los *finés en nuestra vida*, del tipo de cosas que nosotros valoramos, deseamos en nuestras vidas y se tornan en nuestros objetivos. Y, el quinto, *las capacidades* implican el establecimiento de unas preferencias (preference) que están conectadas con la idea de pluralidad.

En síntesis, la propuesta de Nussbaum no tiene el propósito de menospreciar el sentido y el valor de la dimensión del *crecimiento económico*; lo que denuncian es el grado de *incompletud* a la que dicho paradigma conduce debido a las profundas consecuencias y resultados sociales negativos a los que esta perspectiva puede conducir. El problema de fondo parece situarse en que el *crecimiento económico* se asume como el problema central; y en medio de las urgencias de una economía global, se corre el riesgo de dejar lado aspectos teleológicos fundamentales en relación con los objetivos de la educación superior, su papel dentro de la sociedad, y una de las metas fundamentales de toda la política pública que es el *desarrollo social*.

Así, tanto en la perspectiva defendida por el Banco Mundial, la CEPAL o la dimensión de las capacidades y libertades de Nussbaum, el concepto de *desarrollo social* nos remite a dos

categorías centrales, las ideas de *equidad* y el *concepto de justicia distributiva*. Esta relación se origina, primero, en el papel que tiene *la noción de equidad* dentro del *desarrollo social*; segundo, porque la pregunta por la *justicia distributiva* tiene que ver precisamente con la asignación de derechos y deberes, roles, y cargas, así como con los principios de *imparcialidad e igualdad* que definen en forma substantiva la aspiración a *la igualdad* de los ciudadanos en una sociedad.

7.10 La perspectiva de la equidad y desarrollo social de Amartya Sen

Sen (1979: 217) piensa que es necesario introducir una dimensión de la equidad basado en la justicia social de Rawls, pero que se fundamente en una perspectiva *realista de información abierta sobre los bienes primarios*, y, por ende, su perspectiva de *imparcialidad* no descansa en los procedimientos contra-fácticos de la *posición original y el velo de ignorancia*, y que tampoco caiga en los serios problemas de *discriminación* en los que se incurre con la *concepción utilitaria de la equidad*. Así, él propone concebir la *equidad* como una cuestión de *ampliación de las libertades y de las capacidades* que tienen los seres humanos; y por esta vía, se plantea nuevamente la interrelación entre *equidad y desarrollo social*.

Para Sen la ampliación de las libertades se constituye en la base fundamental para la obtención del desarrollo, en sus propias palabras: “El desarrollo puede concebirse, como sostenemos en este libro, como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos.” (2000: 19). Al poner el foco de atención en *las libertades humanas* (human freedoms) se lleva a cabo una ampliación de la noción de desarrollo, en comparación con la visión neoclásica, centrada en factores como los indicadores de *crecimiento del producto interno* de una nación, el aumento de la renta, y los índices de industrialización y avance tecnológico. No obstante, Sen no va a estar en contra de la importancia de tales procesos o mediciones, lo que enfatiza es el carácter restrictivo que ellos tienen. Por ende, la necesidad de abordar el problema de la libertad entendido como

las actividades que dependen también de *otros arreglos sociales y económicos* (social and economic arrangements) como las *facilidades* (facilities) que llevan a cabo las instituciones para garantizar libertades políticas, la transparencia en los escrutinios, los servicios de educación y atención médica, entre otros²⁸¹.

Sin embargo, el tema de la libertad como desarrollo, y su impacto en la política social, al igual que en Rawls, lleva a cabo un proceso de *priorización en las libertades*, sólo que a diferencia de Rawls quien las denominaba *las libertades básicas y los bienes primarios*, el objeto central de la teoría del desarrollo de Sen será la superación de *las libertades substantivas* (substantive freedom). El concepto de *libertades substantivas* es importante dentro de la concepción de desarrollo humano de Sen (2000: 15-16) porque tiene como punto de partida el reconocimiento de la desigualdad, la pobreza, las necesidades insatisfechas, y en general, las problemáticas de *la injusticia social*²⁸². En síntesis, la noción de *libertades substantivas* abarca cinco esferas distintas: 1) las libertades políticas (political freedoms), 2) *las facilidades o servicios económicos* (economic facilities)²⁸³, 3) las oportunidades sociales (social opportunities), 4) las garantías de transparencia (transparency guarantees), y 5) la seguridad protectora (protective security) (1999: 10).

En primer lugar, las libertades políticas (political freedoms), como su nombre lo indica, se refieren a los derechos políticos y del ciudadano (political and civil rights) (Sen, 1999: 4).²⁸⁴

²⁸¹ Sen: “Pero las libertades dependen también de otros factores determinantes, como los acuerdos sociales y económicos (por ejemplo, las instalaciones para la educación y el cuidado de la salud), así como los derechos civiles y políticos (por ejemplo, la libertad de participar en el debate público y el escrutinio).” T.L: “But freedoms depend also on others determinants, such as social and economic arrangements (for example, facilities for education and health care) as well as political and civil rights (for example, the liberty to participate in public discussion and scrutiny).” (1999: 3).

²⁸² “El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos,” {...}, entre otros (Sen, 2000: 19).

²⁸³ N.T: Esther Rabasco y Luis Toharia traducen “economic facilities” por: “servicios económicos”. (Sen, 2000: 27).

²⁸⁴ Sen sostiene a continuación que existen tres consideraciones sobre la primacía de los derechos políticos y liberales clásicos: a) su impacto directo en términos de las capacidades básicas, b) la posibilidad que ellas generan de producir los reclamos y las demandas válidas, y c) su papel *constructivo* en la identificación y reflexión en torno a las demandas en términos de necesidades económicas y sociales.

Sen comparte esta preocupación Rawlsiana por el valor de las libertades políticas en el Estado de derecho. Se trata del concepto de *libertades* entendido en un sentido amplio, de tal forma que incluye la evolución de los derechos humanos, aunque este aspecto se refiere principalmente a las libertades políticas de participación, deliberación y decisión como son interpretadas en la teoría liberal de la democracia. En segundo lugar, tenemos *las facilidades o servicios económicos* (economic facilities); Sen se refiere directamente a las oportunidades que tienen los individuos de consumir, producir y realizar intercambios por medio de servicios y derechos de carácter económico, por lo tanto, esto incluye tanto la política económica como el manejo y las políticas financieras.

En tercer lugar, tenemos las oportunidades sociales (social opportunities), que abarcan las libertades que resultan de los acuerdos sociales y económicos (social and economic arrangements), relacionados con la pregunta por la pobreza y el bienestar (los servicios y las necesidades básicas de los individuos: salud, alimentación, educación, vivienda, acueducto, alcantarillado) que son decisivas para poder acceder al disfrute de otro tipo de libertades.

En cuarto lugar, las garantías de transparencia (transparency guarantees), se refieren a la claridad, confianza y neutralidad que debe existir en los procedimientos institucionales a través de los cuales las personas ejercen sus derechos en las instituciones. Y en quinto lugar, tenemos la seguridad protectora (protective security). Se trata de los mecanismos de protección institucional que impiden que las personas con mayores niveles de afectación socioeconómica vean vulnerados sus derechos, tales como prestaciones por desempleo, ayudas económicas para los indigentes, y mecanismos públicos de mitigación de grandes problemas sociales.

Ahora, en forma complementaria, Sen asume que la noción de *libertad individual* (individual freedom) dentro de la perspectiva del desarrollo posee características que permiten modificar la forma tradicional de medir el desarrollo económico al introducir los siguientes

aspectos: 1) *evaluación* (evaluation); 2) efectividad (effectiveness); 3) iniciativa individual (individual initiative) y 4) eficacia social (social effectiveness). El objeto fundamental de la *evaluación* es fomentar las libertades; por ende, se refiere a un enfoque normativo (normative approach) que significa que, *las libertades individuales substantivas* (substantive individual freedoms) se interpretan como *críticas*²⁸⁵. El *segundo* se refiere a que el éxito de la sociedad debe medirse es a través de las *capacidades efectivas* que disfrutan sus miembros; para Sen la *eficacia* consiste en establecer las conexiones empíricas a propósito de cómo se refuerzan (reinforcing) las diferentes *libertades substantivas* entre sí²⁸⁶.

Por su parte, la iniciativa individual (*individual initiative*) es el ámbito de la agencia referida a las personas (*the "agency aspect" of the individual*), y la eficacia social (*social effectiveness*), se trata de la forma como el comportamiento individual afecta el proceso del desarrollo en una escala más amplia. En otras palabras, Sen presupone que el acceso y disfrute de las libertades substantivas mejoran la capacidad que tienen los individuos de auto-gestión, y por ende, de ayudarse a sí mismos, lo que en un escala global implicaría un mejoramiento de la *efectividad social*. Además, este horizonte, para ser llevado a la práctica, requiere de las instituciones²⁸⁷ como punto de articulación, ya que es en ellas dónde será posible la interconexión entre los fines básicos propuestos en el enfoque de desarrollo: *las oportunidades económicas, las libertades políticas, los servicios sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora* (Sen, 2000: 17).

Sen (2000: 35) tiene la aspiración de que la relación entre las *libertades substantivas* y la *eficacia social* produzcan un aumento en la *capacidad* que tienen los individuos para

²⁸⁵ "{...} First, in the normative approach used here, substantive individual freedoms are taken to be critical." (Sen, 1999: 18).

²⁸⁶ Para Sen (1999: 4) *la libertad como desarrollo* implica un cambio en los conceptos de *razón de la evaluación* (The evaluative reason) y *la razón de la efectividad* (The effectiveness reason); con la primera, se pretende valorar el progreso que se obtiene a propósito del disfrute de las libertades; con la segunda, el desarrollo depende principalmente de *la libertad de agencia* (the free agency) de las personas.

²⁸⁷ Para Sen resulta determinante comprender e investigar el conjunto de *mecanismos sociales* que afectan y conforman en sí mismo las instituciones, tales como: el mercado, el Estado, el sistema jurídico, los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos de presión, y los foros de debate, entre otros.

ayudarse a sí mismos. En realidad, esta perspectiva está intrínsecamente relacionada con la *pobreza* como dimensión social. La pobreza es un fenómeno social multidimensional que se encuentra directamente conectada con *la incapacidad de las personas de acceder un estado, nivel o a la calidad de bienestar*; por lo tanto, implica la imposibilidad de tener acceso a bienes y a derechos tanto en el ámbito político como económico.

Sen (1999: 14) recuerda a Aristóteles para establecer la distinción entre una interpretación del desarrollo, centrada en una concentración exclusiva de la *riqueza económica* (economic wealth), con aquella que proporciona *un tipo de vida por el que tenemos razones para valorarla* (the kind of lives we have reason to value); es decir, con esta expresión, Sen vuelve a la pregunta de los griegos por el *vivir bien*, en el que la riqueza era un medio y no un fin²⁸⁸. Lo interesante es que Sen introduce esta pregunta *por la vida buena*, en una relación directa con la formulación y existencia de *políticas públicas* (public policy) que permitan que las personas puedan realmente acceder a tales niveles de *libertad y capacidad*.

En Sen los dos conceptos centrales: *agencia y libertad*, se encuentran entrelazados²⁸⁹. En principio, *la libertad de agencia* es planteada desde un plano individual con el propósito de fomentar la existencia de oportunidades sociales, políticas y económicas; sin embargo, su horizonte es el de la aspiración de la justicia en instituciones sociales. Es decir, Sen parte de una forma de comprensión de la *libertad individual que es cercana al liberalismo político*, pero que difiere de la interpretación neoclásica en Economía basada en el *individualismo, instrumentalismo y equilibrio metodológico*, porque su punto de partida es la existencia de unos acuerdos sociales y económicos (social and economic arrangements).

²⁸⁸ La pregunta por la “vida buena” en la versión de Sen²⁸⁸, implica precisamente, lo que él mismo ha denominado el núcleo central de la teoría del desarrollo: la expansión de *las capacidades* (“capabilities”) de las personas, que conducen a que sus vidas sean valiosas, y que además, tienen *razones* para considerarla de esa manera.

²⁸⁹ Sen interpreta las capacidades (capabilities) desde lo que él denominará *las libertades substanciales* (substantial freedoms) un conjunto de oportunidades interrelacionadas que permiten *la libertad de agencia*, su otro concepto fundamental.

La libertad de agencia no sólo es la parte constitutiva de la propuesta de desarrollo, sino que permite una dinámica de mutuo desarrollo en dos niveles: *la libertad individual (individual freedom)* y *el desarrollo social (social development)*. Sen explica que tradicionalmente el concepto de *agencia* (agency) se ha empleado para designar dentro de la literatura económica y la teoría de juegos, a una persona que actúa en representación de otra. Pero para él, el *agenciamiento* se define como la capacidad de los ciudadanos de participar públicamente de las actividades, individuales o colectivas, económicas, políticas y sociales que definen el mundo de lo social y que permiten o limitan la posibilidad de obtener una vida plena (2000: 35). La equidad es por tanto la posibilidad de *acceder a una vida digna* con independencia de las posiciones iniciales en el que las personas nacen. *La equidad es una finalidad substantiva* de las instituciones del Estado porque busca defender la condición de *igualdad diferenciada*, sin destruir los presupuestos básicos del *capitalismo moderno y contemporáneo* que son la defensa de la propiedad privada, el crecimiento del capital privado, y la obtención de la utilidad resultante de las operaciones comerciales y macroeconómicas.

7.11 El concepto de equidad del utilitarismo de la teoría económica neoclásica

Como lo expresa Sen (2002: 476) la concepción de equidad del utilitarismo está basada en su noción de bondad (goodness) aplicada a los problemas de distribución. El utilitarismo de John Stuart Mill (1994) se encuentra en otra orilla diferente a la perspectiva procedimentalista y universalista de la equidad de John Rawls. Ciertamente, la discusión de Mill fue contra Kant, y en general con la concepción moral metafísica, pero la contraposición puede extrapolarse a Rawls debido al horizonte de cognitivismo fuerte, de posición deontológica común sobre el deber, la autonomía y la libertad en el filósofo alemán (Kant) y el norteamericano (Rawls).

Mill (1994: 39) asume un camino completamente distinto a los procedimientos contractivos de la *posición original* y *el velo de ignorancia* de Rawls e indica que el origen de los

juicios morales se debe encontrar en la facultad sensitiva, de tal forma, temas fundamentales como la equidad deben fundarse en la *observación, la experiencia y la pregunta por la felicidad y la utilidad*. Por felicidad, Mill se basa en el concepto de *utilidad* propuesto por Bentham, y lo re-interpreta de la siguiente forma: “{El utilitarismo es} El credo que acepta como fundamento de la moral la utilidad, o el Principio de la Mayor Felicidad, mantiene que las acciones son correctas (*right*) en la medida en que tienden a promover la felicidad, incorrectas (*wrong*) en cuanto tienden a producir lo contrario a la felicidad.” (1994: 45-46). Y el concepto de felicidad abarca dos aspectos, una relacionada con la búsqueda positiva de placer, y otro en sentido negativo, de ausencia de dolor. Mill asume que ambos son dos fines deseables en la acción humana y complementa esta definición así: “{...} el fin último con relación al cual y por el cual todas las demás cosas son deseables {...} es una existencia libre de dolor y tan rica como sea posible en goces, tanto por lo que respecta a la cantidad como a la calidad {...}” (1994: 54).

Así, la noción de bondad (*goodness*) del utilitarismo, como lo acabamos de interpretar, aboga por la mitigación del dolor, del sufrimiento humano, la búsqueda de placer en un ejercicio de elección racional caracterizado por el *consecuencialismo*, el *sentimiento de benevolencia, solidaridad y la figura del espectador desinteresado o imparcial*. De tal manera al incluir, el análisis de las consecuencias positivas y negativas (*consecuencialismo*), y de introducir los sentimientos mencionados, la versión de Mill propone *una concepción de utilidad* que no está pensada exclusivamente para el campo de acción individual sino también colectiva. En este sentido, Mill sostiene que la felicidad consiste en *la maximización de la utilidad racional* de ambos: “{...} que la felicidad de cada persona es un bien para esa persona, y la felicidad general, por consiguiente, un bien para el conjunto de todas las personas, de tal modo que la felicidad exhibe su título como *uno* de los fines de la conducta, y consecuentemente, como uno de los criterios de moralidad.” (1994: 90-91). El problema de fondo con la construcción del significado de equidad de utilitarismo se encuentra en la defensa de *una libertad natural*, el presupuesto de que todos los actores están en capacidad de maximizar sus decisiones y lo hacen desde la benevolencia generalizada, y los que se

derivan del *concepto de utilidad marginal*. Aspectos que explicaremos a continuación en una variación más contemporánea de dicha perspectiva.

Esta noción central del utilitarismo, la *maximización de la utilidad racional*, de acuerdo con Sen (2002: 477), se basa en dos presupuestos, primero, que *la suma total de la utilidad es independiente de la distribución*; segundo, que *la noción de igualdad se fundamenta en el tratamiento igualitario de los intereses de todos*. Y en esos presupuestos, existe un problema de fondo; Sen (2002: 476) piensa que la noción de *equidad del utilitarismo*, en una perspectiva contemporánea, padece en *la metáfora del pastel*, la paradoja de la *utilidad marginal*, para nosotros, además, fundamenta la perspectiva *contemporánea de la equidad de la teoría económica neoclásica*.

En síntesis, podemos afirmar que *la teoría económica neoclásica* adopta una perspectiva de la equidad que tiene los siguientes rasgos: Primera característica, *la defensa de la libertad natural y de la no intervención del Estado en los desequilibrios que produce la libertad de los mercados* en Friedrich A. von Hayek. Desde el punto de vista de von Hayek (1940: 681) la dimensión de la equidad, es entendida como las acciones que realiza el gobierno con el fin de realizar *intervenciones sociales* se destruyen a sí mismas por las siguientes razones: A) El gobierno no debe realizar ninguna intervención en el tema de la fijación de precios, y en relación con los temas de *seguridad social*, el Estado debe limitarse a garantizar ciertas necesidades colectivas, en términos de la misma seguridad contra la violencia y las enfermedades para todos los ciudadanos²⁹⁰. B) La provisión de esta seguridad no puede

²⁹⁰ José Montoya & Pilar González (1993: 13) nos dicen que la importancia de F.A. Hayek se encuentra en los siguientes motivos: A) Su escepticismo en torno a que la gestión de los gobiernos logre aumentar el bienestar, o el bien común de los ciudadanos, y subsiguientemente, disminuya los problemas de *desigualdad social*. B) Su creencia de que la perspectiva de los *socialdemócratas*, que defienden la introducción de la planeación, la economía dirigida y los procesos de re-distribución, en realidad lo que sientan es las bases para un empobrecimiento de la democracia y un aumento del totalitarismo. C) Su argumento de que la organización social debe basarse en una perspectiva de la *racionalidad individual limitada*, de tal manera que, la acción social deba orientarse hacia fines concretos (Montoya & González, 1993: 14-15). Esta racionalidad limitada lo que quiere decir es que el conocimiento de los seres humanos depende de la experiencia, y que la mente humana es el resultado de un proceso de *evolución cultural*; así su perspectiva de racionalidad encuentra sus bases en una teoría *naturalista y evolucionista*. Y D) Su deslegitimación del estado social de derecho. Para Montoya & González (1993: 24-25) la ideología política de von Hayek está estructurada principalmente sobre

estar orientada a beneficiar a grupos o clases sociales específicas debido, a que las *desigualdades* se justifican con base en los *accidentes de la economía* y en la *libertad natural* que las industrias deben poseer, y no por las decisiones tomadas por los gobiernos: “{...} La gente se someterá al infortunio que puede herir a cualquiera, pero no con tanta facilidad al sufrimiento que es el resultado de la decisión arbitraria de la autoridad.” (1940: 682). Es decir que para von Hayek, las *desigualdades sociales* se justifican porque el control ejercido por el gobierno, y las formas de *intervención social*, son concebidas desde su perspectiva como *formas de autoritarismo*.

Segunda característica, además para von Hayek (1940: 682) la existencia de las desigualdades sociales se justifica porque los resultados de la *libertad natural en economía* producirán unos mejores resultados para todos: “Pero mientras haya un resto de mercado libre, cada cambio individual será en detrimento de algunos, aun cuando el resultado del progreso beneficie a todos al final.” (1940: 682).

Tercera, von Hayek (1940: 683) piensa que el sistema político basado en la *libertad natural* tiene una gran ventaja, al fomentar *el sistema de la competencia*, debido a que éste premia el mérito, la mayor capacidad de previsión, y de adaptabilidad de los actores sociales y económicos. En este sentido, las intervenciones del Estado con el fin de corregir las externalidades negativas se convierten en acciones ineficaces por parte del Estado: “{...} Cualquier intento de indemnizar a la gente por las consecuencias de cambios que no han sido previstos por ellos, hace ineficaces las fuerzas del mercado.” (1940: 683).

Cuarta, la interpretación de que el desarrollo debe producirse a partir del crecimiento económico. Ludwig von Mises (1959: 46) ha establecido de manera explícita que el factor determinante para obtener una *mayor igualdad* se encuentra en el *aumento de la*

un ataque al *estado social*, y en la defensa de una concepción de *libertad negativa*, que él mismo reduce a los siguientes términos: “{...} (libertad es) el estado en virtud del cual un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro o de otros.” (von Hayek, 1975: 32). De tal forma, la libertad se interpreta como la inexistencia de factores externos que detengan la actividad de los individuos.

industrialización; y ésta última, a su vez, solo es posible en la medida en que crezca el capital; de tal forma que, se comparte *el punto de vista utilitarista* de que la *equidad*²⁹¹ solo es posible como un resultado posterior del *crecimiento económico*²⁹², o como lo menciona Hirsch a partir de la existencia de un pastel más grande.

La metáfora del pastel (pie) se refiere a considerar el producto neto resultado de una sociedad como *si fuese una torta* que pudiera dividirse entre sus miembros. En la *teoría tradicional del crecimiento económico* ha habido una simplificación en la interpretación de los factores de distribución dado que se confía profundamente en la capacidad de los actores de un mercado de alcanzar *las condiciones de equilibrio*. Esta perspectiva del utilitarismo influye en el pensamiento de teóricos del *crecimiento económico* como Fred Hirsch (1977), quien en *Social Limits to Growth* representa este menosprecio de la pregunta por la *Justicia Distributiva*, dado que para él, el problema debe enfocarse principalmente en los factores de complejidad y ambigüedad del desarrollo económico (economic growth): T.L. “¿Por qué la sociedad moderna se ha preocupado tanto por distribución, con la división del pastel, cuando está claro que la gran mayoría de las personas puede elevar su nivel de vida solamente a través de la producción de un pastel más grande?” “(2) Why has modern society become so concerned with distribution—with the division of the pie—when it is

²⁹¹ Esta perspectiva se presenta también en lo que Amartya Sen denomina *equidad utilitarista* y que nosotros abordaremos en una de las secciones de este capítulo.

²⁹² Ahora, de acuerdo con von Mises (1959: 46) para que se produzca una ampliación del capital, se requiere de la *libertad de empresa*; para él, el proteccionismo económico incurre en un error, el cual consiste en que éste solo desvía el agente principal que realiza la inversión, pero no la aumenta; desde su punto de vista, la industrialización requiere del incremento de las fábricas, y la creación de nuevos procesos productivos dependen del aumento del capital de inversión. Además del *crecimiento*, Von Mises argumenta que existen otros dos factores asociados con el *problema de la falta de crecimiento económico*. El primero es la existencia de los *sindicatos*: “{...} La protección no mejora la situación económica de un país. Y lo que *ciertamente* no la mejora, es el sindicalismo. Si las condiciones son insatisfactorias, si los salarios son bajos, si el salariado de un país mira a los Estados Unidos y lee sobre lo que pasa allí, si ve en las películas como el hogar de un estadounidense promedio estás equipado con todo el confort moderno, puede tener envidia. Tiene toda la razón en decir “Deberíamos tener lo mismo”. Pero la única manera de obtenerlo es el incremento del capital. Los sindicatos usan de la violencia contra los empresarios y contra la gente a quien llaman “rompehuelgas” (von Mises, 1959: 46). Para von Mises lo único que ellos logran es el aumento del valor de las escalas salariales, y este aspecto, es fuente a su vez de un *mayor desempleo* (von Mises, 1959: 36). El segundo, tiene que ver con evitar la inflación de la moneda, von Mises afirma que quien infortunadamente introdujo esta medida fue Keynes bajo la excusa, según él, de que el desempleo era un problema aun mayor que la inflación, y que, por ello, era necesario imprimir más moneda (von Mises, 1959: 35-38).

clear that the great majority of people can raise their living standards only through production of a larger pie?" (Hirsch, 1977: 1).

Para Hirsch los factores de producción individual, de producción colectiva y de distribución están entrelazados. Hirsch (1977: 2) piensa que la prioridad en las ciencias sociales obtenida gracias al progreso de la economía y la cuantificación de los fenómenos económicos ha permitido establecer una agenda de política pública dominada por los indicadores de prosperidad y del crecimiento (*indicators of material prosperity grow*). En esta dirección, para él, el verdadero problema se encuentra en la interrelación entre el consumo individual y el grupal; su presupuesto consiste en que *el incremento de la satisfacción individual depende del mayor crecimiento económico de la sociedad*.

Ahora, para Sen en esta perspectiva subyace el problema de la *utilidad marginal*. Como nos explica Sen (2002: 476-477) *esta paradoja* consiste en que en la medida que cada persona adquiere una porción más grande del pastel, y obtiene satisfacción solo de ella, la utilidad que obtiene es progresivamente decreciente; en otras palabras, *el placer* que una persona obtiene de disfrutar un bien disminuye con el aumento de su consumo. Además, uno de los problemas subsecuentes se encuentra en la pregunta por el "tamaño del pastel" como si fuera una "porción equitativa para todos", y *la adopción de un solo criterio de decisión*, como si éste realmente pudiera establecer una distribución que se considerara *correcta e igualitaria* en forma absoluta para todos quienes participación en la repartición.

En efecto, Sen (1979: 207) piensa que en la noción de equidad del utilitarismo el problema se plantea como si fuera simplemente un asunto de *orden en la magnitud (order of magnitude)*. De esta forma, en realidad, *el concepto de equidad* en el esquema de distribución utilitarista conduce a lo que Sen mismo denomina *la preferencia en la igualdad utilitaria (utility equality preference)*, que a la postre termina conduciendo a una *dominación* por parte de un actor o un conjunto de actores en el ejercicio de distribución. Esto se evidencia en el caso de la aplicación del criterio del mérito en los mecanismos de

financiación por la vía de la demanda. Si el otorgamiento de los beneficios de financiación pública se lleva a cabo única y exclusivamente con base en los mejores resultados de las pruebas estandarizadas; tal decisión se realiza, porque *el presupuesto del mérito* se encuentra en la base de su justificación, y éste se constituye en el criterio de decisión dentro de la maximización de la *preferencia en la igualdad utilitaria*.

El problema está en que el criterio del mérito, por sí solo, es insuficiente porque no *introduce distinciones cualitativas* en términos de *igualdad de oportunidades* para personas pertenecientes a estratos socioeconómicos completamente disímiles entre sí; pero además, porque no contempla seriamente el tema de las distorsiones en los procesos como la figura del *free rider*; como la avaricia de las instituciones y de los actores; y la tendencia al monopolio u oligopolio de *quienes están mejor situados* en el *orden de preferencia para el establecimiento de las magnitudes en los beneficios*.

De esta forma, quienes pueden trasladar completamente el costo de la educación, más su *overhead* a sus estudiantes, pueden contratar mejores docentes, mejores instalaciones, lo que redundaría en que sus egresados obtengan los mejores estándares en las pruebas de calidad. Este círculo por sí solo no es negativo; de hecho, por el contrario, forma parte de la famosa premisa, *la calidad académica cuesta*; desde mi punto de vista el problema está en cuatro aspectos: Primero, se forma un monopolio u oligopolio alrededor de las universidades que de por sí, ya ocupan un lugar preferente en la escala de utilidad. Segundo, se fomenta la figura del *free rider*, en tanto a las personas prefieren estudiar en las universidades de élite y de mayor valor financiero dado que no tienen que pagar el costo de la matrícula, sino que ésta es financiada por el Estado. Tercero, se fomenta la *desigualdad de oportunidades* dado que el mismo deterioro que el Estado le realiza a la formación básica y media se traslada al sistema de la educación superior; es decir, en ningún sentido, se presenta *una igualdad de condiciones y de oportunidades* entre niños y jóvenes que habitan barrios con problemas de línea de pobreza extrema, en relación con el acceso de la educación de niños y jóvenes perteneciente a estratos socioeconómicos 5 y 6 en

aquellos colegios en los que se forman las élites en los centros urbanos; ni que hablar de las desigualdades entre las capitales más importantes del país y las regiones. Y cuarto, hay una ineficiencia en el uso de los recursos por parte del Estado, porque se termina financiando a instituciones que de por sí solas ya son de calidad y son funcionales, mientras se les niega recursos a un sistema nacional y regional de universidades públicas, que generan dinámicas locales *de equidad y justicia social*.

7.12 La perspectiva de la equidad de la teoría neoclásica, su relación con el financiamiento por vía de la demanda y los conceptos de FPP y ECT

Parsons (2007: 237) nos explica que en macroeconomía el concepto de *frontera de posibilidades de la producción (FPP)* se emplea para mostrar los resultados que pueden ser obtenidos en términos de bienes y servicios a partir de la inversión y uso de determinados recursos. Esto quiere decir, que la FPP cumple una función distributiva y redistributiva dentro de la sociedad, toda vez que a través de ella se toman decisiones a propósito de las prioridades y preferencias en el ejercicio de reparto y asignación de la inversión y de los *bienes públicos y privados*. Los diseñadores y decisores de políticas públicas eligen entre diversas opciones a partir de un análisis de los recursos que poseen; en el caso de la FPP, está determinado por los patrones del gasto público, que, en síntesis, implican cuáles bienes se determinarán como prioritarios, cuáles se postergarán en el tiempo; cuáles serán desincentivados y con qué instrumentos o mecanismos se cumplirán las metas propuestas. En ese sentido, desde el punto de vista macroeconómico, la FPP implica la decisión de un gobierno de darle una prioridad al tema de la seguridad, en relación con la educación superior; el de desincentivar el financiamiento directo de la educación superior pública, para darle paso al financiamiento indirecto de la educación superior privada; mediante un conjunto de programas, que como en el caso Chileno, permitieron la inserción total del sistema de educación superior en una dimensión de la economía política basado en la perspectiva de la demanda.

Desde el punto de vista de Parsons (2007: 240), el análisis de la FPP permite comprender porque los gobiernos conservadores de los años ochenta adoptaron la liberalización de los mercados con base en la teoría neoclásica. Dentro de la FPP, de cara al tema de la demanda en la producción de bienes públicos existían tres niveles de análisis: *la curva de lo real, de lo posible y de lo deseable*. Esto trae como consecuencia que, en forma general, pueden darse tres situaciones: a) La demanda de bienes públicos supera la oferta; b) la oferta prometida supera las expectativas reales, c) la demanda deseable es limitada por la curva de lo real. En esta línea interpretativa, se argumentó que la perspectiva social *del estado de bienestar* tenía una *curva de lo deseable más alta que la curva de lo real*. Esto quiere decir, que el costo financiero que el Estado pagaba por los bienes y servicios, en una dimensión de inversión pública era más alto, que los resultados que en realidad se obtenían con dicha perspectiva macroeconómica. Los conservadores proclaman entonces *la teoría de la sobrecarga*; es decir, la imposibilidad de los gobiernos de resistir más demandas de gasto para la producción de bienes públicos: “El gobierno termina (así se argumentó) derramando más dinero a un barril sin fondo en lugar de destinar los recursos de acuerdo con una evaluación de lo que se puede solventar dentro de las fronteras de lo posible.” (Parsons, 2007: 241).

Para reemplazar el horizonte deontológico del financiamiento de los bienes públicos se plantea la relación entre la FPP y la teoría del desarrollo basado en el crecimiento económico. Este enfoque establece que la relación entre *la distribución y el crecimiento económico* se basa en una construcción de la realidad económica que postula una lectura *pragmática del ejercicio político*, en el que el diseñador de políticas públicas se enfrenta a las decisiones planteadas en términos casi-exclusivos de *racionalidad estratégica* (Parsons, 2007. 242). Esta *racionalidad estratégica* tiene su fundamento en la conceptualización del *homo œconomicus* como un individuo calculador y egoísta. El *homo œconomicus* representa la figura de un agente que realiza procesos de elección racional y toma decisiones, no sólo a partir de la información que ha podido analizar, sino que establece un curso de acción que le permite alcanzar sus objetivos e intereses, a través de un proceso

que implican los 3 principios fundamentales que caracterizan la teoría neoclásica: *el individualismo, el instrumentalismo y el equilibrio metodológico*.

El otro aspecto que entra en juego para comprender la preferencia por una política de financiamiento de la educación superior desde la perspectiva de la demanda tiene que ver con el planteamiento de la *disminución de los costos de transacción*. La *economía de los costos de transacción* (ECT) está basada en un *modelo de mercado y de institucionalidad* a partir de un conjunto de premisas básicas: “{...} hay poca confianza, mucha incertidumbre, duplicidad y oportunismo, y los contratos imponen disciplina, orden y control a las transacciones entre seres humanos.” (Parsons, 2007: 254). El argumento principal de la ECT es que cuando los actores realizan acciones en el mercado, sus actividades no están exentas de costos de transacción. Debido a que en las dinámicas comerciales influyen factores como: la información, la necesidad de ubicar compradores o vendedores, así como es necesario enfrentarse a factores que determinan los precios, las condiciones contractuales, de contacto, producción, cumplimiento y seguimiento.

Estas actividades generan costos, y frente a ellos, la premisa que defiende la ECT consiste en la necesidad *de disminuir la incertidumbre y el aumento progresivo del control* sobre la realización de las transacciones; además por supuesto, del objetivo principal de disminuir los costos de financiamiento mediante herramientas de tercerización, contracting out y privatización. En este sentido, cuando el gobierno privilegia el financiamiento por la vía de la demanda, y la privatización de la educación superior, lo hace porque de esta forma, no incurre en los gastos de construcción, administración y funcionamiento de las universidades; además, porque factores relacionados como el costo de la jubilación de las plantas docente y administrativa recae de manera indirecta sobre el erario público, debido al papel que desempeñan los sistemas privados de pensiones; y esta es una de las razones por las cuales el sistema se orienta hacia la tercerización de la educación y hacia el fortalecimiento de la educación privada.

7.13 La dimensión normativa del: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades en la unidad de análisis en Colombia y Chile

El propósito de esta sección es evidenciar la relación entre el marco conceptual descrito en las secciones previas de este capítulo con las normas que hemos seleccionado como unidad de análisis en Colombia y Chile.

Análisis QDA: 4 Codificación axial en perspectiva comparada de los indicadores semánticos en relación con las categorías de: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades.

Codificación axial en perspectiva comparada de los indicadores semánticos en relación con las categorías de: Desarrollo social, desarrollo humano, equidad e igualdad de oportunidades.

Colombia	Chile	Colombia	Chile
Subcategoría: Igualdad de oportunidades	Subcategoría: Igualdad de oportunidades	Educación y desarrollo	y
Indicadores semánticos:	Indicadores semánticos:	Indicadores semánticos:	Indicadores semánticos:
Igualdad de oportunidades y acceso a la educación	Igualdad en el acceso	El acceso de educación superior para la igualdad de oportunidades en las regiones	Objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región
Equidad multicultural	Equidad multicultural	Las regiones del país dispongan de los recursos humanos y tecnológicos	Desarrollo del país
El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país	Es deber del Estado velar porque todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades	Educación y desarrollo	Educación y desarrollo
Promover la igualdad de oportunidades a través de la enseñanza científica	Reducción de las desigualdades	Crecimiento económico	La educación forma a las personas para participar de la vida democrática y con el propósito de contribuir al desarrollo del país
Igualdad de oportunidades para personas con limitaciones físicas	La inclusión educativa	Promover el conocimiento en una perspectiva integral del desarrollo	Estimular la investigación científica y tecnológica

	científico, tecnológico, artístico y cultural	
Igualdad de oportunidades a través de la promoción y el fomento a la cultura	El desarrollo abarca tanto una dimensión material como espiritual	La transmisión y el cultivo de valores
La promoción de la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación	Desarrollo social y humano	Desarrollo humano moral, intelectual, artístico, espiritual y físico
Igualdad de oportunidades por medio de la investigación, la ciencia y el desarrollo	La educación como un derecho fundamental	El respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales
Igualdad de oportunidades por medio de la formación artística y profesional	Promover y fomentar el acceso a la cultura	
Promover la igualdad de oportunidades a través de la educación técnica y profesional	Un sistema universitario	
Promover la igualdad de oportunidades a través de la educación permanente	Instituciones públicas	
Promover la igualdad de oportunidades a través de la educación permanente, la enseñanza científica, la educación técnica y profesional	Instituciones privadas	
	Igualdad de oportunidades para aquellas personas con capacidades o habilidades diferentes	Planes de desarrollo (Nacionales y departamentales)
	recibir una atención adecuada y oportuna, en el caso de tener necesidades educativas especiales	Necesidades de la región
	Es deber del Estado velar con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial	Política de democratización
	Principio de inclusión social	Autonomía Universitaria

Desigualdades económicas	Mayor descentralización educativa
Desigualdades sociales	La creación de instituciones de educación superior
Desigualdades en relación con el género	Estudio de factibilidad
Desigualdades territoriales	Desarrollo social
Otras formas de desigualdad	La educación superior se concibe como un vehículo de desarrollo social y económico
Equidad religiosa y social	Una perspectiva de inclusión
Principio de imparcialidad	de Crear programas que les permitan el acceso a jóvenes cuyo origen se encuentre en zonas marginadas y a jóvenes provenientes de grupos indígenas
Principio de no discriminación	Descentralización educativa
una formación y desarrollo integral	Las metas de investigación y de servicio social
respeto de la integridad física, y moral	Instituciones educativas públicas o privadas
la <i>libertad personal, religiosa y de conciencia</i>	Formación ciudadana
los criterios de imparcialidad en la evaluación	Concepción integral de la persona humana
participar de las actividades culturales y recreativas	Marco de libertad de pensamiento
Reducción de las desigualdades	Pluralismo ideológico
Es deber del Estado velar por una educación de calidad	La Educación Superior es un servicio público cultural
El sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales	Carácter prioritario en la defensa de los derechos de los niños sobre los demás
El sistema debe promover y respetar la diversidad cultural,	Función del Estado y la sociedad la participación activa de

religiosa y social de las poblaciones	los jóvenes en las instituciones públicas y privadas
	Promover la investigación, la ciencia y el desarrollo
	Ciencia y educación
	Promover la igualdad de oportunidades
	Enseñanza científica
	Educación terciaria
	La educación permanente
	La educación técnica y profesional
	Fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles
	Identidad nacional
	El cultivo de valores, conocimientos y destrezas
	Educación es un proceso de aprendizaje permanente
	La creación artística
	Protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación

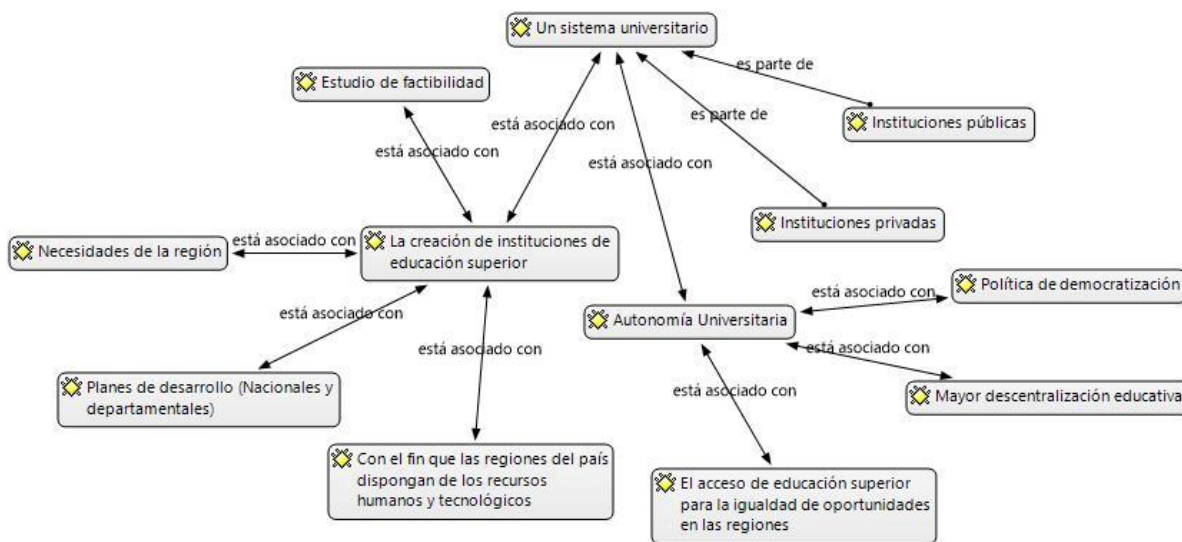
Elaboró: Montoya (2019). Unidad de análisis normativo en Colombia compuesta por: 1) Ley 8 de enero de 1979, 2) Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, 3) Constitución Política de Colombia (1991), 4) ley 30 de 1992, y 5) ley 115 de 1994. Unidad de análisis normativo en Chile compuesta por: 1) Constitución Política Nacional (1980), 2) Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), 3) ley Nro. 19.876 (2003), 4) Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005), y la Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009).

Primera relación: Indicadores semánticos que establecen relación entre los conceptos de desarrollo, desarrollo social y educación.

En Colombia, la Ley 8 de enero de 1979, en su artículo segundo, se refiere a la existencia de *un sistema universitario* compuesto por las instituciones tanto públicas como privadas cuya creación y funcionamiento debe estar articulada con lo que en su momento se denominaban *los planes sectoriales*: “2. Fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de Instituciones públicas y privadas pertenecientes al sistema,

en concordancia con los planes sectoriales de desarrollo, dentro de una política de democratización de la enseñanza universitaria y tecnológica de mayor descentralización de la misma {...}” (Ley 8 de enero de 1979. Artículo 2do).

Diagrama 13: Codificación axial alrededor de la categoría sistema universitario



Esta característica de articulación entre la educación y los *planes de desarrollo* se evidencia en el artículo 52 del Decreto Nro. 80 de enero de 1980, el cual expresa lo siguiente: “Artículo 52°. La creación de instituciones de educación superior de carácter oficial tendrá que estar precedida de un estudio de factibilidad {...} Este estudio debe demostrar además que la creación de la institución está acorde con el plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, los proyectos sectoriales y las necesidades de la región.” (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980). Esta exigencia se ha constituido en una práctica que se conserva hasta nuestros días, en el sentido que en la justificación para la creación de los documentos maestros que conducen a la solicitud de la apertura de programas académicos en Colombia, se introduce una sección en la que se especifica la relación entre el programa que se propone y los planes de desarrollo tanto nacional como regional.

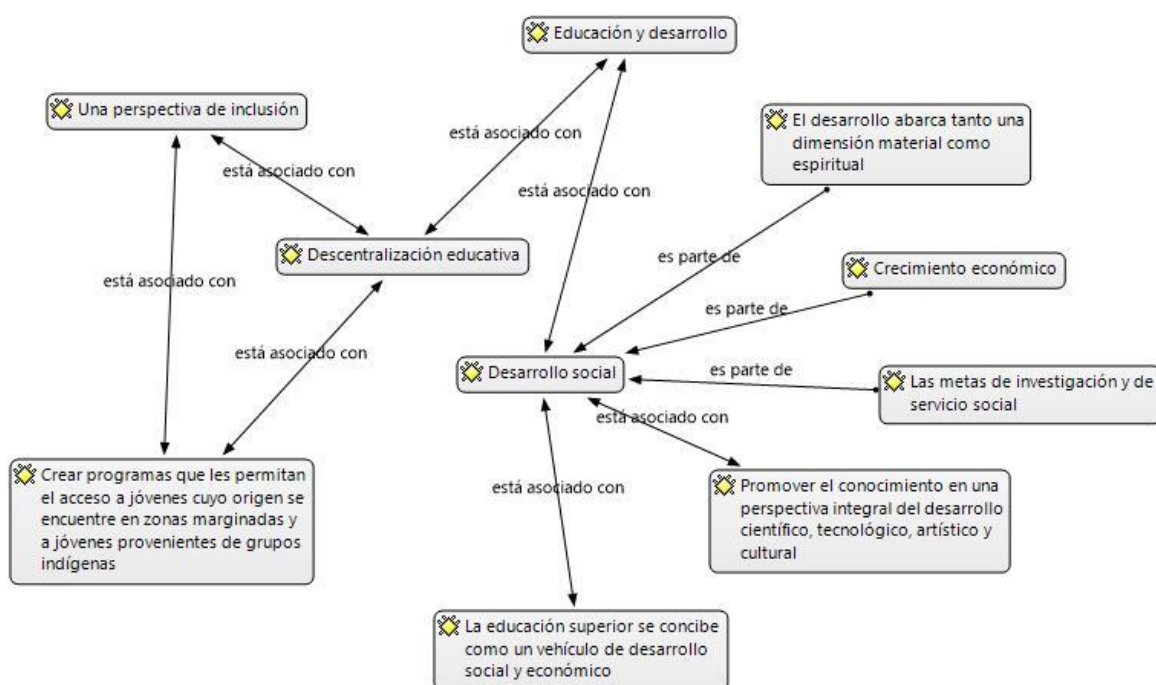
Asimismo, dentro de las funciones de la educación superior que se especifican en el Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, una de ellas consiste en la creación de programas que permitan el acceso de educación superior de personas que se encuentre en zonas de situación de marginalidad tanto *de desarrollo social como económico*: “Artículo 22°. Son objetivos del sistema de educación superior: {...} c. Adelantar programas que propicien la incorporación al sistema de aspirantes provenientes de las zonas urbanas y rurales marginales del desarrollo económico y social. ¡Igualmente propenderá por la educación superior de los grupos indígenas con el fin de que alcancen un desarrollo vital en su propio contexto; {...}” (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980). Dentro de este mismo artículo, también se determina que uno de los propósitos *de la descentralización educativa* consiste precisamente en que las regiones del país dispongan de los recursos humanos y tecnológicos que requieren; para la obtención de dicha meta el artículo 22 plantea las necesidades de: “{...} i. Promover la descentralización educativa, con miras a que las diversas zonas del país dispongan de recursos humanos y tecnología apropiadas que les permitan atender sus necesidades; j. Contribuir a que las entidades del sistema sean factores de desarrollo espiritual y material de la región en la cual tienen asiento. {...}” (Decreto Nro. 80 de Enero 22 de 1980).

De igual forma, el decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, en sus artículos 3 y 4 se refiere en forma explícita a la relación entre *educación y desarrollo* de la siguiente manera: Primero, el artículo 3 establece que la educación superior promoverá el conocimiento en una perspectiva *integral del desarrollo científico, tecnológico, artístico y cultural*²⁹³; y que se explotarán los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades humanas.

²⁹³ “Artículo 3°. La educación superior promoverá el conocimiento y la reafirmación de los valores de la nacionalidad la expansión de las áreas de la creación y goce de la cultura, la incorporación integral de los colombianos a los beneficios del desarrollo artístico, científico y tecnológico que de ella se deriven y la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales para adecuarlos a la satisfacción de las necesidades humanas.” (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980).

Segundo, el artículo cuarto nos dice que la educación superior deberá conducir al *desarrollo social*²⁹⁴. Así, la definición que el decreto Nro. 80 de Enero 22 de 1980 planteó no es unívoca, no solo incluye los aspectos relativos al problema del *crecimiento económico*, sino que abarca una perspectiva que es definida como *integral* al incluir las esferas de *lo artístico y lo cultural* junto a *lo científico y tecnológico*; y designa el horizonte del desarrollo con el adjetivo de *social*.

Diagrama 14: Codificación selectiva y axial alrededor de las categorías educación y desarrollo



El artículo 22 de esta norma, sobre el concepto de *desarrollo social* especifica cuatro elementos: A) La educación superior se concibe como un vehículo de *desarrollo social y económico* que debe tener una perspectiva de *inclusión*, dado que una de sus funciones consiste en crear programas que le permitan el *acceso* a jóvenes cuyo origen se encuentre

²⁹⁴ "Artículo 4°. La educación superior, mediante la vinculación de la investigación con la docencia, debe suscitar un espíritu crítico que dote al estudiante de capacidad intelectual para asumir con plena responsabilidad las opciones teóricas y prácticas encaminadas a su perfeccionamiento personal y al desarrollo social." (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980).

en zonas marginadas y a jóvenes provenientes de *grupos indígenas*.²⁹⁵ B) El *concepto de desarrollo* abarca la necesidad de articular los diversos niveles educativos entre sí. C) Se concibe la *descentralización educativa* como una herramienta que permita que las diversas zonas del país dispongan de recursos para el bienestar de las regiones. Y D) el desarrollo abarca tanto una dimensión *material* como *espiritual*.²⁹⁶

Así, previamente establecimos que, en Colombia, dentro de los propósitos de las instituciones educativas, ya sean de naturaleza pública o privada, se plantea la obligación de fomentar la *formación ciudadana* a través del estudio de la *Constitución y la instrucción cívica*; dentro de esta meta se promoverán los valores de la participación ciudadana. El artículo 44 insta los derechos de los niños, define la educación como un derecho fundamental, y su ejercicio pleno deberá ser garantizado por la familia, la sociedad y el Estado; también asume el compromiso de respetar los derechos de los niños establecidos en la misma Constitución, las leyes y los tratados internacionales. Además, la Constitución hace énfasis en el carácter prioritario en la defensa de los derechos de los niños sobre los demás (Constitución Política de Colombia, Artículo 44). El artículo 45 determina la educación como un derecho de los jóvenes y adolescentes, y establece como función del Estado y la sociedad la participación activa de los jóvenes en instituciones que permitan el desarrollo y progreso de los jóvenes del país (Constitución Política de Colombia). Por último,

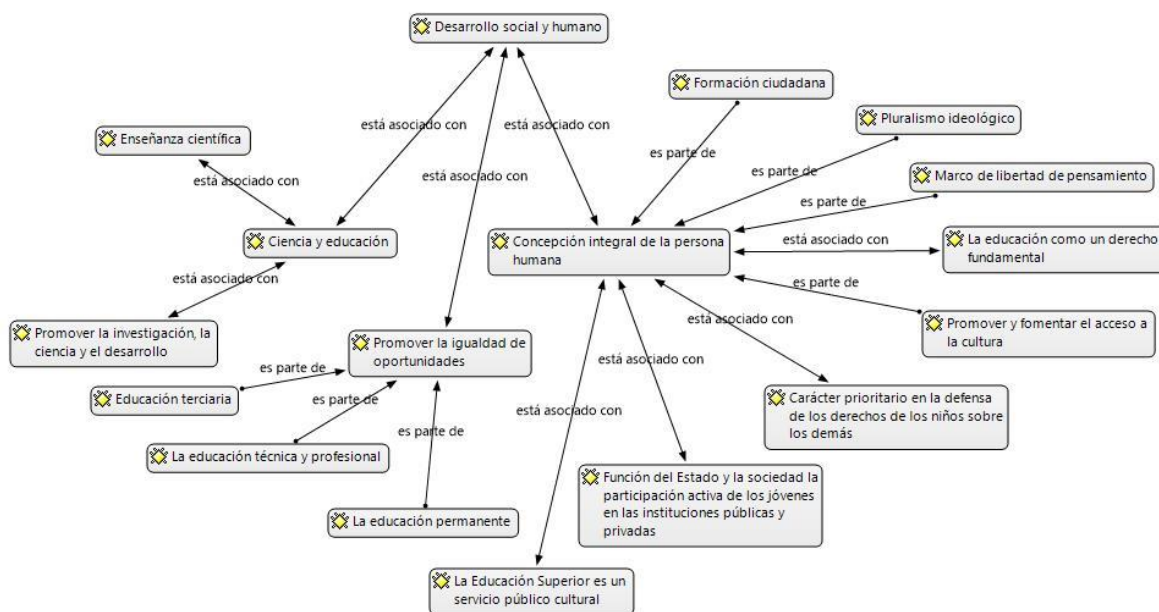
²⁹⁵ “Artículo 22°. Son objetivos del sistema de educación superior: a. Impartir la educación superior como un medio eficaz para la realización plena del hombre colombiano, con miras a configurar una sociedad más justa, equilibrada y autónoma, enmarcada dignamente en la comunidad internacional: b. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior; para que todos los colombianos que cumplan los requisitos exigidos puedan ingresar a ella y beneficiarse de sus programas; c. Adelantar programas que propicien la incorporación al sistema de aspirantes provenientes de las zonas urbanas y rurales marginales del desarrollo económico y social. Igualmente propenderá por la educación superior de los grupos indígenas con el fin de que alcancen un desarrollo vital en su propio contexto” (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980).

²⁹⁶ “Artículo 22°. Son objetivos del sistema de educación superior: {...} f. Propiciar la integración de la educación superior con los demás sectores básicos de la actividad nacional. g. Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le proceden, para facilitar la interacción y el logro de sus correspondientes objetivos; h. Promover la formación científica y pedagógica del personal docente e investigativo, que garantice la calidad de la educación en sus diferentes niveles y modalidades; i. Promover la descentralización educativa, con miras a que las diversas zonas del país dispongan de recursos humanos y tecnología apropiadas que les permitan atender sus necesidades; j. Contribuir a que las entidades del sistema sean factores de desarrollo espiritual y material de la región en la cual tienen asiento. k. Facilitar la transferencia de alumnos de los diferentes programas y modalidades educativas.” (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980).

el artículo 45 también establece como función del Estado y la sociedad la participación activa de los jóvenes en las instituciones públicas y privadas.

El artículo 70 de la Constitución Política de Colombia manifiesta nuevamente el deber del Estado Colombiano de promover y fomentar el acceso a la cultura empleando como medio permanente la educación y la enseñanza científica. Se establecen diversos deberes por parte del Estado: a) Promover y fomentar el acceso a la cultura. B) Debe promover la investigación, la ciencia y el desarrollo. C) Promover la igualdad de oportunidades; la cual empleará los diversos niveles de formación tanto la profesional y conducente a la enseñanza científica como otros escenarios pertenecientes al concepto de educación terciaria, estos son la educación permanente, y la educación técnica y profesional.

Diagrama 15: Codificación selectiva y axial alrededor de las categorías desarrollo social y humano



Esta perspectiva es compartida por la Ley 30 de 1992 en la que explícitamente se señala a la educación superior como la institución encargada de formar a los profesionales del país con el propósito de cumplir las metas de *investigación, de servicio social y de brindar las*

soluciones en relación con *las necesidades* que requiere la nación²⁹⁷. En este sentido, la anterior dimensión del *desarrollo social* tendrá traslapamientos con la teoría *del desarrollo humano*. La Ley 30 de 1992, el artículo primero nos dice que el propósito fundamental de la educación superior es la formación académica y profesional de quienes hubiesen completado su formación media o bachillerato con el propósito de desarrollar las “{...} potencialidades del ser humano de una manera integral.” (República de Colombia, 1992). El artículo segundo de la ley 30 de 1992 señala que la: “{...} La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado” (República de Colombia, 1992). De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 30 de 1992 los fines de formación de la educación superior en Colombia son los siguientes: a) Espíritu reflexivo; b) Autonomía personal; c) Marco de libertad de pensamiento; d) Pluralismo ideológico; e) Universalidad de los saberes; y f) Respeto por las formas de la cultura. La educación superior se desarrollará en un ambiente de libertad de Marco de libertad de pensamientos aprendizaje, investigación y de cátedra; y su accesibilidad estará sujeta a las condiciones de exigibilidad.

Así mismo, la ley 115 de 1994 en su artículo primero, define la educación como un proceso de formación permanente fundada en una concepción integral de la persona humana²⁹⁸. La descripción de estos elementos normativos nos permite llegar a una conclusión importante, ésta consiste en que las declaraciones deontológicas sobre el desarrollo no plantean una perspectiva unívoca hacia el crecimiento económico, sino que su alcance es de pluralidad. No solo porque complementa los conceptos de *crecimiento económico* y *desarrollo social*,

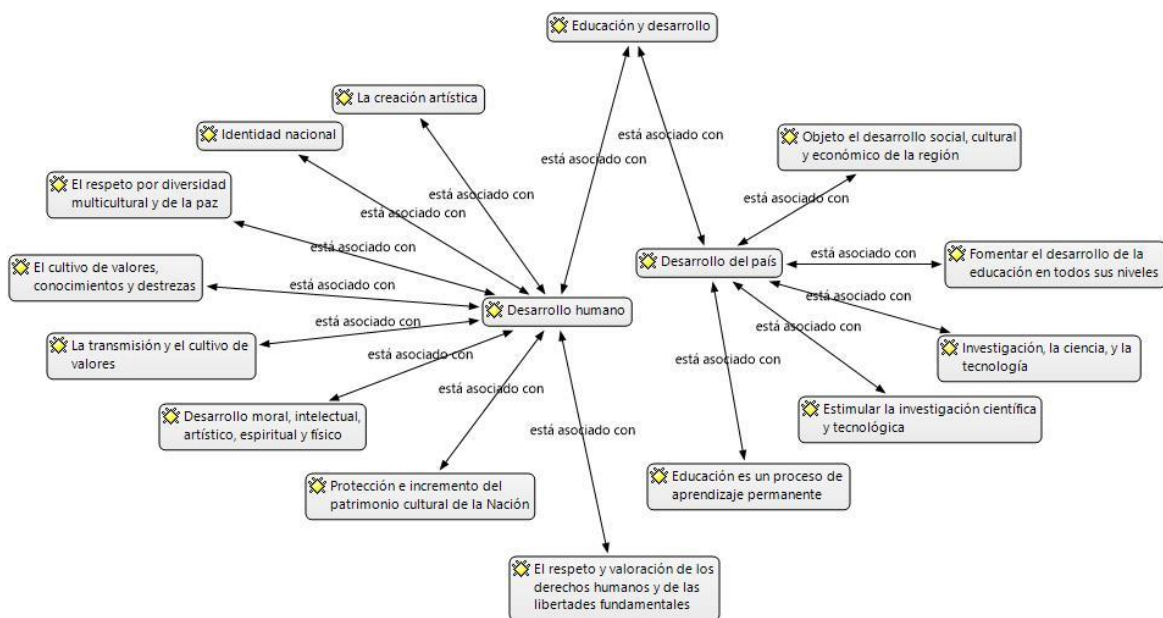
²⁹⁷ “Artículo 6° Son objetivos de la Educación Superior y de sus instituciones: a) Profundizar en la formación integral de los colombianos dentro de las modalidades y calidades de la Educación Superior, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país. b) Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país {...}” (Ley 30, 1992: Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992, artículo 6).

²⁹⁸ “ARTICULO 1o. Objeto de la ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad {...}” (Ley 115 de febrero 8 de 1994).

sino porque al interior de este último resultan fundamentales las metas y objetivos que se refieren a las personas, a las culturas y a la libertad y autonomía.

Por su parte, sobre la relación entre educación y desarrollo en nuestra unidad de análisis en el país Austral. Específicamente en la Constitución Política de Chile, el artículo 19 establece una relación directa entre los objetivos de los distintos niveles de la educación y el desarrollo de las personas²⁹⁹. Al igual que en el caso de Colombia, *la palabra desarrollo* tiene una significación que abarca los siguientes aspectos:

Diagrama 16: Codificación selectiva y axial alrededor de las categorías educación y desarrollo



Primera, se emplea en un sentido para referirse al *crecimiento* de los procesos formativos en sus distintos niveles: “{...} Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la

²⁹⁹ Capítulo III: De los derechos y deberes constitucionales: “Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: Parágrafo 10°. El derecho a la educación: “{...} La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho {...}.” (Constitución Política de Chile; 2012: Artículo 19).

creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. {...} (Constitución Política de Chile; 2012: Artículo 19).

Segunda, se utiliza para denotar la importancia que tiene la educación para estimular la *investigación, la ciencia, y la tecnología*. Tercera, se incluye los procesos de formación artística y defensa del patrimonio cultural. Esta perspectiva se reitera en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Educación (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza): “Artículo 2°. - La educación es el proceso permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en nuestra identidad nacional {...}” (Ley 18.962, 2005, artículo 2). La ley 20.370 reitera lo anterior, y complementa esos enunciados con la introducción de la valoración de los derechos humanos, de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural, de la paz, de la identidad nacional; y reitera la proposición de que la educación forma a las personas para participar de la vida democrática y con el propósito de contribuir al desarrollo del país a través del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales en una perspectiva de *formación* para el desarrollo de una sociedad democrática.³⁰⁰

Cuarta, también se refiere a la importancia de establecer una perspectiva de desarrollo provincial, en el sentido que los procesos de descentralización tienen como propósito alcanzar el desarrollo económico y social de las regiones: “{...} La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.” (República de Chile, 2005, Art. 100).

Quinta, plantea la importancia del *desarrollo social* desde una interpretación del *desarrollo humano* al abordar como parte importante de sus dimensiones las siguientes: *el*

³⁰⁰ “{...} Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país. (Ley 20.370, 2009: Art. 2).

*componente espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, el cultivo de valores, conocimientos y las destrezas.*³⁰¹ Sexto, la Ley 20.370 además declara la importancia de respetar y valorar los derechos humanos y las libertades fundamentales, de reconocer la diversidad multicultural de su población, y de fortalecer un conjunto de principios de formación ciudadana.³⁰² En consecuencia, tanto los elementos constitucionales y normativos fundamentales en Colombia y Chile declaran una relación entre *educación y desarrollo* interpretada, tanto desde la teoría del *crecimiento económico* como desde el paradigma del *desarrollo social*. En la sección siguiente abordaremos un ejercicio de profundización analítica respecto de la relación entre: *desarrollo y crecimiento económico*.

La primera, la Ley 8 de enero de 1979 tuvo como propósito establecer el preámbulo de las características de creación y funcionamiento de las instituciones públicas y privadas de lo que hoy denominaríamos *educación superior y educación terciaria*. En esta norma, el concepto de *educación superior* es interpretado dentro de la noción *educación postsecundaria*;³⁰³ y los propósitos de esta ley fueron los siguientes: 1) Definir *la naturaleza de la educación postsecundaria*. 2) Cimentar las bases para una *política de democratización y descentralización*, que a su vez tendrá dos componentes: a) la educación postsecundaria abarcará tanto la *formación universitaria* como la *capacitación tecnológica*; y b) Se orienta tanto a instituciones públicas como privadas. 3) Fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de Instituciones oficiales y no-oficiales³⁰⁴. 4) Unificar el

³⁰¹ “Artículo 2º.- La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas.” (Ley 20.370, 2009: Art. 2)

³⁰² “Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país.” (Ley 20.370, 2009: Art. 2)

³⁰³ “1. definir la naturaleza del Sistema de Educación postsecundaria tanto pública como privada en orden, entre otras cosas a unificar el régimen y los programas para que haya armonía entre todos los centros educativos del Sistema y las autoridades encargadas de la orientación y vigilancia del funcionamiento de los mismos; {...}” (Ley 8 de enero de 1979. Artículo 1ro).

³⁰⁴ “2. Fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de Instituciones públicas y privadas pertenecientes al sistema, en concordancia con los planes sectoriales de desarrollo, dentro de una

régimen y los programas. 5) Establecer la función de vigilancia de las instituciones mediante el criterio de la calidad del sistema 6) Propiciar la articulación del sistema de educación postsecundaria con los planes sectoriales de desarrollo.³⁰⁵ Y 7) Realizar una transformación del gobierno universitario tanto de la Universidad Nacional como de las Universidades e Instituciones oficiales.

En este decreto, particularmente el artículo 15 define *la educación superior* de la siguiente forma: “La educación superior constituye el nivel posterior a la educación media vocacional del sistema educativo colombiano {...}” (Decreto Nro. 80, 1980. Art. 15); y determina que dos de sus fines fundamentales son, primero, *la formación integral del hombre*; y segundo, la combinación de la *fundamentación científica* con la *capacitación práctica*. Y el artículo 21 introduce el concepto de *sistema de educación superior*, el cual se refiere, precisamente, al conjunto de instituciones y de programas cuyo propósito se encuentra en la obtención de *los fines de la educación superior*. Esto incluye las modalidades educativas de formación *Intermedia profesional, tecnológica, universitaria y avanzada o de postgrado*, como fue establecido por el artículo 16 de la misma norma.

Por lo tanto, en primer lugar, podemos apreciar que las reformas que se han agudizado a partir del siglo XXI en realidad no son nuevas. Con la Ley 8 de enero de 1979 se produjo el primer paso hacia la construcción de una política dentro de la perspectiva de lo que hoy el Ministerio de Educación de Colombia denomina *educación terciaria*,³⁰⁶ toda vez que el concepto de *educación postsecundaria* precisamente se introdujo con el propósito de

política de democratización de la enseñanza universitaria y tecnológica de mayor descentralización de la misma;” (Ley 8 de enero de 1979. Artículo 2do).

³⁰⁵ “3. Reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás Universidades e Instituciones oficiales de nivel postsecundario dictar sus estatutos orgánicos en los cuales se defina su naturaleza jurídica, la composición y funciones de sus órganos de dirección, administración, las calidades y atribuciones de sus rectores y directivos, las normas a que estarán sujetas para su manejo administrativo y financiero dentro de los claros parámetros de planificación, las disposiciones generales a que deberán someterse, los estatutos internos que en la materia de personal a su servicio y régimen estudiantil expida cada entidad, con el fin de lograr una óptima calidad académica y una adecuada organización administrativa;” (Ley 8 de enero de 1979. Artículo 3ro).

³⁰⁶ El concepto de educación terciaria se expondrá en la sección siguiente.

unificar los procesos de formación académica profesional, con la capacitación tecnológica y técnica, en un mismo sistema de educación.

En segundo lugar, un aspecto que será una constante en la producción normativa, se presenta el intento de establecer relaciones entre las dimensiones de *la educación* y diversas apreciaciones en torno al concepto de *desarrollo*. Explícitamente, la Ley 8 del enero de 1979 insta la importancia de articular las acciones de las IES dentro del sistema con los *planes de desarrollo*, que en su época se denominaban *sectoriales*. En tercer lugar, la definición de la naturaleza del concepto de educación *postsecundaria* ya introducía uno de los aspectos que será crucial en las reformas que el Estado sufrirá a partir de los cambios promovidos por la *Nueva Gestión Pública*, y las entidades multilaterales, y ésta consiste en el papel de la *descentralización* como herramienta de la democratización. En otras palabras, *la educación postsecundaria* tenía como uno de sus propósitos aumentar la “*democratización*” del sistema universitario; y para ello emplea tres herramientas: primera, amplía la noción de formación universitaria introduciendo el de postsecundaria con el propósito de darle cabida a la capacitación técnica y tecnológica; segunda, fortalece la presencia de las IES privadas dentro del sistema; y en tercer lugar, promueve una reestructuración del gobierno universitario con el fin de cimentar las bases de los procesos de descentralización del sistema y del papel ejercido por la red de universidades públicas para permitir la introducción de nuevos actores en la educación superior a través de la creación de nuevas IES privadas.³⁰⁷ El artículo 21 del Decreto Nro. 80 de Enero 22 de 1980 introduce

³⁰⁷ En relación con los aspectos de gestión administrativa para la creación de programas, el artículo 52 del decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980 fija los requisitos para la creación de Instituciones de educación superior, técnica o tecnológica de carácter privado son los siguientes consiste en un estudio de factibilidad el cual contiene: 1) personal docente idóneo con dedicación específica y suficiente para la organización académica y administrativa. 2) Recursos físicos y financieros suficientes de tal forma que estos garanticen calidad académica. Y 3) Hallarse acorde con el plan nacional de desarrollo tanto nacional, como sectorial y regional. El artículo 53 por su parte, estipula los requisitos para la creación de Instituciones de educación superior, técnica o tecnológica de carácter público son los siguientes: 1) Corresponderán al Congreso Nacional; a las Asambleas departamentales, o a los Concejos municipales mediante su respectivo: proyecto de ley, ordenanza o acuerdo municipal. 2) Estudio de factibilidad creado por el ICFES (que reúna las mismas características de las universidades e IES privadas) el cual además debe justificar la creación de la institución. Y el artículo 54, prescribe como límite para la creación de una IES pública: asegurar su financiamiento por parte de la respectiva corporación pública que emita su acto jurídico de creación.

el concepto de *sistema de educación superior* el cual se refiere precisamente como el conjunto de instituciones y de programas cuyo propósito se encuentra en la obtención de los fines de la educación superior esto incluye las modalidades educativas de formación Intermedia profesional, formación tecnológica, formación universitaria y formación avanzada o de postgrado, como fue establecido por el artículo 16 de la misma norma.

Con la implementación de la Ley 30 de 1992³⁰⁸, la educación superior es interpretada como un proceso *de formación permanente*, la cual se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y su objetivo principal es el desarrollo de las personas y su formación académica o profesional (Ley 30 de 1992. Art: 1). A continuación, en el artículo 2, la educación superior es concebida como: “{...} un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.” (Ley 30 de 1992. Art: 2). En forma posterior, la Ley 115 de febrero de 1994 en su artículo 1ro de define la educación superior como: un *proceso de formación permanente* fundada en una *concepción integral de la persona humana*, y que se encuentra orientada a los *intereses de los individuos, de la familia y de la sociedad*.³⁰⁹ Así, en ambas normas existe una referencia de una concepción tradicional de la educación superior centrada en la formación profesional y posgradual, pero estos aspectos se complementan con otros que establecen una relación directa con *la dimensión intermedia profesional, técnica y tecnológica*. A propósito de este aspecto, el artículo 26 del decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980 especifica que la educación *intermedia profesional* es aquella que se ocupa de la dimensión práctica e instrumental en los siguientes términos:

{...} La formación intermedia profesional se ocupa de la educación predominante práctica para el ejercicio de actividades auxiliares o instrumentales concretas. En esta modalidad educativa la investigación está orientada a facilitar la comprensión de los procesos involucrados en sus actividades y a mejorar su calidad y eficiencia. {...} Esta modalidad educativa conduce al título

³⁰⁸ La ley 30 de 1992 se encuentra en el Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992.

³⁰⁹ “ARTICULO 1o. Objeto de la ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.” (Ley 115 de febrero 8 de 1994). Los anteriores fines enunciados en el párrafo anterior se complementan con la distinción *entre educación formal y no formal* que plantea la Ley 115 de febrero 8 de 1994.

de técnico profesional intermedio en la correspondiente que habilita para el ejercicio de la respectiva actividad auxiliar o instrumental.” (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980. Artículo, 26).

Por lo tanto, sus propósitos de formación no abarcan una *dimensión humana integral*, ni una preocupación por *la formación de ciudadanos*, como lo indicaban los aspectos normativos relacionados con *los fines de la educación superior*, en la primera parte de la declaración; *la formación intermedia profesional*, está orientada a personas que tengan la capacidad de realizar acciones profesionales específicas. Ambas perspectivas estarán subsumidas dentro del concepto de *educación postsecundaria*; el cual se empleará hasta finales de la década de los ochenta con la publicación de la ley Nro. 25 de abril 28 de 1987, la cual no realiza ninguna transformación substancial respecto del decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, sino que lleva a cabo un conjunto de cambios formales y de aclaración interpretativa. Así, la denominada *educación intermedia profesional*, se modifica en el artículo 2 por *formación técnica profesional*, pero su definición no sufre ningún cambio estructural³¹⁰. El artículo tercero, aclara que de acuerdo con lo establecido en decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980 se interpretará que las universidades o IES públicas podrán ser nacionales, departamentales o municipales, algo que se deducía de los artículos 52, 53 y 54 con el establecimiento de las exigencias requeridas para la creación de nuevas instituciones. La Ley 30 de 1992 en su artículo 14 reiterará esta definición de la *formación técnico-profesional* como aquella orientada a la formación de ocupaciones de carácter operativo e instrumental.

En Colombia, los artículos 10, 12, 43, 45 y 50 de la Ley 115 establecen la definición de cuatro formas de aprendizaje: *la formal, la no-formal; la informal; la educación para adultos*, y por último, la creación del *Sistema Nacional de Educación Masiva*. En síntesis, *la educación formal* es aquella conducente a grados y títulos, su definición en la Ley 115 es la siguiente: “{...} Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos

³¹⁰ Se reitera en el siguiente párrafo: “Artículo 27°. La formación tecnológica se ocupa de la educación para el ejercicio de actividades tecnológicas, con énfasis en la práctica y con fundamento en los principios científicos que la sustenta. La actividad investigativa propia de esta modalidad de formación se orienta a la creación y adaptación de tecnologías.” Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980

educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.” (Ley 115 de febrero 8 de 1994, Título II, capítulo 1ro, sección primera, artículo 10, pp. 3). *La educación no-formal* conserva de la anterior su estructura de procesos secuencializados, pero no conduce a título, ni grado: “{...} ARTICULO 36. Definición de educación no formal. La educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta Ley.” (Ley 115 de febrero 8 de 1994, Artículo 36, pp. 11). Por su parte, *la educación informal*³¹¹ es toda forma de conocimiento libre, espontánea y no estructurada que emplea diversos medios de comunicación y que tampoco conduce a grados. *La educación de adultos*³¹² está orientada a personas en edad relativamente mayor que deseen suplir y completar su formación, o validar sus estudios. Y *el Sistema Nacional de Educación Masiva*³¹³ tiene el propósito de introducir los medios de comunicación y sus desarrollos tecnológicos al sistema educativo. En sentido estricto no se trata de otro nivel de educación, sino que establece la apertura de la introducción de las tic a los anteriores niveles educativos, en los que incluye desde la educación formal hasta la educación para adultos.

Por su parte en Chile, la Constitución Política de Chile no se refiere en forma exclusiva a la educación superior, sino que plantea en el capítulo III, artículo 19, que la educación es un derecho que tiene por objeto el desarrollo de las personas a través de los diversos

³¹¹ “Artículo 12. Atención del servicio. El servicio público educativo se atenderá por niveles y grados educativos secuenciados, de igual manera mediante la educación no formal y a través de acciones educativas informales teniendo en cuenta los principios de integralidad y complementación.” (Ley 115 de febrero 8 de 1994). “ARTICULO 43. Definición de educación informal. Se considera educación informal todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.” (Ley 115 de febrero 8 de 1994).

³¹² “ARTICULO 50. Definición de educación para adultos. La educación de adultos es aquella que se ofrece a las personas en edad relativamente mayor a la aceptada regularmente en la educación por niveles y grados del servicio público educativo, que deseen suplir y completar su formación, o validar sus estudios.” (Ley 115 de febrero 8 de 1994).

³¹³ “Artículo 45. Sistema Nacional de Educación Masiva. Créase el Sistema Nacional de Educación Masiva con el fin de satisfacer la demanda de educación continuada, de validación para la educación formal y de difusión artística y cultural. El programa se ejecutará con el uso de medios electrónicos de comunicación o transmisión de datos, tales como la radiodifusión, la televisión, la telemática o cualquier otro que utilice el espectro electromagnético.” (Ley 115 de febrero 8 de 1994).

momentos de su vida, y que es una función del Estado fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles. Además, que el gobierno debe generar los estímulos necesarios para realizar. “{...} la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”. (Constitución Política de Chile, 2010, Capítulo III, Artículo 19, pp. 15).

El artículo 21 de la *Ley General de la Educación* en Chile, define la educación superior así: “{...} La Educación Superior es aquella que tiene por objeto la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías, y en el campo profesional y técnico.” (Ley 20.370, 2009: Art. 21). La educación superior al igual que en Colombia también comprende los niveles de lo que actualmente se denomina *la educación terciaria*.³¹⁴ Esto es la posibilidad de obtener títulos de carácter profesional, grados académicos, técnicos o sus equivalentes (Ley 20.370, 2009: Art. 21). Adicionalmente, el Ministerio de Educación³¹⁵ tiene la facultad de proponer nuevas formas de educación las cuales deberán ser aprobadas por el *Consejo Nacional de Educación* (Ley 20.370, 2009: Art. 35). Una vez definidos los conceptos de educación superior en los elementos normativos fundamentales de Colombia y Chile procederemos a describir el significado de las *formas de aprendizaje* también denominadas *Modalidades de atención educativa*.

La ley 20.370, 2009 define en forma general la educación como: “{...} un proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que

³¹⁴ “Artículo 21.- La Educación Superior es aquella que tiene por objeto la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías, y en el campo profesional y técnico. El ingreso de estudiantes a la educación superior tiene como requisito mínimo la licencia de educación media. La enseñanza de educación superior comprende diferentes niveles de programas formativos, a través de los cuales es posible obtener títulos de técnico de nivel superior, títulos profesionales, grados académicos o títulos universitarios o sus equivalentes.” (Ley 20.370, 2009: Art. 21).

³¹⁵ “Artículo 35.- El Ministerio de Educación podrá proponer, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 53, la creación de nuevas modalidades educativas al Consejo Nacional de Educación, que complementen la educación regular o profundicen áreas específicas de ella. En el caso de ser aprobadas, deberá formular las bases curriculares específicas para ellas, las que deberán ser también aprobadas por el Consejo Nacional de Educación conforme al procedimiento antes señalado.” (Ley 20.370, 2009: Art. 35).

tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas.” (Ley 20.370, 2009: Art. 2). E introduce las bases normativas para la interpretación de la educación superior dentro del concepto de educación terciaria al dividir en tres las formas de la educación: a) formal o regular, b) no formal y c) la educación informal.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley 18.962, 2005) define *la educación formal* como aquella que se estructura de manera sistemática y secuencial, constituida por niveles y modalidades pero que posee una unidad en su proceso educativo a lo largo de la vida de las personas³¹⁶. La ley 20.370 (2009) estipula que la *enseñanza no formal* es todo proceso sistemático, pero no sometido a evaluación, y que puede ser reconocido y verificado como aprendizaje mediante una certificación³¹⁷. Y, por último, *la educación informal* es todo proceso vinculado con el desarrollo del hombre y la sociedad realizada en forma no estructurada, en forma explícita según la norma es: “{...} todo proceso vinculado con el desarrollo de las personas en la sociedad, facilitado por la interacción de unos con otros y sin la tuición del establecimiento educacional como agencia institucional educativa. Se obtiene en forma no estructurada y sistemática del núcleo familiar, de los medios de comunicación, de la experiencia laboral y, en general, del entorno en el cual está inserta la persona.” (Ley 20.370, 2009: Art. 2).

Después de describir las definiciones de la educación formal, no formal e informal, podemos afirmar dos aspectos: El primero, en ambos países existe la intención de abarcar formas del conocimiento que abarcan procesos de aprendizaje tanto estructurado como no-

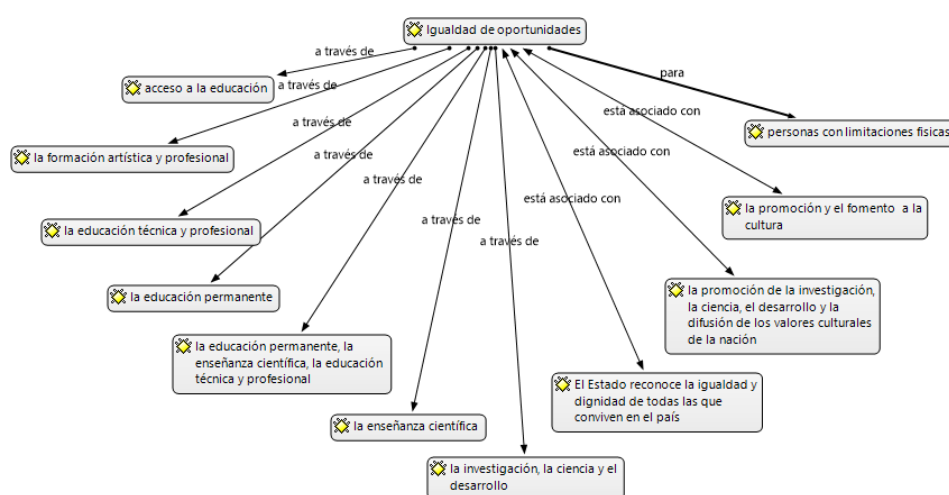
³¹⁶ “{...} Artículo 4°.- La educación se manifiesta a través de la enseñanza formal y de la enseñanza informal. La enseñanza formal es aquella que, estructurada científicamente, se entrega de manera sistemática. Está constituida por niveles que aseguran la unidad del proceso educativo y facilitan la continuidad del mismo a lo largo de la vida de las personas.” (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, Ley 18.962., 2005, (última versión del 27, 09 del 2005). Disponible en: <https://www.leychile.cl/N?i=30330&f=2005-09-27&p=>).

³¹⁷ En la ley Orgánica es definida de la siguientes forma: “Se entiende por enseñanza informal a todo proceso vinculado con el desarrollo del hombre y la sociedad, facilitado por la interacción de unos con otros y sin la tuición del establecimiento educacional como agencia institucional educativa. Se obtiene en forma no estructurada y sistemática del núcleo familiar, de los medios de comunicación y, en general, del entorno en el cual está inserta.” (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, Ley 18.962, 2005, artículo 4to).

estructurado, conducente a una formación académica y su subsecuente titulación, y otros dirigidos a procesos de capacitación técnica o más específica. Segundo, ambos países introducen las metas diferenciadas de la educación formal, informal, técnica, tecnología y profesional, y de formación avanzada o postgradual como componentes de un solo sistema de educación superior, modificando estructuralmente su composición, de tal forma que su significado se desplaza hacia la noción de *educación terciaria* como vehículo para la superación de las barreras que se plantean en términos de inequidad y desigualdad de oportunidades.

Particularmente sobre este último aspecto, en Colombia, el decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980 en el artículo 70 expresa la importancia de: a) Promover y fomentar el acceso a la cultura. B) Debe promover la investigación, la ciencia y el desarrollo. C) Promover la igualdad de oportunidades que empleará los diversos niveles de formación tanto la profesional y conducente a la enseñanza científica como otros escenarios pertenecientes al concepto de educación terciaria, estos son la educación permanente, y la educación técnica y profesional.

Diagrama 17: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades



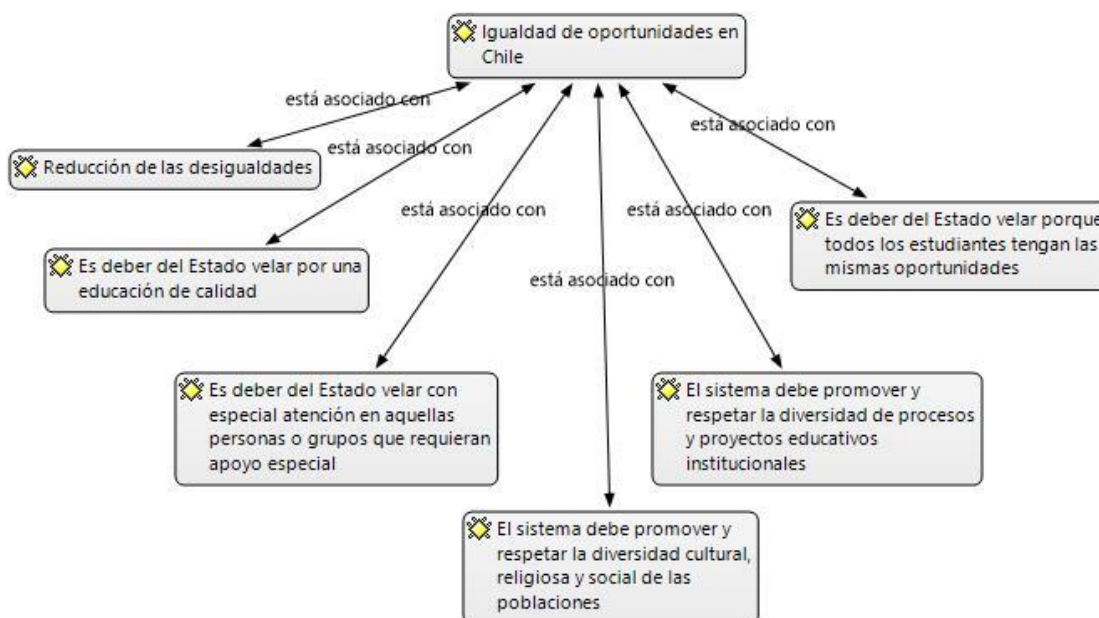
Otra de las características de la *igualdad de oportunidades* la podemos encontrar en la Ley 30 de 1992 es la referente a la asignación y administración de las becas y los créditos educativos como una función del ICETEX (El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior).³¹⁸ En esta dirección, el ICETEX creará un fondo con recursos del presupuesto nacional cuyo propósito principal será beneficiar a las personas con *escasos recursos económicos*.³¹⁹ Ahora el ICETEX deberá tener en cuenta cuatro criterios fundamentales para la asignación de los recursos, tanto en lo concerniente al crédito educativo como a las becas: “{...} a) Excelencia académica. b) Escasez de recursos económicos del estudiante. c) Distribución regional en proporción al número de estudiantes. d) Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento” (Ley 30, Diario Oficial 40.700, 1992: Artículo 114).

En Chile, en relación con los enfoques diferenciales *el sistema educativo*, la *Ley general de educación* nos dice lo siguiente: “{...} El sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial.” {...} (Ley 20.370, 2009, Art. 3).

³¹⁸ El artículo 70 introduce el criterio de *igualdad de oportunidades*, como un principio a través del cual la educación superior se interpreta como un *medio de acceso* a la formación científica, técnica, artística y profesional: “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.” (República de Colombia (1991). Art. 70).

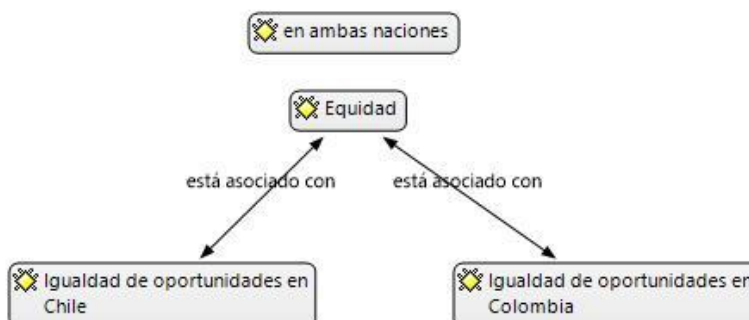
³¹⁹ “Artículo 113. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), a través de un fondo creado con recursos del Presupuesto Nacional, será garante de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de Educación Superior de escasos recursos económicos. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia y establecerá las comisiones que pueda cobrar el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) por este concepto” (Ley 30, Diario Oficial 40.700, 1992: Artículo 113).

Diagrama 18: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades en Chile



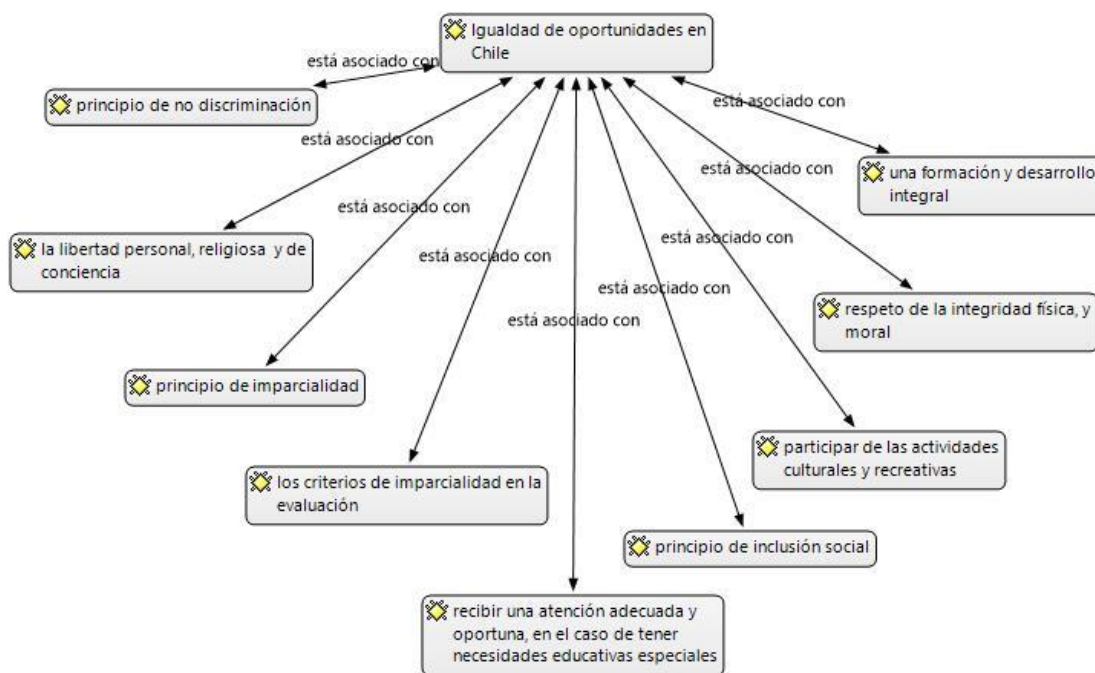
De tal forma, la igualdad de oportunidades, de acceso a todos los niveles de la educación se interpreta como un aspecto fundamental dentro de la norma. Y el principio e) de *diversidad* expresa que: “{...} El sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él.” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ministerio de Educación (2010). Ley 20.370, 2009. Art. 3).

Diagrama 19: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades en ambas naciones



Es decir, tanto Colombia como Chile introduce en sus declaraciones normativas *el principio de igualdad de oportunidades*, el cual tiene una primera dimensión de carácter económico; pero otra que introduce distinciones cualitativas en relación con la diversidad cultural y étnica de ambos países introduciendo así el concepto más amplio de *equidad*.

Diagrama 20: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades en Chile Nro. 2

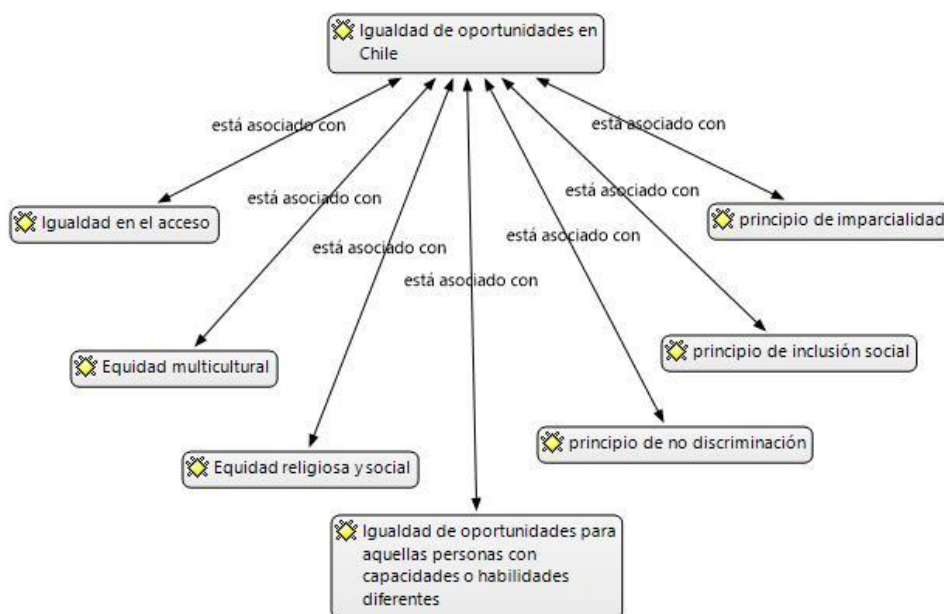


En el caso de Chile, la Ley General de Educación en su artículo 10 primero, introduce el principio de imparcialidad al declarar lo siguiente: “{...} Sin perjuicio de los derechos y deberes que establecen las leyes y reglamentos, los integrantes de la comunidad educativa gozarán de los siguientes derechos y estarán sujetos a los siguientes deberes.” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ministerio de Educación (2010). Ley 20.370, 2009. Art. 10). Segundo, relaciona en forma directa la *igualdad de oportunidades con una formación y desarrollo integral*, con *el principio de inclusión social y de no discriminación*.³²⁰ Tercero, la

³²⁰ “{...} Los alumnos y alumnas tienen derecho a recibir una educación que les ofrezca oportunidades para su formación y desarrollo integral; a recibir una atención adecuada y oportuna, en el caso de tener necesidades educativas especiales; a no ser discriminados arbitrariamente; a estudiar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo, a expresar su opinión y a que se respete su integridad física, y moral, no pudiendo ser objeto

igualdad de oportunidades también está relacionada con la *libertad personal, religiosa y de conciencia*.³²¹ Cuarto, también está asociado a los criterios de imparcialidad en la evaluación, y a participar de las actividades culturales y recreativas.³²²

Diagrama 21: Codificación axial de la categoría igualdad de oportunidades Nro. 3



Así, la *Ley general de la educación* en Chile, termina estableciendo los siguientes aspectos en relación con las dimensiones de equidad e igualdad de oportunidades: 1) Igualdad en el acceso. 2) Igualdad de oportunidades para aquellas personas con capacidades o habilidades diferentes. 3) Equidad multicultural. 4) Equidad religiosa y social. 5) Principio de imparcialidad. 6) Principio de inclusión social. Y 7) Principio de no discriminación.

de tratos vejatorios o degradantes y de maltratos psicológicos.” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ministerio de Educación (2010). Ley 20.370, 2009. Art. 10).

³²¹ “[...] Tienen derecho, además, a que se respeten su libertad personal y de conciencia, sus convicciones religiosas e ideológicas y culturales, conforme al reglamento interno del establecimiento.” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ministerio de Educación (2010). Ley 20.370, 2009. Art. 10).

³²² “[...] De igual modo, tienen derecho a ser informados de las pautas evaluativas; a ser evaluados y promovidos de acuerdo con un sistema objetivo y transparente, de acuerdo con el reglamento de cada establecimiento; a participar en la vida cultural, deportiva y recreativa del establecimiento, y a asociarse entre ellos.” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ministerio de Educación (2010). Ley 20.370, 2009. Art. 10).

8 La tercerización de la educación como instrumento de equidad la consolidación de la educación terciaria y el crecimiento del sistema de la educación superior por la vía de la privatización

8.1 Introducción del capítulo

Como podremos observar, tanto en el caso colombiano como en el chileno, frente al tema de la equidad existe una relación intrínseca entre el acceso, la cobertura, la financiación y la naturaleza y la forma de las instituciones que componen los sistemas de educación superior y terciaria. Teniendo en cuenta este aspecto, en la primera sección abordaremos la forma como la educación terciaria es entendida como un instrumento de equidad por las entidades multilaterales. En forma posterior, se realiza el análisis de matrícula de todos los niveles de formación y las coberturas por sexo.

Desde el principio hemos argumentado la interrelación que existe entre los conceptos de *economía política*, *enfoques de desarrollo* y *justicia distributiva*, en el sentido que el primero subsume los otros dos. Además, hemos venido sosteniendo que la implementación de los *procesos de justicia distributiva* se realiza a través de *criterios* a partir de los cuales se toman las decisiones, y dentro de ellas, las concernientes a las transformaciones de la política pública de educación superior. En ese sentido, los principios se encuentran intrínsecamente relacionados con los fines que los Estados se dan a través de sus producciones normativas. Y en particular, en relación con las normas que guían la educación superior en Colombia y Chile, una de las tensiones fundamentales se encuentra precisamente en aquella que se presenta entre los conceptos de la *educación como derecho* y *como servicio*, dados los

impactos que dichas nociones tienen en aspectos estructurales en torno al financiamiento, la calidad y la perspectiva de la gestión de las instituciones.

En este documento, se interpreta que *el concepto de educación como servicio* tiene una relación muy fuerte en los principios macroeconómicos de la teoría económica neoclásica. En el sentido que, el ofrecimiento de los servicios basados en la perspectiva de calidad, eficacia y eficiencia, a su vez, tienen un fundamento en la Nueva Gestión Pública; una concepción que termina modificando a la educación superior por medio de lo que hemos denominado *el capitalismo académico*. La relación entre la *educación como servicio* y los principios de la teoría económica neoclásica se evidencia en los siguientes aspectos: Primero, la externalización de costos de las instituciones, y en general de los subsistemas de financiamiento de la educación superior.

Segundo, la subsunción de la educación superior dentro de la noción de educación terciaria. Tercero, la ampliación de la financiación a través de las medidas de la demanda. Cuarto, el fortalecimiento de la competencia de los recursos del Estado, a través de las convocatorias, y procesos de financiamiento con base en los resultados de *la evaluación externa de la calidad de la educación superior*. Quinto, en general el desfinanciamiento del subsistema de universidades públicas, y la ampliación y empoderamiento de la participación de las universidades privadas y de las IES. Sexto, la adopción en forma directa de criterios y principios relacionados con *el individualismo, el equilibrio y el instrumentalismo metodológico* que se evidencian *en el principio del mérito*, para el otorgamiento de recursos, y en el incremento de la competencia entre instituciones. Séptimo, a través de la implementación de los horizontes de la ECT (Economía de los Costos de Transacción) y la FPP (Frontera de Posibilidades de la Producción). Así, en esta disertación se interpreta que el conjunto general de estos factores afecta o modifican los conceptos de *equidad e igualdad de oportunidades*. En forma específica, cuando hablamos de la educación como un instrumento importante para el ascenso social y el desarrollo humano resulta importante analizar el comportamiento de la matrícula de la educación superior; el

presente capítulo tuvo precisamente como objetivo realizar la reflexión empírica del comportamiento de la matrícula en Colombia y Chile en una perspectiva comparada.

Iniciaremos haciendo alusión a las recomendaciones expresadas por parte de la OCDE y del Banco Mundial (2009) a propósito del sistema de educación terciaria. El propósito de comenzar por esta vía argumentativa consiste en el interés por parte del autor de la disertación de realizar una confrontación entre sus perspectivas y lo que, por un lado, nos evidencian los datos -desde una perspectiva *empírico-analítica*-. Así mismo, estas recomendaciones nos permiten comprender los aspectos *ideológicos* basados en la teoría económica neoclásica, y la forma como progresivamente se realiza el proceso de empoderamiento del capitalismo académico.

8.2 La tercerización de la educación como instrumento de equidad

En el Informe de *Evaluaciones de políticas Nacionales de Educación. La educación superior en Colombia* realizado por el Banco Mundial & la OCDE uno de los aspectos fundamentales que reconoce es que se trata de una nación profundamente inequitativa en su sistema educativo.³²³ El informe considera que uno de los factores de desigualdad se encuentra en que la población que egresa de la educación media es muy joven, y con excepciones de aquellos colegios de élite, la mayoría recibe una formación de mala calidad (Banco Mundial & OCDE, 2012: 332). Así mismo, desde su punto de vista, el financiamiento actual del sistema universitario público tiene las siguientes desventajas: 1) Distribución desigual de los recursos públicos que establece diferencias de matrícula que no se corresponden con su calidad. 2) Existe una incoherencia, entre los valores de la matrícula y las perspectivas laborales. 3) Los problemas de distribución de recursos afectan la calidad y eficiencia de las instituciones. 4) Las instituciones públicas no ofrecen programas coherentes con las

³²³ “El principio de igualdad de acceso y permanencia en la educación superior, loable y ampliamente respaldado en Colombia, aún está lejos de plasmarse en la realidad. El plan ACCES del ICETEX posee un enorme potencial para cambiar esta situación, pero requiere más recursos para satisfacer las necesidades actuales, así como un instrumento mejorado para la evaluación de las necesidades financieras.” (Banco Mundial & OCDE, 2012: 332).

necesidades económicas del país y las aspiraciones de los estudiantes. 5) Las instituciones públicas no ofrecen programas coherentes con su desempeño y el potencial de crecimiento económico.³²⁴

Para el equipo evaluador Banco Mundial & OCDE (2012) existen los siguientes problemas que afectan la equidad: 1) Los institutos de educación técnica y tecnológica en lugar de trabajar por obtener una mayor calidad dentro del concepto de Instituciones T & T (de capacitación y entrenamiento tecnológico) tienen la aspiración de convertirse en Instituciones de Educación Superior. 2) Se requiere un sistema de acumulación y transferencia de créditos que permita una mayor eficiencia del sistema entre la educación terciaria y la superior. Para ello es necesaria una mayor articulación entre instituciones y programas dentro de la perspectiva de los ciclos propedéuticos. 3) Para alcanzar una mayor igualdad se requiere una mayor articulación entre los horizontes de la *equidad, la calidad y la relevancia*.

En forma específica, dentro del conjunto de elementos que se introducen en el capítulo III, *Acceso y equidad en la educación superior en Colombia*, hay cuatro recomendaciones importantes: Primera, consiste en que la forma como es posible aumentar el acceso de las personas de bajos ingresos, así como la disminución de la deserción, es a través de la herramienta del crédito, y por tal motivo, deben aumentarse los recursos del ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior).

Segunda, para mejorar las condiciones de accesibilidad de las personas con bajos recursos debe realizarse un trabajo de articulación entre el DNP (Departamento Nacional de Planeación) y el SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de

³²⁴ “La desigual distribución de los recursos públicos entre instituciones de educación superior engendra diferencias en los valores de matrícula que cobran que tienen poco que ver con su calidad o con las perspectivas laborales que ofrecen a sus alumnos. Estas diferencias tienen consecuencias no deseadas, como limitar las opciones de los estudiantes y afectar la calidad y eficiencia de las instituciones. Es necesario reformar los actuales sistemas de asignación de recursos para alinearlos mejor con las necesidades económicas del país, las aspiraciones de los estudiantes, la calidad de las instituciones, el desempeño y el potencial económico.” (Banco Mundial & OCDE, 2012: 332).

Programas Sociales) con el fin de mejorar la información de las personas a beneficiar y determinar quienes no están cubiertas por el *sistema* como un aspecto que coadyuvará al ingreso. Tercera, con el fin de amortizar el pago final de los créditos que realizan los jóvenes en Colombia es necesario introducir diversas opciones de reembolso, dentro de las que se incluyen los pagos escalonados, y la condonación parcial o total de los créditos, entre otros. Y Cuarta: es necesario aumentar la participación de las regiones además de introducir otras medidas para ampliar la cobertura, como incentivar la educación a distancia; producir una mayor participación y relación entre el SENA y las instituciones que conforman la educación superior.

Por su parte, en el caso chileno, en relación con la dimensión de la equidad, el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (Banco Mundial & OCDE; 2009: 305) realiza las siguientes recomendaciones: Primera, es necesario reconocer la naturaleza positiva de las Universidades Públicas en el sentido que ellas representan actores sin vínculos ideológicos, defienden un enfoque intelectual pluralista, y dentro de ellas las universidades regionales resultan fundamentales para afrontar el tema de la desigualdades sociales; así mismo, cumplen un papel crucial al apoyar programas y disciplinas en los que los retornos privados son muy bajos o casi inexistentes, y los retornos sociales son necesarios, como es el caso de las ciencias humanas y sociales. De tal forma, el Consejo recomienda: “{...} el Estado defina las condiciones del apoyo financiero especial a estas instituciones.” (Banco Mundial & OCDE; 2009: 305).

El Consejo (Banco Mundial & OCDE; 2009: 306) primero, señala la necesidad de distinguir entre las universidades e IES que *se consideran con ánimo de lucro, de aquellas que no*, y existe un desacuerdo sobre el tema de permitir que las Universidades con ánimo de lucro operen legalmente. Segundo, el Consejo está dispuesto a que *las IES privadas sin ánimo de lucro* accedan al financiamiento público, pero consideran indispensable que los procedimientos de rendición de cuentas sean más precisos y eficientes. Tercero, al igual que en el caso colombiano se señala la importancia de articular el sistema de educación

terciaria con el de educación superior, y que la educación T & T también acceda al financiamiento por parte del Estado; en otras palabras, es necesario unificar el sistema de financiamiento de la educación terciaria con la superior. Y cuarto, el Consejo estuvo de acuerdo en que la orientación del financiamiento se debía llevar a cabo con indiferencia de si las IES que lo reciben sean públicas o privadas.³²⁵ Sin embargo, al interior del Consejo hubo diferencias en los siguientes aspectos: A) Algunos comparte un criterio de asignación de recursos compartido entre *el mérito y la necesidad financiera*. B) Para otros la decisión debía basarse en *la ausencia de recursos*. Y C) Para la mayor parte del Consejo el tema de los créditos universitarios debía orientarse hacia el subsidio de los préstamos con base en el (FSCU)³²⁶.

Por su parte, el Equipo Evaluador del Banco Mundial y la OCDE, realizó las siguientes recomendaciones, en relación con el tema de la equidad: Primera, a pesar del esfuerzo del gobierno chileno permanecen los problemas de equidad principalmente en el tema del acceso de la siguiente forma: A) Existe una cantidad de estudiantes de menores recursos que no acceden a la educación superior sino a la educación terciaria, pero esta tasa todavía es baja en relación con los egresados de la educación secundaria (Banco Mundial & OCDE; 2009: 309). B) Las brechas de equidad se agrandan con el acceso a la educación superior en gran medida como resultado de las pruebas de desempeño en el PSU (Prueba de Selección Universitaria). Esta brecha consiste en que: "{...} Los estudiantes de grupos de bajos ingresos, de colegios municipales o de sexo femenino, tienen menos probabilidad de

³²⁵ "El Consejo está a favor de un programa de crédito universitario unificados para todos los estudiantes terciarios, recomendando que los criterios gobernabilidad para elegirlos y las cantidades para becas y préstamos sean los mismos para todos los estudiantes, sin importar la institución a la que asisten y si es pública o privada. Sin embargo, no todos los miembros del Consejo estuvieron de acuerdo en los detalles. Algunos querían continuar con criterios de elegibilidad que combinan la necesidad y el mérito; otros pensaban que el derecho a ayuda debería estar basado sólo en la necesidad financiera. La mayoría estuvo de acuerdo en llevar todos los créditos universitarios al programa de préstamos subsidiado por el estado (FSCU), con más dinero para becas de mantención para estudiantes de los tres quintiles de más bajos ingresos, y tener aranceles de referencia más cercanos a los valores reales. Un grupo minoritario de miembros propuso abolir los aranceles para los estudiantes de los tres quintiles más bajos durante los dos primeros años de estudio en universidades y del primer año en instituciones técnicas, y financiar sus estudios a través de un programa de préstamos unificados de ahí en adelante." (Banco Mundial & OCDE; 2009: 307).

³²⁶ "El Fondo Solidario (FSCU) está disponible sólo para estudiantes matriculados en universidades del CRUCH" (Banco Mundial & OCDE; 2009: 117).

obtener un lugar en una universidad del CRUCH³²⁷ de su elección en el proceso de admisión, que los alumnos de grupos de ingresos más altos, de colegios privados (especialmente los privados no subvencionados) o de sexo masculino.” (Banco Mundial & OCDE; 2009: 309). Para el Equipo Evaluador estos problemas de desigualdad se relacionan directamente con la calidad de la educación secundaria.

Segunda, teniendo en cuenta lo anterior es necesario profundizar los esfuerzos para mejorar la educación secundaria pública.

Tercera, es necesario revisar el PSU (Prueba de Selección Universitaria) para abordar los contextos, y las circunstancias de los jóvenes que se encuentran en situación de desventaja competitiva; y en esta dirección recomienda dos medidas: A) Realizar una prueba de finalización de estudios secundarios a nivel nacional que establezca estándares mínimos de ingreso a la educación superior. B) Introducir en ambas pruebas, en el PSU existente, y en la sugerida, ensayos y pruebas que permitan medir el potencial y capacidad de aprendizaje y razonamiento (Banco Mundial & OCDE; 2009: 309).

Cuarta, pasar del sistema de asignación de cupos basado en el CRUCH (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas) hacia un sistema más universal basado en la prueba estandarizada sugerida, y en el proceso, dar prioridad a las personas menos favorecidas.

Quinta, el MINEDUC (Ministerio de Educación de Chile) debe proporcionar cursos de acceso a la formación universitaria de bajo costo o gratuitos que fomenten las habilidades verbales y no-verbales de los estudiantes que no ingresaron al sistema con el fin de proporcionarles herramientas de acceso futuro.

Sexta, es necesario introducir esfuerzos que permitan una mayor retención de los estudiantes con mayores dificultades.

³²⁷ Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas

Séptima: para el equipo evaluador si bien el gobierno chileno realiza un esfuerzo muy importante, desde el punto de vista financiero, para ayudar a las personas con recursos escasos (que incluyen becas de arancel, manutención y crédito) los resultados son comparativamente bajos en relación con otras naciones desarrolladas debido a que el costo de la educación superior en Chile es muy alto. Este aspecto se evidencia en:

{...} sólo un 13.8% de todos los alumnos inscritos en una institución de educación terciaria recibe una beca de algún tipo, comparado con el 51% en los Estados Unidos. Además, las cantidades entregadas no son suficientes para pagar los aranceles completos. Sólo el 30% de todos los estudiantes terciarios en universidades que no son del CRUCH, de los dos primeros quintiles, y sólo 40% de los estudiantes de IP de estos quintiles, tienen un préstamo CAE. La probabilidad de obtener una beca o préstamo de apoyo es notablemente más baja para los estudiantes de CFTs, aunque los CFTs capacitan un gran número de los estudiantes más pobres. (Banco Mundial & OCDE; 2009: 312).

Los CFTs (Centros de Formación Técnica) junto con los IP (Institutos Profesionales) conforman el segmento más importante de la educación terciaria en Chile.³²⁸ De esta forma, la anterior valoración del equipo del Banco Mundial y la OCDE pone en evidencia, que, por un lado, la educación terciaria se concibe como un instrumento de ampliación de cobertura y equidad, pero al mismo tiempo, se trata del segmento cuyos estudiantes menos ayudas reciben por parte del Estado.

Octava, los especialistas del Banco Mundial y de la OCDE consideran positiva la inserción de la banca privada en el crédito educativo. Sin embargo, en relación con el financiamiento público, ellos proponen la necesidad de unificar el conjunto general de herramientas de financiación que existen en Chile: “Tanto por razones de equidad como de eficiencia, se propone que el MINEDUC fusione los programas actuales de becas en uno solo³²⁹, con un

³²⁸ Como lo explica el equipo del Banco Mundial: “Las instituciones de educación terciaria pertenecen a tres categorías, las que se explican en mayor detalle más adelante: Centros de Formación Técnica o CFTs, Institutos Profesionales o IPS, y Universidades. La duración de los cursos depende del tipo de institución. La formación en un CFT generalmente dura 2 años; (por ley, los grados técnicos requieren 1600 horas de entrenamiento), los cursos para grados profesionales en un IP, 4 años y para un grado universitario, 5 años.” (Banco Mundial & OCDE; 2009: 312).

³²⁹ El aspecto relacionado con la diversidad de herramientas de financiación por parte del Estado será abordado más adelante precisamente en el capítulo sobre el financiamiento de la educación terciaria y superior en Chile.

pequeño número de “ventanas”, y también unir los dos programas de crédito universitario que existen en este momento.” (Banco Mundial & OCDE; 2009: 312).

En este sentido, para ellos, es posible fusionar los programas de préstamo en un solo, pero no con base en el FSCU sino en el CAE (Banco Mundial & OCDE; 2009: 312). El FSCU³³⁰ (Fondo Solidario de Crédito Universitario), es un programa que está solo orientado a las Universidades del CRUCH (Universidades del Consejo de Rectores de Chile), si bien está dirigido a estudiantes que pertenezcan a los tres quintiles más bajos, primero, es un sistema de crédito con interés subsidiado, segundo, la responsabilidad de la cartera pertenece a cada universidad; y tercero, desde el principio no incluye otras IES. Por su parte el CAE³³¹ (Créditos con Aval del Estado), en este sistema, la devolución comienza a los 18 meses y puede durar hasta 20 años, pero quien garantiza el crédito es el Estado; en el también hay participación de entidades privadas colocadoras de crédito.

Por último, el Banco Mundial y la OCDE (2009: 313) realizan dos observaciones finales, primero es importante introducir medidas y programas que conduzcan a una mayor equidad en el acceso a la educación terciaria; pero al mismo tiempo, es necesario que el gobierno introduzca medidas para controlar el crecimiento de los costos de las matrículas (aranceles) que a criterio del equipo evaluador se encuentran por fuera de los promedios,

³³⁰ Como lo explican los especialistas del Banco Mundial: “{...} *El Fondo Solidario* (FSCU) está disponible sólo para estudiantes matriculados en universidades del CRUCH. Para ser elegibles, los estudiantes deben pertenecer a los tres quintiles más bajos (los del cuarto quintil también pueden postular pero no recibirán el valor total de los aranceles) y tener por lo menos 475 puntos en la PSU. El FSCU ofrece términos de pago generosos, con un interés anual subsidiado de 2% (sobre la inflación) y un período de gracia de dos años después de la graduación. La devolución tiene un recargo de 5% del ingreso total del año anterior y el período de pago es de 12 a 15 años, dependiendo de la cantidad del préstamo. Al final de este período, cualquier parte de la deuda que falte pagar, queda cancelada. La recuperación de la deuda es responsabilidad de cada universidad.” (Banco Mundial & OCDE; 2009: 117).

³³¹ Como lo describen el equipo evaluador: “*Los Créditos con Aval del Estado* (CAE). Establecido en 2005, el nuevo programa de préstamos de estudio es ofrecido en conjunto por el gobierno y los bancos comerciales. La institución de educación superior entrega una garantía parcial mientras el deudor estudia; luego, la garantía es del Estado desde la graduación hasta su devolución. La devolución comienza 18 meses después de la graduación y puede durar hasta 20 años. Para tener derecho a estos préstamos, el estudiante debe estar estudiando en una institución.” (Banco Mundial & OCDE; 2009: 117).

dentro del mismo país, además de generar una presión al alza del costo en el financiamiento global de la educación superior en Chile.

8.3 Los conceptos de capital humano y educación terciaria

Desde el punto de vista del Banco Mundial (2000: 17) la riqueza se concentra cada vez menos en bienes, fábricas y tierra; y por el contrario, progresivamente es más importante, el conocimiento científico, las habilidades, y las competencias. Partiendo de esa premisa el Banco Mundial promueve una reforma a *la educación superior* que involucre el desarrollo científico, la tecnología y la innovación. Este enfoque se recomienda porque propende por la construcción de otra forma del capital, *el capital humano*: “Si los países en desarrollo no mejoran considerablemente el capital humano, se quedarán inevitablemente a la zaga y sufrirán una marginación y un aislamiento en lo económico e intelectual, lo que ha de traducirse en la persistencia, e incluso en el aumento, de la pobreza.” (Banco Mundial, 2000: 20). Es decir, el futuro del crecimiento del capital no se encontrará en el modelo de industrialización y de modernización de finales del siglo XIX y del siglo XX. El crecimiento económico, la acumulación más importante del capital, se concentrará en los procesos de producción de conocimiento. El modelo produjo un mensaje directo para gobernantes (policy maker) en Latinoamérica, o reestructuran sus procesos de formación en educación superior con el fin de crear las condiciones económicas y políticas para la formación del capital humano, o las brechas de desarrollo y pobreza aumentarán.

Sin embargo, la perspectiva del capital humano no es nueva; particularmente, Theodore Schultz (1961: 1) en su artículo: *Investment in Human Capital* de 1961³³² argumentó que, si

³³² Explícitamente sobre la relación entre Educación y Desarrollo, Pedro Flores sostuvo que tradicionalmente se han empleado cinco enfoques para explicar el papel de la Educación en el Desarrollo Económico: “{...} la teoría del capital humano de Schultz; la relación entre la educación y el empleo; la planeación de recursos humanos, llamada *manpower planning*; la economía basada en el conocimiento, y las tasas de retorno sobre la inversión en educación.” (2003: 114). María Jesus Martinez (2003) propone otra clasificación: 1. La teoría del capital humano; 2) el enfoque de desarrollo humano, de capacidades y de desarrollo sostenible como un horizonte compartido; 3) el modelo de organizaciones de la sociedad civil; y 4) el modelo de desarrollo

las personas adquirirían destrezas, habilidades y conocimiento, resultaría obvio interpretar que éstas se conformarían en una forma del capital; sobre todo porque se trata de una inversión *deliberada* cuyo crecimiento dentro del sistema económico es progresivo frente a otros sectores tradicionales de la economía. Schultz (1961: 2) sostuvo que los economistas siempre han reconocido la importancia que tiene la capacidad humana dentro del sistema productivo y de generación de riquezas de las naciones³³³. Y una de las pruebas se hallaba en el papel que la inversión en educación, salud y la migración interna, les proporciona a las personas para encontrar mejores oportunidades laborales³³⁴. Schultz (1961: 8) se preguntó: ¿Qué significa invertir en los seres humanos? ¿Cómo podemos distinguir entre la inversión en las personas y el consumo?, ¿Cuánto podría aportar la inversión humana a los ingresos? Y ¿Cómo era posible estimar la magnitud de la inversión en los seres humanos? Schultz comprendió que la inversión en los recursos humanos tenía una dimensión cuantitativa y otra cualitativa. Pero, tal característica resultaba problemática, porque con los bienes físicos se estiman la magnitud de la formación del capital y los gastos que se requieren para

endógeno y de desarrollo culturalmente compatible (Martínez, 2003: 97). En esta investigación nosotros trabajaremos con una síntesis de ambas posturas que identificamos de la siguiente forma: 1) las teorías del capital humano; 2) aquellas basadas en el *manpower planning*³³² y que se centran en las transformaciones de los procesos administrativos; 3) los enfoques del desarrollo humano –en sus distintas versiones-; 4) Una postura crítica surgida en el contexto de los movimientos sociales y de reivindicación latinoamericana; y 5) los modelos basados en el crecimiento económico endógeno.

Frente al primer enfoque de análisis sobre la relación educación y desarrollo, de acuerdo con María Jesús Martínez (2003), en los años sesenta se produce un modelo de desarrollo cimentado en la premisa de que el sur, con base en un proceso de industrialización, y del uso de las fuerzas productivas del norte, podía alcanzar un proceso de modernización. Martínez identifica este modelo de desarrollo con las teorías del capital humano de Schultz y la teoría de la medición económica de Becker. En este contexto la educación se interpreta como un motor fundamental del desarrollo: “En esencia subyace la creencia de que la inversión en educación constituye un elemento importante para la consolidación del desarrollo económico, y que éste a su vez, propicia la modernización y el desarrollo político en un contexto democrático.” (Martínez, 2003: 75).

³³³ En efecto, David Ricardo (1817: 2-3) argumentó que el trabajo era una de las fuentes principales de la riqueza, y su valor era similar –en términos de productividad- al que podrían obtenerse de otros factores como la compra de maquinaria, y la tenencia e inversión del capital, y sostiene que la forma como las tres grandes clases sociales (el propietario de la tierra, el dueño de los bienes o existencias (stock) y del capital, y los trabajadores) interactúan es el principal problema de la economía política. Para Adam Smith (2005) *el trabajo* se analizaba dentro del concepto de *división del trabajo*, que dependía del tamaño del mercado y de las posibilidades de especialización, y por tanto, debía considerarse como una forma de riqueza. Schultz (1961: 3) argumentó que la importancia de interpretar la inversión en los seres humanos como un tema principal de la economía ya había sido planteado también por Marshall. Las posturas tanto de Smith como de Ricardo serán desarrolladas posteriormente.

³³⁴ Schultz (1961: 4) considero que las diferencias en las ganancias de los trabajadores se relacionaban muy estrechamente con las diferencias en educación, y que ello, históricamente ha sido fuente de discriminación.

producir un determinado bien; pero, con la inversión en personas, la dificultad estriba en establecer cómo es posible distinguir entre gastos (*expenditures*), consumo (*consumption*) e inversión (*investment*).

Desde la dimensión de la política pública, Schultz (1972: 3) en *Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities* afirmó que, frente al problema de la distinción anterior, era necesario concebir la inversión en capital humano como si ella estuviera conformada por dos facetas. En la primera se concibe el *capital* como cierto tipo de gasto (*expenditure*) o sacrificio (*sacrifices*) creado con el fin de proveer un servicio en periodos futuros. La segunda parte, se interpreta como una asignación (*allocation*) en el tiempo de una amplia gama de actividades que están por fuera del mercado³³⁵. Así, la teoría del capital humano plantea la importancia de las ganancias (*earnings*) que resultan de concebir el papel de la inversión humana a través del tiempo, en una perspectiva de larga duración, y cómo tales ventajas redundarían en el ingreso de los individuos³³⁶. Específicamente, sobre la inversión en educación superior, Schultz se preguntó: “T.L: {...} ¿Cuáles son los efectos de la escolarización y la educación superior sobre la distribución de la renta personal?”³³⁷. Pero, Schultz (1972: 24) también se cuestionó si los resultados en red de la educación resultan progresivos, neutrales o regresivos, dado que esta caracterización también afecta la forma como se interpreta la decisión de la financiación de la educación. Schultz formula estas preguntas precisamente porque considera que detrás de la forma como se realice la destinación de los recursos se encuentra el problema de la eficiencia en el gasto y de sus consecuencias en términos de equidad; sobre todo, porque él mismo llama la atención sobre las externalidades sociales que produce la educación y sus factores culturales.

³³⁵ “{...} The other part rests on allocation of time which has led to the economic treatment of a wide array of nonmarket activities” (Schultz, 1972: 3).

³³⁶ Schultz (1972:3) va a compartir así la perspectiva de Hicks, en la que ya no se puede hablar más de la homogeneidad del capital, que a su juicio, se ha demostrado como inapropiada al considerar las dinámicas del crecimiento de la economía y las diferencias producidas en las tasas de retorno.

³³⁷ “{...} What are the effects of schooling and higher education upon the distribution of personal income?” (1972: 24).

En este orden de ideas, Schultz (1971: 25) sostuvo que *el enfoque del capital humano* es importante por tres razones fundamentales: primero, para él la distribución de la renta desde la perspectiva tradicional basada en el ingreso y bienes productores de renta (income-producing property), es generadora de mayor inequidad. Esta relación se presenta porque en el ejercicio profesional de los individuos, para Schultz, existe un incremento *de su valor relativo*, en la medida que se avanza en los procesos educativos. El argumento consiste en que la educación permite obtener *el stock del capital humano*³³⁸. Es decir, el presupuesto del capital humano es que las personas que invierten en su educación llevan a cabo un proceso de acumulación, en términos de conocimiento y habilidades, que, a lo largo del tiempo, les permite mejorar su situación específica de ingresos o de renta personal (*personal income*). Segundo, en la medida que el número de años y la calidad de la escolaridad tanto básica como media (*elementary and high school*) es más equitativa, es posible reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Y tercero:

{...} aunque las habilidades innatas requieran de una inversión apreciable para adquirir las habilidades y conocimientos asociados con la educación superior; si todos los estudiantes —y sus familias— tuvieran que pagar el costo total de la educación que reciben, la distribución desigual de habilidades innatas en sí no aumentaría la desigualdad en la distribución del ingreso personal que se origina en la educación superior.³³⁹

Para autores como Martínez (2003: 76) la relación entre *el capital humano y desarrollo* tiene la intencionalidad política de establecer una intersección entre la educación, el mercado y las estructuras económicas. Martínez (2003: 76) sostiene, por ejemplo, que la recomendación de política pública de priorizar el gasto público en primaria —en detrimento de los demás niveles educativos—³⁴⁰ establecida por el Banco Mundial, se basó en el

³³⁸ O el acervo del capital humano.

³³⁹ T.L: "{...} Although there are appreciable rents to innate abilities that are necessary to acquire the skills and knowledge associated with higher education, if all students (their families) were to pay the full cost of the education they receive, the unequal distribution of innate abilities per se would not increase the inequality in distribution of personal income that originates from higher education." (Schultz, 1972: 25).

³⁴⁰ Recordemos en los años ochenta y noventa el Banco Mundial recomendó concentrar la inversión en educación básica primaria y media. Estas medidas fueron adoptadas en términos generales en toda Latinoamérica, con excepción de Argentina y Brasil. En la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en 1998, los 34 jefes de Estado de gobierno de los países miembros de la Organización de

argumento de que por esta vía se obtiene la mayor tasa de retorno; un argumento, que como pudimos apreciar fue formulado por Schultz. En otras palabras, desde el punto de vista de Schultz y del Banco Mundial, la inversión realizada en la educación básica y media tiene una tasa de retorno más alta que la efectuada sobre la educación superior; por lo tanto, para ellos, en términos de eficacia de la administración pública y de los recursos del Estado consideran como necesario priorizar la inversión en este sector.

Otro problema está en que no resulta completamente claro la forma cómo se puede medir la relación entre educación-trabajo y *distribución del ingreso*. No sólo por las deficiencias inherentes a las teorías del capital humano, sino porque, existen una serie de variables, en las que la educación es importante, pero no es el único factor que determina el ingreso de los individuos³⁴¹. Además, desde los años 70 se han realizado un conjunto de estudios empíricos con el propósito de determinar cuál es el papel de la educación en el aumento de la producción económica, y sobre sus resultados existen dos posiciones, por un lado, Shultz defendió el argumento, como lo expresamos, de que, si se comprende la inversión en educación en una perspectiva de larga duración, la educación si produce un efecto positivo en la distribución del ingreso de los individuos. Por otro lado, en una lectura neoclásica de los años 70 se concluye que la educación no es un factor tan determinante para el aumento de los ingresos como, lo sostuvieron las teorías del capital humano.

En forma reciente, con la fusión de paradigmas entre el capital humano y la búsqueda de una sociedad del conocimiento, el Banco Mundial, en el informe del año 2000, introduce el presupuesto de que a mayor desarrollo científico y capacidad de innovación se produce mayor crecimiento económico. Una aplicación coherente de esta perspectiva

los Estados Americanos (OEA) establecieron tres metas que debían ser cumplidas hacia el año 2010: “Meta 1: El acceso de 100% de los menores a una educación primaria de calidad, con permanencia universal. Meta 2: El acceso para por lo menos 75% de los jóvenes a la educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria. Meta 3: Ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general.” (OEA, 1998).

³⁴¹ La versión de la teoría del capital humano de los años sesenta y setenta se basada en el presupuesto de que. “{...} el crecimiento de la expansión educativa conducía “naturalmente” a mejorar la distribución del ingreso {...}” (Broderson & Sanjurjo, 1978: 24).

necesariamente requeriría de una mayor inversión, no sólo en términos de mano de obra calificada, sino de la formación de profesionales con capacidad de innovación, y esto implica mejorar la calidad de los programas y de las instituciones y de elevar la presión sobre los niveles de formación postgradual requeridos. Sin embargo, la orientación de las recomendaciones sobre la política educativa está dirigida al debilitamiento de los sistemas públicos de las universidades, al empoderamiento de las universidades privadas, y a la solución del problema de la cobertura y de la equidad a través de programas e instituciones que forman parte de una perspectiva técnica y tecnológica de la instrucción educativa y no de la formación profesional; que finalmente es el horizonte de la educación terciaria. El Banco Mundial y la OCDE (2003: ix) definen la educación terciaria como el nivel de estudios posterior a la educación secundaria que abarca desde, la existencia de los politécnicos, los community college, la formación técnica y tecnológica, la formación para el trabajo y los cursos libres que se ofrecen a través de diversas instituciones públicas y privadas, hasta la formación profesional universitaria. Ambos niveles de educación están subsumidos por el sistema ISCED (International Standard Classification of Education). El ISCED es un sistema de referencia y de clasificación internacional de los programas y de sus distinciones por niveles y campos. El ISCED fue creado desde la década de los años setenta, la actual referencia fue aprobada por la UNESCO en el 2011, y la EUROSTAT (La oficina Europea de Estadística) lleva su registro en forma detallada desde el 2014, aunque sus antecedentes son anteriores. El sistema ISCED aplicado en los países de la OCDE establece una distinción entre dos formas de educación terciaria: ISCED 5A e ISCED 5B. La ISCED 5A agrupa los programas que están orientados a la formación profesional y la investigación avanzada que requieren altos niveles de habilidad y conocimiento; por este motivo, tienen un promedio de duración de 4 años o más (OCDE, 2008). Por su parte, la educación terciaria tipo ISCED 5B, son programas mucho más cortos y se orientan a la cualificación práctica, técnica-profesional que tiene como característica principal la búsqueda de inserción directa en el mercado laboral (OCDE, 2008). A partir de la década de los ochenta, pero con un capítulo particular en forma posterior a 1994, tanto la OCDE como el Banco Mundial han venido presionando a los países latinoamericanos a redirigir sus esfuerzos sobre la educación

superior hacia el concepto de educación terciaria el cual asume como modelo las experiencias “exitosas” de los países nórdicos, Finlandia, Noruega y Nueva Zelandia, los cuales asumen como referencia precisamente el sistema ISCED que recién mencionamos, y los cuales se han convertido en ejemplos a seguir, para los países latinoamericanos, precisamente en las recomendaciones que han venido estableciendo tanto el Banco Mundial, como en forma más reciente la OCDE.

Particularmente, en este último país, la *Comisión de la Productividad* de Nueva Zelandia (New Zealand Productivity Commission), (2016: 3.) expresa que el gobierno define la educación terciaria como la provisión de los servicios educativos que subsume: 1) La educación superior; 2) La educación vocacional (*vocational education*) y la *instrucción (training)* ambos interpretados bajo la inter-relación educación-empresa dado que se trata de una forma de la educación basada en la provisión de lugares de trabajo (work places and provider-based). 3) La creación de una educación bajo un proceso de aprendizaje de *segunda oportunidad* (second-change learning). 4) El aprendizaje del inglés como lengua extranjera para refugiados, migrantes y estudiantes extranjeros. 5) La educación para adultos y la educación comunitaria; y 6) los programas que combinan elementos de educación terciaria con educación secundaria. En Nueva Zelandia todos esos servicios tienen una política pública común cuyo esquema es formulado, regulado y administrado por el gobierno dentro de una perspectiva de autonomía por parte de los diferentes actores de la política (Agencias del gobierno, estudiantes, empleadores, proveedores y facultades)³⁴². Así, como lo evidenciaremos en el análisis del financiamiento de la educación superior en Colombia, el país asiste a un proceso, lento, pero progresivo de

³⁴² La *Comisión de la Productividad* de Nueva Zelandia (New Zealand Productivity Commission), (2016: 3-4) específicamente expresa que la composición de los subsidios o las becas dependen directamente de las necesidades del sistema productivo; de tal forma, que si la conclusión a la que llega el gobierno es que se requiere un mayor nivel de graduados en ingeniería entonces, la decisión que se toma es la de aumentar los subsidios de matrícula (tuition subsidy) para los estudiantes de esta disciplina, quienes además, desarrollan sus actividades académicas con un componente directamente en el trabajo (workplace-based component). New Zealand Productivity Commission (2016). *New models of tertiary education*. In: www.productivity.govt.nz

desfinanciamiento de la educación superior pública para trasladar esos recursos a las universidades privadas, o en general a las IES particulares.

Victor Sigal & Claudia Wentzel (2005) sostiene que quienes defienden este proceso de subsunción de la educación superior en la terciaria han esgrimido los siguientes motivos: Primero, existe un crecimiento importante de la educación secundaria o media, que en algunos países han alcanzado niveles cercanos a la *universalización* de la educación (2005: 15). Segundo, este nivel de demanda ha producido la creación de nuevas instituciones universitarias que diversifican la oferta y la orientación de los actores. Tercero, la globalización, la introducción de las Tic, y el desarrollo tecnológico han introducido un acelerado cambio en las empresas, que a su vez se traslada en una demanda de capacitación en esas áreas por parte de los aspirantes.

Desde esta perspectiva, el sistema tradicional universitario, no ha generado unas dinámicas que permitan satisfacer esa demanda existente por parte del sector productivo, en el que los procesos de educación se encuentran más estrechamente ligados con la *producción económica*. Cuarto, el surgimiento de una nueva demanda de personas que re-ingresan a los sistemas educativos para realizar otros procesos de formación o de capacitación específica (Sigal & Wentzel 2005: 15). Quinto, la pregunta por la eficacia y la eficiencia, junto con la sensación y valoración de la inmediatez de la vida moderna produce la necesidad de: “{...} cursos más cortos y menos costosos.” (Sigal & Wentzel 2005: 16).

Sexto, desde el punto de vista de los gobiernos, la apertura de una mayor accesibilidad a la educación y la introducción de la pregunta por la equidad, demandan una formación que esté más orientada hacia el campo laboral. Séptimo, desde el punto de vista de los gobiernos el aumento sostenido de los costos en la educación pública se enfrenta a las *restricciones presupuestarias crecientes*, por ende, resulta necesaria la diversificación del financiamiento de la educación superior. Y octavo, el presupuesto de que *los costos de oportunidad* de la educación superior tradicional ya no se valoran en la misma medida,

porque no existe una asociación directa entre niveles superiores de formación y empleo; y además, tampoco existe una relación directa entre mayor niveles de educación e incremento de las *tasas de retorno* de la inversión realizada (Sigal & Wentzel 2005: 17). Este conjunto de aspectos ha justificado la creciente configuración del *modelo llamado binario*, que consiste en la creación y crecimiento progresivo de una educación superior no universitaria, que se desarrolla en forma paralela al sistema universitario tradicional; que como podremos apreciar tanto en el análisis de matrícula y cobertura, como en el de financiamiento, es la perspectiva principal hacia dónde se dirigen los sistemas educativos de ambos países, pero con mucha más fuerza en Colombia debido al desfinanciamiento del sistema de universidades públicas.

8.4 Análisis de los datos agregados de la matrícula de la educación superior (todos los niveles) entre Colombia y Chile en el periodo 1990-2020

Tabla 31: Datos de Colombia para el análisis de la matrícula en la educación superior (todos los niveles) en el periodo 2019-2020

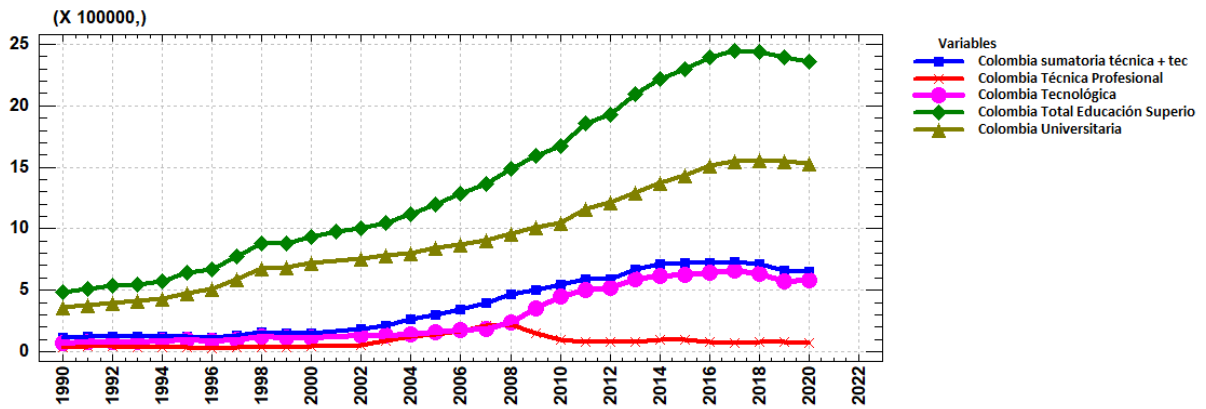
Datos de Colombia para el análisis de la matrícula en la educación superior (todos los niveles) en el periodo 2019-2020					
Años	Colombia Técnica Profesional	Colombia Tecnológica	Colombia sumatoria técnica + tecnológica	Colombia Universitaria	Colombia Total Educación Superior
1990	37.918	72.459	110377	363.370	487.448
1991	40.497	79.174	119671	378.411	510.649
1992	43.728	81.613	125341	394.388	535.320
1993	38.279	81.231	119510	411.051	547.468
1994	32.164	89.647	121811	430.717	576.540
1995	34.085	93.324	127409	478.497	644.188
1996	30.464	87.383	117847	512.358	673.353
1997	34.924	92.737	127661	591.022	772.291
1998	36.396	120.510	156906	676.481	879.840
1999	34.982	113.294	148276	684.267	877.944
2000	41.639	112.269	153908	724.266	934.085
2001					977.243
2002	54.422	128.897	183319	754.570	1.000.148
2003	84.652	130.633	215285	781.403	1.050.032
2004	120.320	143.055	263375	799.808	1.113.726
2005	136.509	158.781	295290	842.482	1.196.690

2006	171.386	175.862	347248	872.720	1.281.681
2007	207.188	188.249	395437	910.228	1.362.509
2008	224.026	239.954	463980	963.167	1.491.531
2009	150.641	347.741	498382	1.015.608	1.593.211
2010	92.941	449.686	542627	1.045.133	1.674.021
2011	82.358	504.113	586471	1.159.512	1.859.692
2012	78.555	515.129	593684	1.218.816	1.929.587
2013	83.016	587.914	670930	1.296.123	2.092.891
2014	96.466	614.825	711291	1.369.149	2.220.652
2015	93.970	623.551	717521	1.431.983	2.293.550
2016	82.585	638.412	720997	1.513.288	2.394.434
2017	73.263	658.579	731842	1.548.485	2.446.314
2018	78.618	630.928	709546	1.557.594	2.440.367
2019	81.805	574.730	656535	1.552.078	2.396.250
2020	68.903	581.479	650382	1.529.788	2.355.603

Elaborado por: Montoya (2022). Los datos de matrícula universitaria entre 1981-2001 corresponden a *total matriculados pregrado*, en: ICFES (2002). *Estadísticas de la educación superior. Resumen anual 2002*. Bogotá: ICFES, p. 53. Los datos entre 2007 y 2015 son tomados de: Datos de financiamiento en Colombia entre 2002-2015 en: SNIES (2016). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: Mayo de 2016). El dato de 2006 es tomado de: Datos de financiamiento en Colombia en: SNIES (2014). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: Junio de 2015). El dato de 2005 es tomado de: Datos de financiamiento en Colombia en: SNIES (2013). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: 31 de Diciembre de 2013). Los datos de 2002-2004 es tomado de: Datos de financiamiento en Colombia en: SNIES (2011). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial* (Fecha de actualización: 23 de febrero de 2011). Los datos de Colombia entre 2016-2020 en: Ministerio de Educación Nacional (2022). Información nacional 2010-2020. Subdirección de desarrollo sectorial. (Fecha de corte de información: mayo de 2021), (fecha de captura: 8 de abril de 2022), disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>

El promedio de la matrícula total de la *educación superior en Colombia* es de 1.374.490, y su mediana es de 1.196.690 para el periodo de 1990-2020, su dato mínimo de 487.448 corresponde al inicio de la ventana de análisis y el valor máximo de 2.446.310 al año 2018. La comparación entre la *educación superior* y la *educación técnica-tecnológica*, nos indica que en Colombia todavía tiene una mayor importancia la *formación profesional* dado que su media es de 926.892, su mediana de 857.601; mientras que la *tecnológica* es de 297.205, y su mediana de 167.322; por su parte, la *técnica profesional* tiene un promedio de 82.223 y una mediana de 78.587 siendo el nivel de formación con menos matrícula. La sumatoria de técnica + tecnológica presenta una media de 379.429 el cual sigue siendo un dato inferior en relación con los estudios profesionales.

Serie de tiempo: 27 Colombia análisis de la evolución de la matrícula de educación superior (todos los niveles) 1990-2020



La serie de tiempo nos permite reiterar las conclusiones previas, recién mencionadas, en general la tendencia de 4 variable es de crecimiento; solo la matrícula de educación técnica-profesional presenta un descenso muy fuerte en su comportamiento con una variación estacional muy fuerte entre los años 1990-2008 que es de crecimiento, y pasa del periodo 2008-2020 a evidenciar una tendencia de desaceleración. Por el contrario, el nivel de formación académica de grado más importante continúa siendo el profesional; porque aún la variable de educación técnica agregada (sumatoria de técnica + tecnológica profesional) presenta también desaceleración hacia el final de la serie de tiempo.

Tabla 32: Datos de Chile para el análisis de la matrícula en la educación superior (todos los niveles) en el periodo 2019-2021

Datos de Chile para el análisis de la matrícula en la educación superior (todos los niveles) en el periodo 2019-2020					
Años	Chile Total Educación Superior	Chile CFT	Chile IP	Chile sumatoria CFT + IP	Chile Universidad
1990	249482	77774	40006	117780	131702
1991	250109	66013	37376	103389	146720
1992	285699	74064	43327	117391	168308
1993	316020	83328	38076	121404	194616
1994	327074	77258	38252	115510	211564

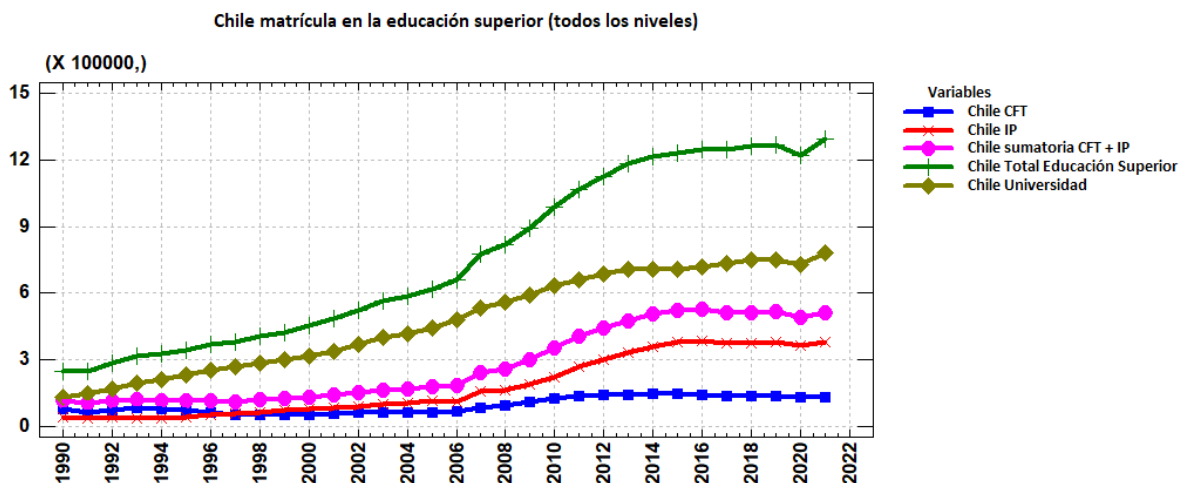
1995	344942	72735	40980	113715	231227
1996	367188	61418	52247	113665	253523
1997	380603	54036	56972	111008	269595
1998	406553	54290	64593	118883	287670
1999	424674	50821	74456	125277	299397
2000	452325	52643	80593	133236	319089
2001	483282	57256	86671	143927	339355
2002	521882	61123	91232	152355	369527
2003	567114	62070	101674	163744	403370
2004	584778	62799	104992	167791	416987
2005	619002	63176	114680	177856	441146
2006	661142	69933	113134	183067	478075
2007	776838	86838	156124	242962	533876
2008	819797	95903	162870	258773	561024
2009	891719	110021	189622	299643	592076
2010	985618	128571	224339	352910	632708
2011	1069099	138635	267766	406401	662698
2012	1126920	140048	301156	441204	685716
2013	1184371	144383	332147	476530	707841
2014	1215130	148012	357395	505407	709723
2015	1233043	146546	378802	525348	707695
2016	1247178	141720	384667	526387	720791
2017	1248293	136789	377353	514142	734151
2018	1262336	136741	374897	511638	750698
2019	1268504	137949	381412	519361	749143
2020	1220986	130353	362030	492383	728603
2021	1294739	134510	379838	514348	780391

Elaborado por Montoya (2022). Los datos de Chile entre 1984-2021 en: SIES (2022). *Compendio histórico. Matrícula total de educación superior. Evolución de Matrícula Total por tipo general de institución 1984 – 2021*, (capturado el 8 de abril de 2022) en: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc, disponible en: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

El promedio de la matrícula total de la *educación superior en Chile* es de 752.701, y su mediana es de 640.072 para el periodo de 1990-2021, su dato mínimo de 249.482 corresponde al inicio de la ventana de análisis y el valor máximo de 1.294.740 al año de cierre. A propósito de la comparación entre los resultados de la educación técnica y la profesional, la conclusión es similar en relación con el país cafetero, porque la media de educación profesional universitaria en Chile es de 475.594 (su mediana de 459.611), y la sumatoria de la educación técnica representa por los CFT + IP (Los CFTs (Centros de Formación Técnica) junto con los IP (Institutos Profesionales)) tiene un promedio de 277.107 (y una mediana de 180.462), aunque existe una mayor distancia entre ambos datos

en Colombia que en Chile. Al igual que en Colombia, en Chile los CFT son los programas que tienen la menor matrícula con una media de 95.554 (y una mediana de 80551).

Serie de tiempo: 28 Chile matrícula en la educación superior (todos los niveles) 1990-2020



En el caso de Chile las series de tiempo evidencian una tendencia de crecimiento en la mayor parte de las variables de la matrícula que forman parte de la educación superior; con excepción de CFT que presenta una desaceleración moderada pero sostenida, principalmente en la fluctuación estacional que se presenta en el periodo 2010-2021.

Tabla 33: Datos de Colombia y Chile para el análisis de la matrícula en los programas de doctorado y maestría en el periodo 1990-2020

Datos de Colombia y Chile para el análisis de la matrícula en los programas de doctorado y maestría en el periodo 1990-2020

Años	Colombia Maestría	Colombia Doctorado	Chile Doctorado	Chile Maestría
1990	5.661	27	241	1.902
1991	4.982	35	129	1.346
1992	5.410	63	209	1.731
1993	5.718	24	456	2.827
1994	3.238	76	466	3.194

1995	7.205	87	561	3.937
1996	5.691	126	408	3.692
1997	6.366	105	454	3.788
1998	4.972	157	843	5.606
1999	4.331	180	792	5.794
2000	5.793	345 ³⁴³	1.053	6.632
2001			1.434	9.205
2002	6.776	350	1.103	9.922
2003	8.978	583	1.731	13.247
2004	9.975	675	2.031	13.144
2005	11.980	968	2.509	12.411
2006	13.099	1.122	2.753	16.348
2007	14.393	1.431	3.029	17.664
2008	16.624	1.544	3.629	22.445
2009	19.681	1.806	3.738	24.619
2010	23.819	2.326	4.055	29.343
2011	30.360	2.920	4.052	30.428
2012	32.745	3.063	4.471	36.730
2013	39.488	3.800	4.653	42.073
2014	48.000	4.428	4.925	41.881
2015	52.608	5.158	5.172	39.944
2016	63.644	5.713	5.545	42.039
2017	67.400	6.071	5.536	43.162
2018	68.229	6.225	5.939	40.936
2019	64.282	6.572	6.046	42.345
2020	64.460	6.464	6.024	39.459

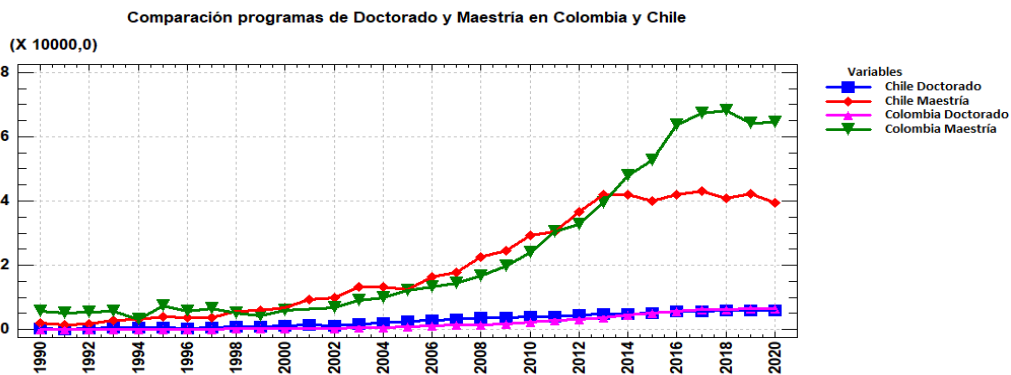
Elaborado por: Montoya (2022). Fuente de datos: Ibidem citados en tabla de matrícula anterior

El análisis comparado de la matrícula de posgrado entre Colombia y Chile evidencia que los programas que tienen una media más alta son los de maestría, en Colombia con un promedio de 23.863 (con una mediana de 12.539) y en Chile con 19.606 (con una mediana de 13.247). En relación con los programas de doctorado, Chile tiene una media más con 2.709 (y una mediana de 2.509), en el caso de Colombia con un promedio de 2.081 (con una mediana de 1.045). El valor mínimo de la matrícula de doctorado del país cafetero es de 24 que corresponde al año de 1993, y el más alto de 6.572 que se presentó en el año 2019;

³⁴³ Los datos de todos los niveles de matrícula entre 1990-2000, en: IESALC – UNESCO (2002). *La Educación Superior en Colombia. Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean*. UNESCO IES/2002/ED/PI/28, disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve, pp. 42-43.

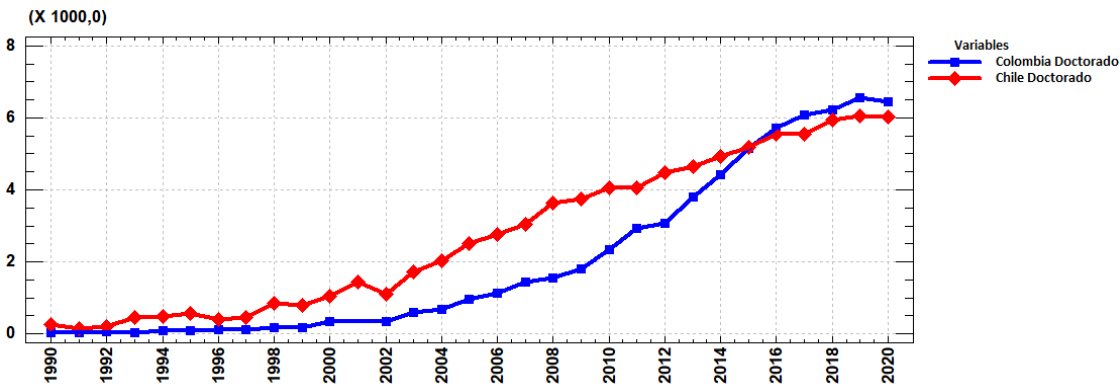
mientras que en el país austral, el dato mínimo es de 129 que corresponde a 1991, y el más alto de 6.046 al 2019.

Serie de tiempo: 29 Comparación de programas de doctorado y de maestría en Colombia y Chile



La serie de tiempo nos reitera las conclusiones previas, en efecto, se evidencia una tendencia principal de crecimiento tanto en la matrícula de maestría como la de doctorado en ambos países en todo el periodo de análisis (1990-2020). Sin embargo, desde el punto de vista de la *variación estacional* es importante mencionar que en el caso de Colombia existe una desaceleración muy marcada a partir del año 2016, esta desaceleración también se presenta en Chile desde el año 2013 hasta el 2020. También es importante mencionar que en el subperiodo 1990-1998 el comportamiento de la matrícula de maestría en superior en el país cafetero; esta relación se invierte en forma específica desde el año 2001 y hasta el 2013, en el que la matrícula de Chile es superior a la colombiana. A partir del año 2013 se produce un importante crecimiento de la matrícula de maestría en el país cafetero, y un importante rezago en el país del cono sur, en el subperiodo 2013-2020.

Serie de tiempo: 30 Comparación de matrícula de doctorado entre Colombia y Chile 1990-2020



La serie de tiempo anterior, donde comparábamos maestría y doctorado, no nos permitía ver las variaciones en los programas de doctorado, debido principalmente al tamaño de la escala de los datos; por este motivo, es necesario realizar una serie de tiempo independiente solo con los datos de matrícula de doctorado. Esta serie de tiempo nos evidencia que la matrícula de doctorado fue superior en Chile desde 1990 hasta el año 2014, a partir de allí, Colombia tiene un crecimiento superior a la del país austral, lo cual se evidencia en el quinquenio entre 2016-2020.

8.5 Análisis de coberturas de la educación en Colombia y Chile en los programas de grado entre 2003-2016 mujeres y hombres

Aclaración frente a los aspectos metodológicos para la realización de las coberturas en los programas de grado: Primera, en el caso de Colombia si bien los datos agregados de educación superior en las síntesis estadísticas están hasta el 2020 (Síntesis Estadística del MEN (2021), *los datos desagregados por sexo de todos los niveles* solo se encuentran en el *Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana* del 2017, y en esta fuente de datos solo se incluye la información discriminada por género hasta 2016; ese es el motivo por el cual este estudio va únicamente hasta el 2016; es decir, porque solo existe disponibilidad de los datos diferenciado sexos hasta ese año.

Segunda, en las coberturas que realiza el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, tanto en sus síntesis estadísticas (MEN, (2013), (2014), (2015), (2016), (2017) como en sus compendios estadísticos (2016) y (2017), el gobierno de Colombia construye la cobertura con las edades entre los 17 y 21 años de edad. Infortunadamente la información del Censo del 2018 es presentada por el DANE a través de quinquenios; en consecuencia, el DANE no determina la información por cada uno de los años en relación con cada una de las edades. Así mismo, en los compendios estadísticos de 2016 y 2017, como en los resúmenes estadísticos del Ministerio de Educación Nacional de Colombia de (2013), (2014), (2015), (2016), (2017) existen los datos entre 17-21 pero éstos están calculados con base en el Censo del 2005. Dado que el DANE suministra la información del Censo del 2018 mediante los quinquenios entre los 15 y los 19 y los 20 y los 24, si tomamos únicamente cualquiera de los dos quinquenios generaría una grave exclusión de población en el análisis. Segundo, la edad de promedio de los jóvenes en Chile es superior a la de Colombia, de acuerdo con Universia (2017) la edad promedio de titulación en Chile³⁴⁴ para el año 2017 era de 27,8 años. De acuerdo con el SIES (Servicio de Información de Educación Superior de Chile) de 2015 en el documento titulado: *Informe de los titulados y/o graduados en la educación superior en Chile 2015* se expresa que la edad de titulación para el 2015 fue de 28,8 años (SIES, 2015: 1)³⁴⁵.

³⁴⁴ Universia (2017), *El anhelado cartón profesional: la edad promedio de titulación es de 27, 8 años*, en: <https://noticias.universia.cl/educacion/noticia/2017/12/07/1156707/anelado-carton-profesional-edad-promedio-titulacion-27-8-anos.html>

³⁴⁵ SIES (Servicio de Información de Educación Superior de Chile) (2015), *Informe de los titulados y/o graduados en la educación superior en Chile 2015*, en: https:// analisis.umag.cl/documentos/informe_titulacion_2015_sies.pdf

Tabla 34: Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Chile en el periodo 2003-2019 de programas de grado por sexo

Datos para análisis de cobertura en Chile en el periodo 2003-2019 de programas de grado por sexo									
Año	A_1 = Chile Carreras Profesionales Mujeres	A_2 = Chile Carreras Técnicas Mujeres	A_3 = Chile Total General Mujeres Grado	A_4 = Chile Carreras Profesionales Hombres	A_5 = Chile Carreras Técnicas Hombres	A_6 = Chile Total general Hombres Grado	A_7 = Chile Mujeres Edad entre 15 y 24	A_8 = Chile Hombres Edad entre 15 y 24	
2003	216.099	43.664	259.763	231.851	50.902	282.753	1.292.734	1.330.887	
2004	222.721	46.731	269.452	234.357	56.797	291.154	1.314.972	1.354.635	
2005	235.469	51.041	286.510	244.167	64.350	308.517	1.338.625	1.379.746	
2006	255.910	57.280	313.190	259.461	62.300	321.761	1.363.067	1.405.566	
2007	292.089	79.036	371.125	290.447	86.772	377.219	1.381.929	1.425.495	
2008	305.348	85.936	391.284	302.085	89.980	392.065	1.396.650	1.441.050	
2009	326.026	104.485	430.511	317.095	101.734	418.829	1.409.369	1.454.517	
2010	352.050	126.351	478.401	341.112	118.745	459.857	1.419.651	1.465.459	
2011	375.515	145.837	521.352	360.231	133.494	493.725	1.427.181	1.473.482	
2012	391.514	159.960	551.474	368.883	144.459	513.342	1.429.045	1.475.633	
2013	405.963	168.940	574.903	380.841	158.533	539.374	1.420.945	1.467.241	
2014	412.042	180.582	592.624	383.474	168.283	551.757	1.404.296	1.449.994	
2015	416.154	187.426	603.580	387.876	174.450	562.326	1.383.400	1.428.331	
2016	424.626	190.077	614.703	392.140	171.637	563.777	1.360.317	1.404.716	
2017	429.806	189.174	618.980	394.225	164.087	558.312	1.345.240	1.390.734	
2018	438.155	190.430	628.585	400.363	158.866	559.229	1.342.369	1.388.269	
2019	443.155	189.504	632.659	406.925	154.727	561.652	1.337.251	1.382.701	

Elaboró: Montoya (2020), fuente: datos de matrícula Chile, Matrícula de Educación Superior, SIES (2019). *Evolución del N° de estudiantes de Pregrado matriculados por tipo específico de carrera y sexo 1984 – 2019*, en SIES (Servicio de Información de Educación Superior), Ministerio de Educación Nacional de Chile (2019), en: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/> Para la población por edades en Chile, INE (Instituto Nacional

de Estadísticas) de Chile (2020), Censo 2017, variable: *Indicadores demográficos de la población de Chile estimados y proyectados 1992-2050* en: <https://www.censo2017.cl/>

Tabla 35: Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Colombia en el periodo 2003-2016 de programas de grado por sexo

Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Colombia en el periodo 2003-2016 de programas de grado por sexo

Nota: En el caso de Colombia si bien los datos agregados de educación superior en las síntesis estadísticas están hasta el 2020 (Síntesis Estadística del MEN (2021), *los datos desagregados por sexo de todos los niveles* solo se encuentran en el *Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana* del 2017, por este motivo, los datos solo se incluyen hasta 2016.

Años	$B_1 =$ Colombia Matrícula Técnica Profesional Mujeres	$B_2 =$ Colombia Matrícula Técnica Profesional Hombres	$B_3 =$ Colombia Matrícula Tecnológico Mujeres	$B_4 =$ Colombia Matrícula Tecnológico Hombres	$B_5 =$ Colombia Matrícula Universitaria Mujer	$B_6 =$ Colombia Matrícula Universitaria Hombre	$B_7 =$ Colombia Carreras Técnicas Mujeres ³⁴⁶	$B_8 =$ Colombia Carreras Técnicas Hombres ³⁴⁷	$B_9 =$ Colombia Hombres Edad entre 15 y 24	$B_{10} =$ Colombia Mujeres Edad entre 15-24
2.003	39.804	44.870	56.705	73.714	409.806	371.789	96.509	118.584	3.852.363	3.854.568
2.004	40.047	44.601	58.099	75.022	421.585	378.394	98.146	119.623	3.915.041	3.890.306
2.005	68.858	67.675	69.939	89.173	442.636	399.491	138.797	156.848	3.979.922	3.929.186
2.006	87.877	83.509	76.751	99.111	461.470	411.250	164.628	182.620	4.051.300	3.970.775
2.007	108.762	98.426	84.878	103.371	479.389	430.839	193.640	201.797	4.125.329	4.015.454
2.008	117.125	106.901	109.668	130.286	511.802	451.365	226.793	237.187	4.196.550	4.057.009
2.009	78.881	71.760	165.222	182.519	542.677	472.931	244.103	254.279	4.260.137	4.095.043

³⁴⁶ $B_7 =$ Resulta de sumar: $B_1 =$ Colombia Matrícula Técnica Profesional Mujeres + $B_3 =$ Colombia Matrícula Tecnológico Mujeres. Esta sumatoria se lleva a cabo porque en Chile no existe la distinción entre los niveles Técnico y Tecnológico como se presenta en Colombia

³⁴⁷ $B_8 =$ Resulta de sumar: $B_2 =$ Colombia Matrícula Técnica Profesional Hombres + $B_4 =$ Colombia Matrícula Tecnológico Hombres. Esta sumatoria se lleva a cabo porque en Chile no existe la distinción entre los niveles Técnico y Tecnológico como se presenta en Colombia

2.010	45.325	47.616	217.158	232.528	555.291	489.842	262.483	280.144	4.312.300	4.128.434
2.011	37.763	44.595	248.845	255.268	622.002	537.510	286.608	299.863	4.354.997	4.159.135
2.012	36.440	42.115	255.001	260.127	653.489	565.327	291.441	302.242	4.385.793	4.185.185
2.013	40.458	42.558	294.314	293.600	699.545	596.578	334.772	336.158	4.405.308	4.205.158
2.014	47.693	48.773	304.004	310.821	743.878	625.271	351.697	359.594	4.414.540	4.217.370
2.015	48.301	45.669	305.757	317.794	782.202	649.781	354.058	363.463	4.415.431	4.221.972
2.016	39.182	43.403	310.179	328.233	829.416	683.872	349.361	371.636	4.408.596	4.219.094

Elaboró: Montoya (2020), fuente de datos primarios: Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2016), *Compendio Estadístico de la Educación Superior Colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, pp. 147. Elaboró: Montoya (2020). Fuente: de datos primarios: Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2017), *Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, variable: *Número de matriculados 2010 - 2016 por nivel de formación y sexo*, pp.128. Para la población por edades en Colombia: DANE (2020), variable: *Estimaciones de población 1985-2005 (4) y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad*, disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>

Tabla 36: Cobertura pregrado en Chile 2003-2016

Año	A₁ = Chile Carreras Profesionales Mujeres	A₂ = Chile Carreras Técnicas Mujeres	A₃ = Chile Total General Mujeres Grado	A₇ = Chile Mujeres Edad entre 15 y 24	Γ₁ = Cobertura Chile Carreras Profesionales Mujeres	Γ₂ = Cobertura Chile Carreras Técnicas Mujeres	Γ₃ = Cobertura Chile Carreras Grado Mujeres
2003	216.099	43.664	259.763	1.292.734	16,72	3,38	20,09
2004	222.721	46.731	269.452	1.314.972	16,94	3,55	20,49
2005	235.469	51.041	286.510	1.338.625	17,59	3,81	21,40
2006	255.910	57.280	313.190	1.363.067	18,77	4,20	22,98
2007	292.089	79.036	371.125	1.381.929	21,14	5,72	26,86
2008	305.348	85.936	391.284	1.396.650	21,86	6,15	28,02
2009	326.026	104.485	430.511	1.409.369	23,13	7,41	30,55
2010	352.050	126.351	478.401	1.419.651	24,80	8,90	33,70
2011	375.515	145.837	521.352	1.427.181	26,31	10,22	36,53
2012	391.514	159.960	551.474	1.429.045	27,40	11,19	38,59
2013	405.963	168.940	574.903	1.420.945	28,57	11,89	40,46
2014	412.042	180.582	592.624	1.404.296	29,34	12,86	42,20
2015	416.154	187.426	603.580	1.383.400	30,08	13,55	43,63
2016	424.626	190.077	614.703	1.360.317	31,22	13,97	45,19
2017	429.806	189.174	618.980	1.345.240	31,95	14,06	46,01
2018	438.155	190.430	628.585	1.342.369	32,64	14,19	46,83
2019	443.155	189.504	632.659	1.337.251	33,14	14,17	47,31

Tabla 37: Cobertura en Colombia 2003-2016

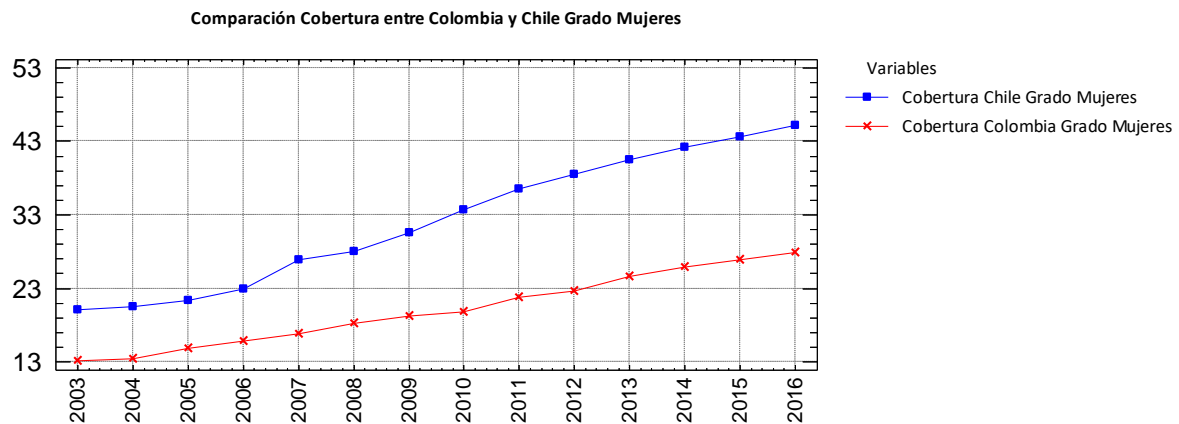
Años 2003-2016	$B_5 =$ Colombia Matrícula Universitaria Mujer	$B_7 =$ Colombia Carreras Técnicas Mujeres	$B_{11} =$ Colombia total Grado Mujeres	$B_{10} =$ Colombia Mujeres Edad entre 15-24	$\Delta_1 =$ Cobertura Colombia Carreras Profesionales Mujeres	$\Delta_2 =$ Cobertura Colombia Carreras Técnicas Mujeres	$\Delta_3 =$ Cobertura Colombia Carreras Grado Mujeres
2.003	409.806	96.509	506.315	3.854.568	10,63	2,50	13,14
2.004	421.585	98.146	519.731	3.890.306	10,84	2,52	13,36
2.005	442.636	138.797	581.433	3.929.186	11,27	3,53	14,80
2.006	461.470	164.628	626.098	3.970.775	11,62	4,15	15,77
2.007	479.389	193.640	673.029	4.015.454	11,94	4,82	16,76
2.008	511.802	226.793	738.595	4.057.009	12,62	5,59	18,21
2.009	542.677	244.103	786.780	4.095.043	13,25	5,96	19,21
2.010	555.291	262.483	817.774	4.128.434	13,45	6,36	19,81
2.011	622.002	286.608	908.610	4.159.135	14,96	6,89	21,85
2.012	653.489	291.441	944.930	4.185.185	15,61	6,96	22,58
2.013	699.545	334.772	1.034.317	4.205.158	16,64	7,96	24,60
2.014	743.878	351.697	1.095.575	4.217.370	17,64	8,34	25,98
2.015	782.202	354.058	1.136.260	4.221.972	18,53	8,39	26,91
2.016	829.416	349.361	1.178.777	4.219.094	19,66	8,28	27,94

El Informe del SIES del 2018 nos dice: “Al considerar el rango de edad de quienes obtienen una titulación, la mayor parte de los estudiantes lo hace entre los 20 y 24 años, representando el 35,7%, seguido por los alumnos que se titulan entre los 25 y 29 años (31,4%). La edad promedio de quienes obtuvieron una titulación en 2018, considerando pregrado, posgrado y postítulo, fue de 30 años.” (SIES, 2018: 2)³⁴⁸. Por tal motivo, se toma la decisión de realizar el estudio comparado de las coberturas de grado en Colombia y Chile teniendo en cuenta ambos quinquenios, es decir, entre 15-24 años, debido a que eliminar el rango entre 15 y 19 en Colombia genera distorsión en los datos del país cafetero, como ignorar el rango de datos ente 20 y 24 lo hace en el país austral, dado que como lo reporta su Ministerio de Educación Nacional de Chile, para el 2018 el principal rango de edad de los titulados se encontró entre los 20 y 24 con una representación del 37.5%.

³⁴⁸ SIES (2018) (Servicio de Información de Educación Superior de Chile) (2018), *Informe de titulación en Educación Superior en Chile 2018*, en: https://www.mifuturo.cl/wp-content/uploads/2019/09/informe_titulacion_2018_SIES_agosto_2019.pdf

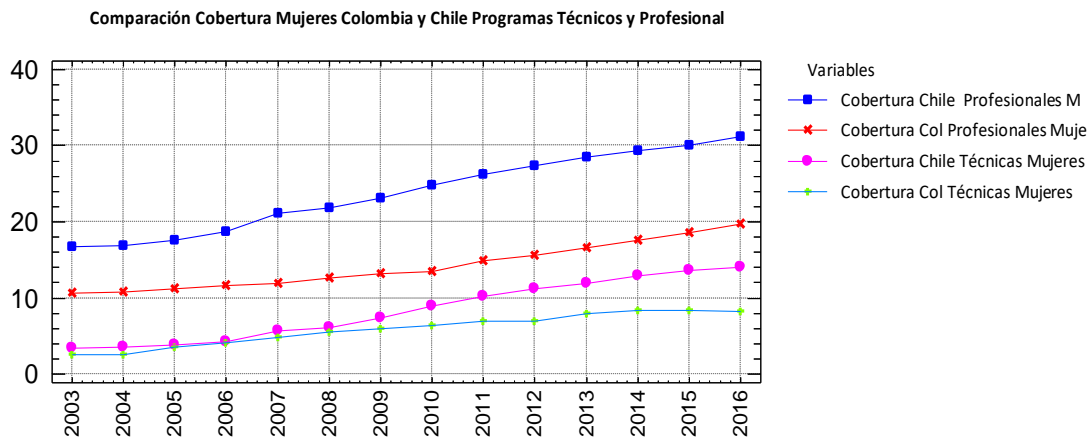
(1) Comparación coberturas entre Colombia y Chile Mujeres programas de grado entre 2003-2016

Serie de tiempo: 31 Comparación coberturas entre Colombia y Chile Mujeres programas de grado entre 2003-2016



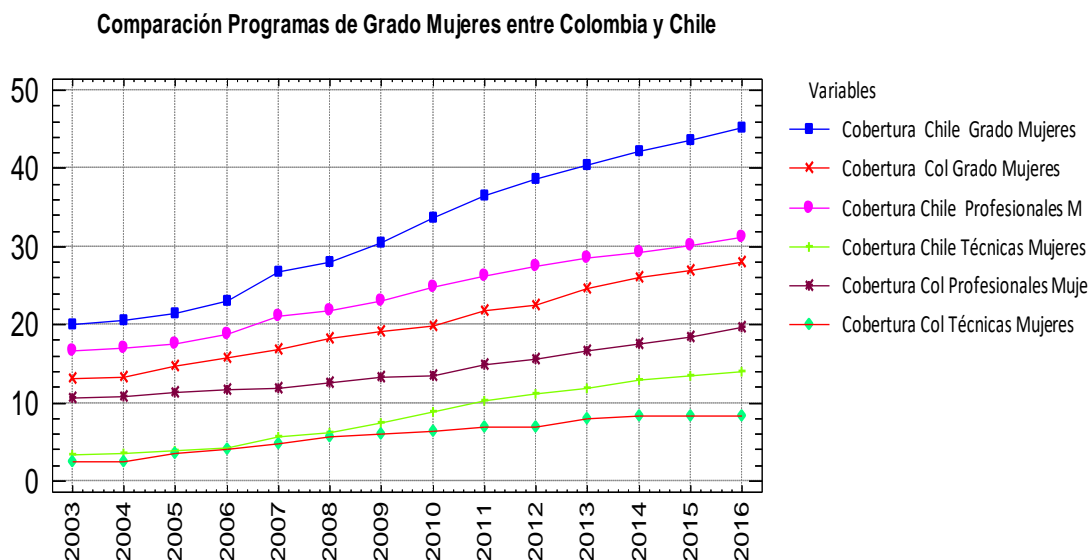
Al comparar el comportamiento de las dos variables agregadas de educación superior y terciaria en Colombia y Chile podemos apreciar lo siguiente: Primero, la variable $I_3 = \text{Cobertura Chile Carreras Grado Mujeres}$ es superior a $\Delta_3 = \text{Cobertura Colombia Carreras Grado Mujeres}$ en todo el periodo comprendido entre 2003-2016. Segundo, en ambas naciones se evidencia un crecimiento de la cobertura de la educación de las mujeres, lo que es importante en términos tanto de desarrollo humano como de igualdad de género.

Serie de tiempo: 32 Comparación cobertura mujeres en programas técnicos entre Colombia y Chile



Al realizar la comparación sin las dos variables agregadas, en relación con la cobertura de la educación superior y terciaria de las mujeres en Colombia y Chile, podemos apreciar que: Primero, es significativo la diferencia entre los procesos de formación profesional en relación con los técnicos y tecnológicos, en ambos países son superiores a sus variables análogas. Segundo, la cobertura de $\Gamma_1 = \text{Cobertura Chile Carreras Profesionales Mujeres}$ es substancialmente muy superior a la de $\Delta_1 = \text{Cobertura Colombia Carreras Profesionales Mujeres}$ 14,18%

Serie de tiempo: 33: Comparación entre programas de grado mujeres en Colombia y Chile



Conclusión: Del conjunto general de variables en perspectiva comparada entre Colombia y Chile de la cobertura de educación superior y terciaria de programas de grado en el periodo 2003-2016 la media más alta la tiene $\Gamma_3 = \text{Cobertura Chile Carreras Grado Mujeres}$ con un valor de 32,19% seguido: $\Gamma_1 = \text{Cobertura Chile Carreras Profesionales Mujeres}$ con 23,84%, esto quiere decir que, en términos de cobertura, incluso solo la variable de mujeres realizando carreras profesionales es superior a todos los niveles de educación superior y terciaria de mujeres en Colombia. De hecho, la media de $\Delta_3 = \text{Cobertura Colombia Carreras}$

Grado Mujeres se sitúa en 20,06%. En perspectiva comparada las demás variables: $\Delta_1 =$ *Cobertura Colombia Carreras Profesionales Mujeres* 14,18%; $A_2 =$ *Chile Carreras Técnicas Mujeres* con 8,34%; y, por último, $B_7 =$ *Colombia Carreras Técnicas Mujeres* con una media de 5,87%. De esta forma, los datos nos indican que Colombia es una de las naciones con mayor desigualdad en el mundo, esta conclusión es evidente resultado de la análisis del índice de Gini. Así mismo, en los estudios que se presentan al final del capítulo sobre el financiamiento de la educación superior en Colombia, analizaremos como la deuda del Estado colombiano es sumamente alta en torno a la creación de programas de política pública que busquen disminuir la brecha en las poblaciones que requieren enfoques diferenciales; al menos en lo relacionado con la igualdad de acceso a la educación superior en Colombia en los programas de grado entre ambos sexos, es posible afirmar un avance muy importante en las condiciones de igualdad.

8.6 Análisis comparado de: Evolución de la cobertura de hombres y mujeres en la formación posgradual en Colombia y Chile en el periodo 2003-2016 (Niveles de formación de educación superior y terciaria (incluye todas las IES))

Si consideramos que la edad promedio de quienes obtuvieron una titulación en 2018, considerando pregrado, posgrado y postítulo, fue de 30 años (SIES, 2018: 2) y que, para el análisis de grado tomamos como referencia dos quinquenios, los referidos de 15-24 años, para el análisis de cobertura de los posgrados tomaremos los dos quinquenios siguientes, los correspondientes a 25-29 y 30-34 años. Este punto de referencia es importante sobre todo porque en Colombia la población que realiza procesos de formación en el ámbito de Maestría y Doctorado también suele tener un promedio alto.

Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Chile en el periodo 2003-2019 de programas de posgrado por sexo

Tabla 38: Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Chile en el periodo 2003-2016 de programas de posgrado por sexo

Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Chile en el periodo 2003-2016 de programas de posgrado por sexo

Año	H ₁ = Chile Edad Mujeres entre 25 y 34	H ₂ = Chile Edad Hombres entre 25 y 34	H ₃ = Chile Doctorad o Hombres	H ₄ = Chile Magíster Hombres	H ₅ = Chile Total General Posgrado Hombres	H ₆ = Chile Doctorado Mujeres	H ₇ = Chile Magíster Mujeres	H ₈ = Chile Total General Posgrado Mujeres
2003	1.236.550	1.244.737	1.041	7.927	8.968	690	5.320	6.010
2004	1.239.982	1.250.145	1.229	7.740	8.969	802	5.404	6.206
2005	1.245.940	1.258.046	1.541	7.463	9.004	968	4.948	5.916
2006	1.255.232	1.269.205	1.620	9.571	11.191	1.133	6.777	7.910
2007	1.266.350	1.282.145	1.728	9.811	11.539	1.301	7.853	9.154
2008	1.276.627	1.294.093	2.097	12.002	14.099	1.532	10.443	11.975
2009	1.283.766	1.302.778	2.145	12.543	14.688	1.593	12.076	13.669
2010	1.288.657	1.309.069	2.332	15.258	17.590	1.723	14.085	15.808
2011	1.296.153	1.317.714	2.284	15.195	17.479	1.768	15.233	17.001
2012	1.308.509	1.331.128	2.493	18.221	20.714	1.978	18.509	20.487
2013	1.325.707	1.350.006	2.584	20.309	22.893	2.069	21.764	23.833
2014	1.351.916	1.378.248	2.774	21.302	24.076	2.151	20.579	22.730
2015	1.380.283	1.408.747	2.957	19.902	22.859	2.215	20.042	22.257
2016	1.411.928	1.443.597	3.139	21.135	24.274	2.406	20.904	23.310

Elaboró: Montoya (2020), fuente: datos de matrícula Chile, Matrícula de Educación Superior, variable: *Evolución del N° de estudiantes de Pregrado matriculados por tipo específico de carrera y sexo 1984 – 2019*, en SIES (2019) (Servicio de Información de Educación Superior), Ministerio de Educación Nacional de Chile (2019), en: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/> Para la población por edades en Chile, INE (Instituto Nacional de Estadísticas) de Chile (2020), Censo 2017, variable: *Indicadores demográficos de la población de Chile estimados y proyectados 1992-2050* en: <https://www.censo2017.cl/>

Tabla 39: Índice de cobertura en Chile

Índice de cobertura en Chile entre 2003-2016		
Año	θ_1 = Cobertura para los programas de doctorado mujeres en Chile	θ_2 = Cobertura para los programas de maestría mujeres en Chile
2003	0,055800412	0,430229267
2004	0,064678358	0,435812778
2005	0,077692345	0,397129878
2006	0,090262199	0,539900194

2007	0,10273621	0,620128716
2008	0,120003729	0,818014972
2009	0,124088035	0,940669873
2010	0,13370509	1,09299837
2011	0,13640365	1,175247058
2012	0,151164417	1,414510714
2013	0,156067668	1,641690057
2014	0,159107519	1,52220996
2015	0,160474338	1,452021071
2016	0,17040529	1,480528752

Elaborado por: Montoya (2020)

Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Colombia en el periodo 2003-2016 de programas de posgrado por sexo

Tabla 40: Datos de matrículas de programas de posgrado hombres en Colombia

Datos de matrícula para el análisis de cobertura en Colombia en el periodo 2003-2016 de programas de posgrado por sexo						
Años 2003-2016	$\lambda_1 =$ Colombia Edad Mujeres entre 25-34	$\lambda_2 =$ Colombia Edad Hombres entre 25-34	$\lambda_3 =$ Colombia Matrícula Maestría Mujer	$\lambda_4 =$ Colombia Matrícula Maestría Hombre	$\lambda_5 =$ Colombia Matrícula Doctorado Mujer	$\lambda_6 =$ Colombia Matrícula Doctorado Hombre
2003	3.212.726	3.049.093	3.947	5.031	197	386
2004	3.232.666	3.072.902	4.253	5.722	249	426
2005	3.258.807	3.100.948	5.057	6.923	362	606
2006	3.302.150	3.145.188	5.857	7.242	401	721
2007	3.350.082	3.193.101	6.312	8.081	543	888
2008	3.402.957	3.247.823	7.350	9.274	562	982
2009	3.457.244	3.307.847	8.626	11.055	666	1.140
2010	3.509.863	3.371.769	10.560	13.259	888	1.438
2011	3.561.711	3.440.551	13.718	16.642	1.139	1.781
2012	3.610.653	3.511.651	15.371	17.374	1.175	1.888
2013	3.658.247	3.585.454	19.403	20.085	1.476	2.324
2014	3.706.265	3.662.257	23.828	24.172	1.731	2.697
2015	3.755.805	3.741.858	26.819	25.789	2.099	3.059
2016	3.805.098	3.822.697	33.215	30.429	2.309	3.404

Elaboró: Montoya (2020), fuente de datos primarios: Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2016), *Compendio Estadístico de la Educación Superior Colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional de

Colombia, pp. 147. Elaboró: Montoya (2020). Fuente: de datos primarios: Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2017), *Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, variable: *Número de matriculados 2010 - 2016 por nivel de formación y sexo*, pp.128. Para la población por edades en Colombia: DANE (2020), variable: *Estimaciones de población 1985-2005 (4) y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad*, disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>

Tabla 41: Cobertura para los programas de doctorado y maestría de las mujeres en Colombia

Cobertura para los programas de doctorado y maestría de las mujeres en Colombia		
Años 2002-2015	ϕ_1 = Cobertura para los programas de doctorado mujeres en Colombia	ϕ_2 = Cobertura para los programas de maestría mujeres en Colombia
2003	0,00613186	0,12285517
2004	0,00770262	0,13156324
2005	0,01110836	0,15517949
2006	0,0121436	0,17736929
2007	0,01620856	0,1884133
2008	0,01651505	0,21598862
2009	0,0192639	0,2495051
2010	0,02530013	0,30086644
2011	0,03197901	0,38515197
2012	0,03254259	0,42571247
2013	0,04034719	0,53039065
2014	0,0467047	0,64291139
2015	0,05588682	0,71406796
2016	0,06068175	0,87290787

Elaborado por: Montoya (2020)

Procedimiento para establecer los índices de cobertura en los programas de posgrado de los hombres en Chile (2003-2016):

Tabla 42: Cobertura para los programas de doctorado y maestría para los hombres en Chile

Cobertura para los programas de doctorado y maestría para los hombres en Chile			
Año	K_1 = Cobertura para los programas de doctorado hombres en Chile	K_2 = Cobertura para los programas de maestría hombres en Chile	
2003	0,08363212	0,63684136	
2004	0,0983086	0,61912818	
2005	0,12249155	0,59322155	
2006	0,12763896	0,7540941	
2007	0,13477415	0,76520206	
2008	0,162044	0,92744494	
2009	0,16464816	0,96278875	
2010	0,17814187	1,16556117	
2011	0,17333048	1,15313338	
2012	0,18728477	1,36883906	
2013	0,19140656	1,50436368	
2014	0,20127002	1,54558541	
2015	0,20990284	1,4127448	
2016	0,21744296	1,46405126	

Elaborado por: Montoya (2020)

Procedimiento para establecer los índices de cobertura en los programas de posgrado de los hombres en Colombia (2003-2016):

Tabla 43. Cobertura para los programas de doctorado y maestría de los hombres en Colombia

Cobertura para los programas de doctorado y maestría de los hombres en Colombia			
Año	M_1 = Cobertura para los programas de doctorado hombres en Colombia	M_2 = Cobertura para los programas de maestría hombres en Colombia	
2003	0,0126595	0,16499989	
2004	0,01386312	0,18620835	
2005	0,01954241	0,22325431	

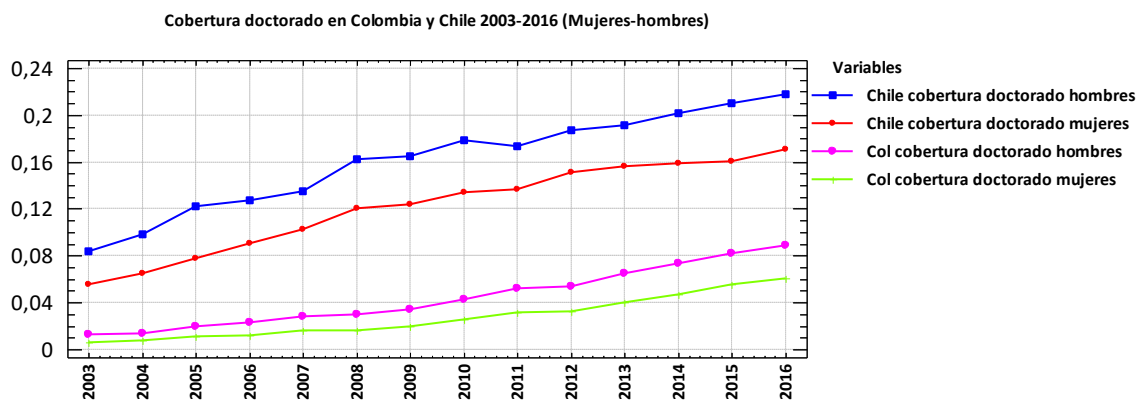
2006	0,02292391	0,23025651
2007	0,02780996	0,25307687
2008	0,03023564	0,28554512
2009	0,0344635	0,3342053
2010	0,04264824	0,39323572
2011	0,05176496	0,48370159
2012	0,05376388	0,49475304
2013	0,06481745	0,56018011
2014	0,07364311	0,66003014
2015	0,08175083	0,68920306
2016	0,08904708	0,79600868

Elaborado por: Montoya (2020)

8.7 Análisis descriptivo del índice de cobertura de los programas de doctorado en Colombia y Chile entre los años 2003-2016 (Mujeres-hombres)

La serie temporal del índice de cobertura de los programas de doctorado en Colombia y Chile en el periodo 2003-2016 presenta una tendencia principal, y ésta es de crecimiento en todas las variables. Sin embargo, existen importantes diferencias de desigualdad en el comportamiento de los datos.

Serie de tiempo: 34: Cobertura doctorado entre Colombia y Chile ambos sexos



De las 4 variables analizadas, la que tiene mayor crecimiento y representatividad es la cobertura de los estudiantes de sexo masculino que están realizando programas de tercer nivel en Chile, en segundo lugar, los programas análogos, pero del sexo femenino en Chile. Por lo tanto, emergen dos conclusiones provisionales importantes: Primera, existe una brecha en la formación doctoral entre hombres y mujeres tanto en Chile como en Colombia, en ambos países el índice de cobertura es superior para los varones. Segundo, existe una brecha todavía muy importante en términos de la superioridad de la formación doctoral en Chile realizando una comparación con Colombia.

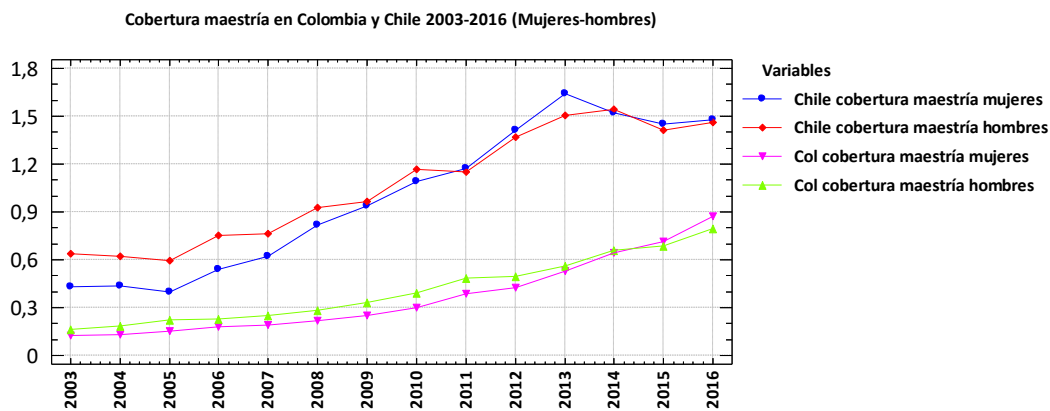
La media de la variable $K_1 = \text{Cobertura para los programas de doctorado hombres en Chile}$ es de 0,1608 mientras que la de $\theta_1 = \text{Cobertura para los programas de doctorado mujeres en Chile}$ es de 0,1216. En términos de percentiles, la media de K_1 está muy cerca del límite del segundo cuartil dado el límite del 50% de los datos es 0,1689; por el contrario, la media de θ_1 que es 0,1216 comparado con el rango de percentiles de K_1 se ubicaría en el primer 25%, puesto que, para K_1 el límite del primer percentil es 0,1263, evidenciando la desigualdad señalada. Tercero, la desviación estándar de K_1 es 0,0415, recordemos que la media es 0,1608, esto implica un aspecto importante porque la desviación típica está dentro de la media y también, y por ende, existe una estabilidad en la proyección de la variable. Lo mismo sucede con θ_1 , su desviación estándar es 0,0377, también se encuentra dentro de la media, y es un dato muy acotado; en consecuencia, esto implica que si bien ambas variables presentan crecimiento, el aumento de K_1 de manera sostenida en el tiempo es superior a la de θ_1 , y estadísticamente hablando, ello es un indicador de que no se visualiza un cambio en el comportamiento general de ambas variables que permita revertir el fenómeno de la desigualdad entre sexos.

Algo bastante similar ocurre con las dos variables de Colombia. Entre ellas, la media de $M_1 = \text{Cobertura para los programas de doctorado hombres en Colombia}$ es 0,0442, mientras que la de $\phi_1 = \text{Cobertura para los programas de doctorado mujeres en Colombia}$ es de 0,0273, evidentemente, la media de M_1 es muy superior a la de ϕ_1 . Además, en ambos

casos las desviaciones estándar están dentro de las medias y son muy acotadas, la desviación típica de $M_1 = 0,0254$ (media = 0,0442), y la desviación de $\phi_1 = 0,0061$ (su media es 0,0273); esto significa que, estadísticamente hablando es un indicador que no se proyecta una reversión en la desigualdad entre hombres y mujeres en los procesos de formación doctoral.

8.8 Análisis descriptivo del índice de cobertura de los programas de maestría en Colombia y Chile entre los años 2003-2016 (Mujeres-hombres)

Serie de tiempo: 35: Cobertura de maestría entre Colombia y Chile 2003-2016 ambos sexos



La serie temporal del índice de matrícula de los programas de maestría en Colombia y Chile durante el periodo 2003-2016, tiene una tendencia principal de crecimiento. Sin embargo, es necesario introducir las siguientes distinciones en el análisis: Primera, de las 4 variables la que tiene una media más alta es $K_2 = Cobertura para los programas de maestría hombres en Chile$ con 1,0623, seguida de su análoga, $\theta_2 = Cobertura para los programas de maestría mujeres en Chile$ con 0,9972. Segunda, entre las dos variables de Chile resulta muy importante reconocer tres fluctuaciones cíclicas, un primer subperiodo entre 2005-2010 de un mayor aumento por parte del género masculino; un segundo subperiodo, entre 2011-2013 de aumento superior por parte del género femenino, y un tercer subperiodo, entre 2014-2016 de rezago en la cobertura de ambos, pero, con una pequeña prevalencia de θ_2

expresando una igualdad de género en la cobertura de matrícula de maestría para el año 2016.

En el caso de Colombia, en todo el periodo hay una prevalencia de $M_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría hombres en Colombia}$ con una media de 0,4110, en relación con $\phi_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría mujeres en Colombia}$, cuya media es: 0,3652. Sin embargo, también es necesario introducir la siguiente distinción en el análisis de los datos. Entre 2003 y 2012 se presentó una mayor cobertura en el género masculino. Y aunque la distancia entre ambos se percibe como pequeña, en el año 2013 se logra una igualdad en la cobertura de los programas de maestría en ambos géneros. Ya en los años del 2015 y 2016 se evidencian dos datos superiores en las mujeres. Las desviaciones típicas son: $K_2 = 0,3546$ (media: 1,0623); $\theta_2 = 0,4582$ (media: 0,9972); $M_2 = 0,2053$ (media: 0,4110); y $\phi_2 = 0,240$ (media: 0,3652). En todos los casos las desviaciones estándar están dentro de las medias y son datos acotados, esto sugiere que las actuales tendencias continuarían, a no ser por supuesto de la presencia de un factor político, económico, social o sanitario externo que modifique el comportamiento en la realidad.

8.9 Conclusiones sobre el acceso y la cobertura en la educación superior y terciaria en Colombia y Chile

Así, las principales conclusiones del análisis de matrícula y cobertura son las siguientes: Primera, Aunque los datos nos evidencian que en Colombia todavía el comportamiento de la matrícula de formación profesional es superior a la sumatoria de técnica profesional + tecnológica, también es evidente que si existe un fenómeno de tercerización de la educación superior en Colombia como resultado de las recomendaciones de implementación de política educativa por parte del Banco Mundial y de la OCDE, quienes ven en los Centros e Institutos Técnicos un vehículo eficiente y eficaz para la superación de los problemas de equidad y desigualdad. Es decir, desde la perspectiva del Banco Mundial no es a través de las Universidades Públicas que se promueve un mayor cumplimiento de

las metas de equidad e igualdad social sino a través del conjunto de instituciones que conforman la educación terciaria.

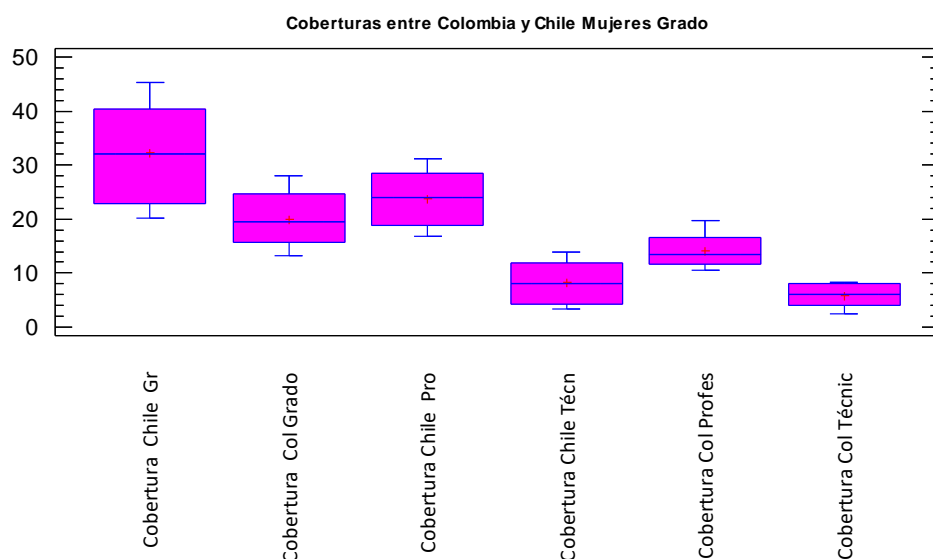
Segundo, uno de los motivos que justifican la decisión, tanto del Banco Mundial como la OCDE, del fortalecimiento de la educación terciaria, radica en la relación intrínseca que ellos plantean, existe entre la teoría del capital humano, y la eficiencia del gasto público que se lleva a cabo en las IES, en comparación con la erogación del gasto público en el subsistema de las Universidades Públicas. Además, de la necesidad de fortalecer en forma más estrecha la relación, educación superior-empresa, educación superior y crecimiento económico, y educación superior-capital humano, y formación para el empleo.

Tercera, tomando los datos agregados, todas las IES de pregrado, el análisis de las coberturas evidencia que en el periodo 2003-2015 en Colombia: la mayor participación la tiene la *formación universitaria de las mujeres*, seguida por *la de los hombres*. En el nivel *tecnológico* masculino se presenta una contribución más amplia, aunque su diferencia es leve, en relación con la femenina. La diferencia entre ambos sexos en el ámbito *técnico profesional* es apenas perceptible, aunque si presenta una mayor tendencia de participación la población de varones. Sin embargo, es igualmente importante destacar que a partir del año 2008 se presenta una desaceleración muy fuerte de los estudios técnico-profesionales tanto en las mujeres como en los hombres. En Chile los datos agregados de matrícula de todas las IES, tanto en los programas profesionales como los relativos a las carreras técnicas evidencian una sola tendencia de aumento desde el año 1990 hasta el 2020. No obstante, el análisis de cobertura evidenció en el periodo 2003-2016 que dentro de estas variables la que tiene mayor crecimiento es la matrícula universitaria de las mujeres.

Cuarta, al realizar el análisis desde el punto de vista del índice de cobertura en Colombia y Chile en el periodo 2003-2016 la media más alta la tiene $I_3 = \text{Cobertura Chile Carreras Grado Mujeres}$ con un valor de 32,19% seguido: $I_1 = \text{Cobertura Chile Carreras Profesionales}$

Mujeres con 23,84%, esto quiere decir que, en términos de cobertura, incluso solo la variable de mujeres realizando carreras profesionales es superior a todos los niveles de educación superior y terciaria de mujeres en Colombia. De hecho, la media de $\Delta_3 = \text{Cobertura Colombia Carreras Grado Mujeres}$ se sitúa en 20,06%. En perspectiva comparada las demás variables: $\Delta_1 = \text{Cobertura Colombia Carreras Profesionales Mujeres}$ 14,18%; $A_2 = \text{Chile Carreras Técnicas Mujeres}$ con 8,34%; y por último, $B_7 = \text{Colombia Carreras Técnicas Mujeres}$ con una media de 5,87%. Estos resultados se evidencian en la gráfica Box-Plot.

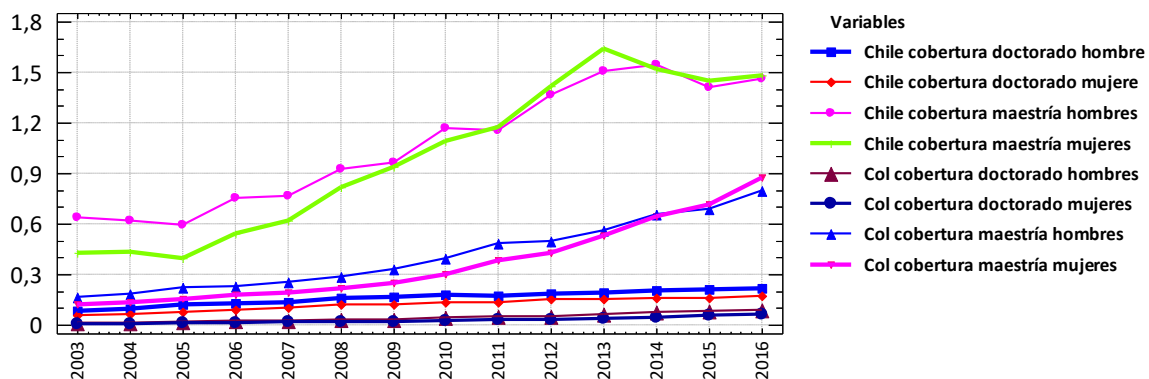
Diagrama 22: Box-plot cobertura grado mujeres entre Colombia y Chile



Sexta, el análisis del índice de cobertura de los programas de posgrado en Colombia y Chile en el periodo 2003-2016 evidencia que, del conjunto general de variables, la que tiene un mejor promedio es $K_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría hombres en Chile}$ con una media de 1,0623, seguida por $\theta_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría mujeres en Chile}$ con 0,9972, y como se expresó, resulta importante destacar los niveles de igualdad que se obtienen en el año 2016.

Serie de tiempo: 36: Cobertura doctorado y maestría entre Colombia y Chile 2003-2016 (ambos sexos)

Cobertura doctorado y maestría en Colombia y Chile 2003-2016 (Mujeres-hombres)



Quizás el aspecto más importante de los datos conjuntos de las 8 variables (que conforman el análisis del índice de cobertura de posgrado), radica en la distancia que existe entre los procesos de formación en el ámbito de maestría entre Chile y Colombia, siendo significativamente muy superior la cobertura del país austral en relación con la del país cafetero, y también que, si bien los programas de doctorado han presentado crecimiento, en comparación con la cobertura que presentan las maestrías sus datos continúan siendo bajos estadísticamente hablando, y esta situación se presenta en ambos países; esto es importante porque quiere decir, que el número de personas que terminan sus procesos de formación de segundo nivel, la mayoría de ellos no continúan su proceso de formación doctoral.

Esto se evidencia en el comportamiento de las medias, en el caso de Chile cuyo desempeño es superior al colombiano con una media de $K_2 = 1,0623$; mientras que la media de la variable $K_1 = \text{Cobertura para los programas de doctorado hombres en Chile}$ es de 0,1608; si tomamos 1,0623 como 100% entonces, esto quiere decir que la cobertura total de los programas de Doctorado para los hombres en Chile apenas corresponde al 15% de su cobertura en maestría. Si tomamos $\theta_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría mujeres en Chile}$ con 0,9972 como 100%, y $\theta_1 = \text{Cobertura para los programas de doctorado mujeres en Chile}$ con una media de 0,1216, resulta que este dato corresponde al 12,19%, y esto en

el caso de análisis de 4 de las variables con valores más altos. En el caso colombiano, tomando la variable $M_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría hombres en Colombia}$ con una media de 0,4110 como 100%, y $M_1 = \text{Cobertura para los programas de doctorado hombres en Colombia}$ con una media de 0,1608, entonces este dato corresponde a una relación del 10,75%. En las mujeres se trata de una relación que es todavía más baja, la relación entre el índice de cobertura entre los programas de doctorado y maestría en Colombia en el periodo 2003-2016 es el siguiente: Si tomamos $\phi_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría mujeres en Colombia}$, cuya media es: 0,3652, como 100%, entonces, $\phi_1 = \text{Cobertura para los programas de doctorado mujeres en Colombia}$ es de 0,0273, equivale solo al 7,48%. Debe recordarse que este análisis solo tiene el propósito de analizar la equivalencia entre el índice de estudiantes de maestría a propósito del índice de cobertura de los estudiantes de doctorado entre cada género en cada país; por lo tanto, no se tiene en cuenta el número total de estudiantes de posgrado –no se incluye los valores de postítulo (Chile)-, y de especialización (Colombia).

Tabla 44: Síntesis descriptiva de las variables de los índices de cobertura en posgrados (Doctorado y maestría) en Colombia y Chile durante el periodo 2003-2016

Síntesis descriptiva de las variables de los índices de cobertura en posgrados (Doctorado y maestría) en Colombia y Chile durante el periodo 2003-2016					
	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
Chile cobertura maestría hombres	1,0623571214	1,0579610650	,35462632410	,59322155	1,54558541
Chile cobertura maestría mujeres	,99722083286	1,01683412150	,458240989758	,397129878	1,641690057

Col cobertura maestría hombres	,4110470493	,3637205100	,20532432784	,16499989	,79600868
Col cobertura maestría mujeres	,3652059257	,2751857700	,24046355456	,12285517	,87290787
Chile cobertura doctorado hombres	,1608797886	,1689893200	,04157861375	,08363212	,21744296
Chile cobertura doctorado mujeres	,12161351857	,12889656250	,037796945417	,055800412	,170405290
Col cobertura doctorado hombres	,044209542	,038555870	,0254174968	,0126595	,0890471
Col cobertura doctorado mujeres	,0273225814	,0222820150	,01788776225	,00613186	,06068175

En todo caso, los índices de cobertura son muy dicientes por sí solos, el valor máximo de cobertura lo tiene $\theta_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría mujeres en Chile con } 1,6416$, esto quiere decir, que del total de la población entre 25-34 años en Chile, el valor máximo alcanzado fue de apenas 1,6% de cobertura, y este dato corresponde al año 2013. El valor máximo en Colombia fue $\phi_2 = \text{Cobertura para los programas de maestría mujeres en Colombia con } 0,8729\%$ que se refiere al año 2016, reiteremos, la cobertura de maestría no alcanza ni el 1% de las mujeres con edades entre los 25-34 años de edad.

8.10 El desarrollo institucional en Colombia y Chile

Como lo establecimos previamente la educación superior en Chile se rige por la ley N° 20.370 conocida como *la ley general de educación* creada mediante el decreto con fuerza de ley Nro. 2 de 2009 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ministerio de Educación (2010)). Esta ley reconoce 4 tipos de instituciones educativas que conforman las IES en Chile: las Universidades; los Institutos Profesionales; los Centros de Formación Técnica; y las Escuelas Matrices de Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad. Para el año de 2016 en Chile existían 60 Universidades; 43 (IP) Institutos Profesionales; y 54 (CFT) Centros de Formación Técnica; para un total de 157 IES. El número reducido de universidades existentes en Chile, nos dice José Joaquín Brunner (2009: 156-157), se explica en primera instancia, porque la creación de cualquier institución involucra la participación, autorización e incluso financiación por parte del Estado. Las universidades existentes a pesar de su

distinción entre: universidades estatales, universidades privadas confesionales, y privadas no confesionales, reciben financiamiento por parte del gobierno (Brunner, 2009: 170). En segunda instancia, porque por más de ochenta años, el país sólo contó con tres universidades, y esto produjo el efecto del afianzamiento de su prestigio; lo que a su vez propició que cualquier institución naciente debiera revestirse de una especie de “solemnidad” que justificara su creación ante las instituciones tradicionales.

Tabla 45: Creación de universidades en Chile. Periodo de 1842-1980

Creación de universidades en Chile. Periodo de 1842-1980 (Criterio: Reconocidas actualmente por el MINEDUC)		
Nombre de la Universidad	Carácter de la Universidad.	Fecha de Creación
U. DE CHILE	Estatal.	1842
U. DE SANTIAGO DE CHILE	Estatal.	1849
PONTIFICIA U. CATÓLICA DE CHILE	Privada Confesional.	1888
U. DE CONCEPCIÓN	Privada No-confesional.	1919
PONTIFICIA U. CATÓLICA DE VALPARAÍSO	Privada Confesional.	1928
U. TÉCNICA FEDERICO SANTA MARÍA	Privada No-confesional.	1931
U. AUSTRAL DE CHILE	Privada No-confesional.	1954
U. CATÓLICA DEL NORTE	Privada Confesional.	1956
U. CATÓLICA DE TEMUCO	Privada Confesional.	1959

Elaboró: Montoya (2014). Fuente: Gobierno de Chile (2022). Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc. (Compendio histórico de educación superior. *Evolución instituciones vigentes de Educación Superior 1990 – 2021*). (Fecha de captura de información: 8 de abril de 2022). Información disponible en: <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

Como lo podemos apreciar en el cuadro anterior, en el país austral la primera institución fundada fue la Universidad de Chile en 1842 y la segunda institución pública fue la Universidad Santiago de Chile en 1849. De hecho, de los 60 centros de formación superior reconocidos en el 2014 por el Ministerio de Educación de Chile (2022) sólo 6 fueron creados entre el periodo de 1842 y 1931, y sólo 3 entre 1954 y 1959; en consecuencia, hasta comienzos de 1980, en el país solo había 9 Universidades. Con el cambio constitucional de 1980 se inicia el proceso de fomento de la creación de nuevas IES privadas en una perspectiva de regulación enmarcada en los principios de calidad, equidad, y eficiencia instaurados a partir del cambio en la política educativa (Brunner, 2008: 279). Así, para el

año de 1990 el país contaba con 60 Universidades; 81 (IP) Institutos Profesionales; y 161 (CFT) Centros de Formación Técnica; para un total de 302 IES.

Tabla 46: Evolución institucional de la educación superior y terciaria en Chile en el periodo 1990-2021

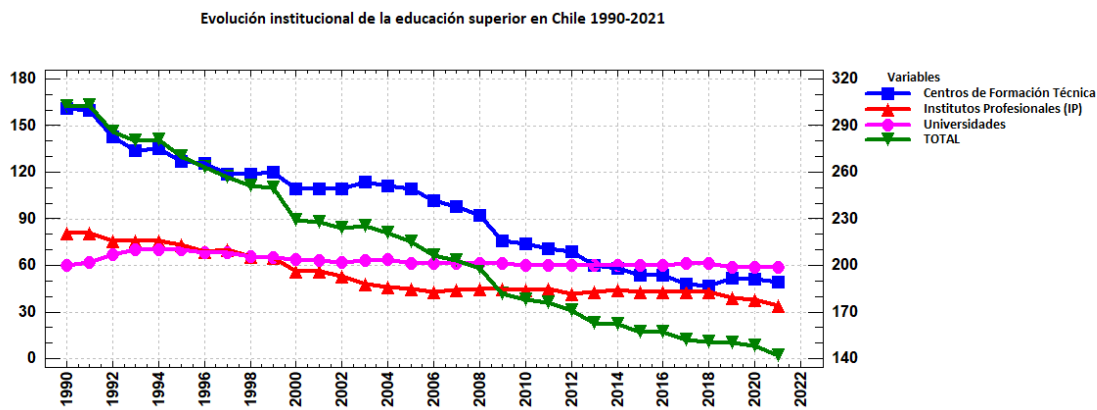
Evolución institucional de la educación superior y terciaria en Chile en el periodo 1990-2021				
Año	Universidades	Institutos Profesionales (IP)	Centros de Formación Técnica (CFT)	TOTAL
1990	60	81	161	302
1991	62	81	160	303
1992	67	76	143	286
1993	70	76	134	280
1994	70	76	135	281
1995	70	73	127	270
1996	68	69	126	263
1997	68	70	119	257
1998	66	66	119	251
1999	65	65	120	250
2000	64	56	109	229
2001	63	56	109	228
2002	62	53	109	224
2003	63	48	114	225
2004	64	46	111	221
2005	61	45	109	215
2006	61	43	102	206
2007	61	44	98	203
2008	61	45	92	198
2009	61	45	76	182
2010	60	44	74	178
2011	60	45	71	176
2012	60	42	69	171
2013	60	43	60	163
2014	60	44	58	162
2015	60	43	54	157
2016	60	43	54	157
2017	61	43	48	152

2018	61	43	47	151
2019	59	39	52	150
2020	59	38	51	148
2021	59	34	49	142

Elaborado por: Montoya (2022). Datos primarios: Gobierno de Chile (2022). Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc. (Compendio histórico de educación superior. *Evolución instituciones vigentes de Educación Superior 1990 – 2021*). (Fecha de captura de información: 8 de abril de 2022). Información disponible en: <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

El cuadro anterior nos permite interpretar que si bien las transformaciones de la política educativa llevadas a partir de 1980 y en los años noventa, por un lado, han permitido el crecimiento del número de instituciones existentes; también es cierto que el sistema de evaluación externo de la calidad de la educación ha conducido a un cierre importante de IES.

Serie de tiempo: 37 Evolución del número de IES en Chile durante 1990-2021



Como lo podemos apreciar en la serie de tiempo anterior podemos interpretar tres aspectos importantes: el primero, es la tendencia sostenida de disminución de los Centros de Formación Técnica en Chile entre 1990 y el 2018, con un leve aumento en su número entre el 2018-2021. Segundo, si bien variable de universidades presenta variabilidad cíclica, ésta es más pequeña en relación con las otras dos constantes; de tal forma, en 1990 había 60 universidades y este número aumenta hasta 70 en 1995, año en el que la cifra vuelve a disminuir hasta volver el dato de 60 en el año 2016, nuevamente se crea una en el 2017, pero para el año 2021 el número decrece a 59. Esto evidencia las dificultades que tienen las

universidades privadas nuevas para sobrevivir y desarrollarse en el contexto normativo y de financiamiento de la educación actual en Chile; y el papel tan importante que tienen los esquemas de financiamiento público de la educación superior en esta nación. Por último, los Institutos Profesionales han tenido una disminución muy fuerte pasando de 81 en 1990 a 43 en el año 2018, un número que continúa decreciendo hasta llegar a 34 en el 2021. En este aspecto si hay una diferencia fundamental entre Colombia y Chile. Mientras en Colombia el problema *substantivo de la equidad* se intenta resolver por tres vías, primera, el aumento de la matrícula y de la cobertura en las instituciones que forman parte de la educación superior pública; segunda, el aumento de la privatización; y tercera, el fortalecimiento de la educación para el trabajo con el SENA, además del crecimiento del número de IES de carácter técnico y tecnológico; Chile, sin duda alguna, ha establecido una relación mucho más dura entre la educación técnica y tecnológica y la administración de los esquemas de control de la evaluación externa de la calidad que se evidencia claramente en la desaparición del número de IES, aunque los esquemas de privatización, de disminución de recursos hacia el sistema de universidades públicas, y las presiones internas y externas para que sean más eficientes y eficaces financieramente es un aspecto común a ambas naciones.

En Colombia la clasificación de las Instituciones se encuentra establecida de la siguiente forma: 1) Las Instituciones técnicas profesionales; 2) las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas; y 3) las Universidades. Las Instituciones técnicas profesionales se definen por el carácter operativo e instrumental de sus procesos de instrucción. Las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas se orientan hacia la educación académico-profesional; y las Universidades hacia la formación académica, científica, de ciencias y disciplinas cuyo propósito es la producción de conocimiento. Este esquema fue introducido en Colombia a partir de la ley 30 de 1992, que en su capítulo IV define la composición de las instituciones de la educación superior explícitamente así:

Tabla 47: Definición de Instituciones que conforman la educación superior en Colombia (Ley 30 de 1992)

Definición de Instituciones que conforman la educación superior en Colombia (Ley 30 de 1992)

Definición según la ley 30 de 1992:

Instituciones técnicas profesionales. “Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.” (RC (1992). Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992. Artículo 17).

Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas. “Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.” (RC (1992). Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992. Artículo 18).

Universidades “Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y postdoctorados, de conformidad con la presente Ley.” (RC (1992). Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992. Artículo 19).

Fuente: República de Colombia (1992). Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992.

En coherencia con la Ley 30, pero realizando una actualización, el Ministerio de Educación Nacional en Colombia (2017) trabaja con una clasificación de las IES conformada por cuatro criterios: 1) Institución técnica profesional; 2) Institución tecnológica; 3) Institución universitaria/Escuela Tecnológica; y 4) Universidad (Ministerio de Educación Nacional,

2017). La clasificación que presenta la Ley 30 de 1992 es una, mientras que los datos macroeconómicos de la Presidencia de la República y del Ministerio de Educación Nacional incluyen los valores correspondientes a la inversión realizada en la *formación para el trabajo* del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) dentro del concepto de educación terciaria. Este aspecto lo evidenciaremos con mayor especificidad en una de las secciones siguientes sobre la matrícula de la educación superior en Colombia. En forma sucinta, a continuación, realizamos un breve recorrido sobre el desarrollo institucional de las IES en Colombia.

Tabla 48: Evolución de las IES en Colombia entre 1987 y 1995

Evolución de las IES en Colombia entre 1987 y 1995							
	1987 ³⁴⁹	1988 ³⁵⁰	1989 ³⁵¹	1991 ³⁵²	1992 ³⁵³	1993 ³⁵⁴	1995 ³⁵⁵
Universidades públicas	30	30	30	30	30	36	38
Universidades privadas	42	43	43	44	45	51	51
Total universidades	72	73	73	74	75	87	89
Institución universitaria pública	18	18	18	18	18	14	13
Institución universitaria privada	43	42	44	47	47	47	47
Total Instituciones universitarias	61	60	62	65	65	61	60
Institución tecnológica pública	13	12	14	16	16	17	18
Institución tecnológica privada	24	31	31	32	33	38	43
Total Instituciones tecnológicas	37	43	45	48	49	55	61
Institutos técnico-profesional público	10	10	10	10	10	10	11
Institutos técnico-profesional privado	52	50	51	49	48	42	44
Total Institutos técnicos	62	60	61	59	58	52	55

³⁴⁹ Fuente: ICFES (1987). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter y origen*. Bogotá: ICFES.

³⁵⁰ Fuente: ICFES (1988). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter y origen*. Bogotá: ICFES, pp. 12

³⁵¹ Fuente: ICFES (1989). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter y origen*. Bogotá: ICFES, pp. 83.

³⁵² Fuente: ICFES (1991). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter y origen*. Bogotá: ICFES, pp. 48.

³⁵³ Fuente: ICFES (1992). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter y origen*. Bogotá: ICFES, pp. 36

³⁵⁴ Fuente: ICFES (1993). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter y origen*. Bogotá: ICFES, pp. 26.

³⁵⁵ Fuente: ICFES (1995). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter académico, origen institucional y orden por departamento*. Bogotá: ICFES.

Elaborado por: Montoya (2018).

Nota: Para la elaboración de esta tabla las IES de régimen especial se suman a las públicas.

Tabla 49: Evolución de las IES en Colombia entre 1996 y 2020

Evolución de las IES en Colombia entre 1996 y 2020										
	1996 ³⁵⁶	2000 ³⁵⁷	2002 ³⁵⁸	2013 ³⁵⁹	2014 ³⁶⁰	2015 ³⁶¹	2016 ³⁶²	2017	2018 ³⁶³	2020 ³⁶⁴
Universidades públicas	39	40	46	32	32	32	32	31+1 ³⁶⁵	32+1 ³⁶⁶	32+1 ³⁶⁷
Universidades privadas	53	55	59	49	50	50	51	53	53	54
Total universidades	92	95	105	81	82	82	83	85	86	87
Institución universitaria pública	14	17	24	27	28	28	28	17+12 ³⁶⁸	18+13 ³⁶⁹	19+12 ³⁷⁰

³⁵⁶ Fuente: ICFES (1996). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter académico, origen institucional y orden por departamento*. Bogotá: ICFES, pp. 47.

³⁵⁷ Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2001b). *Informe Nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia*. Ginebra-Suiza (46ª Conferencia Internacional de Educación. CIE (Sep.5 al 7 del 2001). p. 6.

³⁵⁸ Fuente: ICFES (2002). *Estadísticas de la educación superior*. Información tomada del cuadro: *Instituciones según carácter académico, origen institucional y orden por departamento*. Bogotá: ICFES, pp. 67.

³⁵⁹ Fuente: SNIES (2013). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: Diciembre de 2013). En: https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/.../articles-212350_resumen

³⁶⁰ Fuente: SNIES (2015). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: Junio de 2015).

³⁶¹ Fuente: SNIES (2016). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: Mayo de 2016). En: *Estadísticas de Educación Superior - Ministerio de Educación Nacional*.

³⁶² Fuente: SNIES (2017). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: Mayo de 2017). En: <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/Informes/212350:Resumen-de-indicadores-de-Educacion-Superior>

³⁶³ Los datos de Colombia 2018 en: Ministerio de Educación Nacional (2019). *Información nacional 2010-2018*. Subdirección de desarrollo sectorial. (Fecha de corte de información: junio de 2019), (fecha de captura: 9 de enero de 2021), disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>

³⁶⁴ Los datos de Colombia 2020 en: Ministerio de Educación Nacional (2022). *Información nacional 2010-2020*. Subdirección de desarrollo sectorial. (Fecha de corte de información: mayo de 2021), (fecha de captura: 8 de abril de 2022), disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>

³⁶⁵ Una de régimen especial.

³⁶⁶ Una de régimen especial.

³⁶⁷ Una de régimen especial.

³⁶⁸ Régimen especial.

³⁶⁹ Régimen especial.

³⁷⁰ Régimen especial.

Institución universitaria privada	50	54	73	92	92	92	94	99	103	104
Total Instituciones universitarias	64	71	97	119	120	120	122	128	134	135
Institución tecnológica pública	17	20	22	12	12	12	12	5+6 ³⁷¹	5+6 ³⁷²	5+6 ³⁷³
Institución tecnológica privada	41	43	43	38	39	39	39	38	37	36
Total Instituciones tecnológicas	58	63	65	50	51	51	51	49	48	47
Institutos técnico-profesional público	11	11	11	9	9	9	9	9	9	9
Institutos técnico-profesional privado	41	42	43	27	26	25	23	21	21	20
Total Institutos técnicos	52	53	54	36	35	34	32	30	30	29

Elaborado por: Montoya (2022).

Nota: Para la elaboración de esta tabla las IES de régimen especial se suman a las públicas.

Como podemos apreciar en la tabla el crecimiento tanto público como privado de las Universidades es muy inferior respecto de las Instituciones Universitarias, las cuales en el periodo comprendido entre 1987 y 2020 son las IES que presentan la mayor tendencia de crecimiento. Las *Instituciones universitarias públicas* pasaron de ser 14 en 1996 a ser 31 en el año 2020; por su parte, *Instituciones universitarias privadas* en 1996 eran 50 y crecieron hasta el número de 104. El registro del número de las universidades tiene un problema, este consiste en que el ICFES sumaba las universidades con las Instituciones Universitarias en los años setenta y ochenta, por tal motivo, los datos presentan una distorsión; lo que podemos apreciar es que en realidad el número de universidades públicas y privadas en Colombia ha sido muy estable desde los años ochenta, y su mayor número se presenta hasta el 2013.

En otro sentido, es importante mencionar que los institutos técnicos son los que presentan decrecimiento pasando en 1987 de ser 62 a 32 en 2016, y 29 en el 2020; este fenómeno encuentra explicación en el sentido que varias de ellas han evolucionado y se han convertido en instituciones universitarias. El segundo aspecto que es muy importante en

³⁷¹ Régimen especial.

³⁷² Régimen especial.

³⁷³ Régimen especial.

esta tabla es el estancamiento en el crecimiento del número de Universidades Públicas. En la tabla se evidencia como en 1987 en Colombia existían 30 universidades públicas y al final del periodo de análisis el año 2020 eran solo 33, esto es un crecimiento de apenas tres instituciones.

Debido a la imprecisión de los datos suministrados en las síntesis estadísticas creadas por el ICFES en relación con la conformación de las instituciones que se originan en la inclusión o exclusión de las Universidades y las Instituciones Universitarias vamos a realizar un ejercicio de contraste de la información tomando como base la información actual de las universidades en el sistema SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior), la búsqueda se realizó dentro de la base de datos del SNIES a partir de los siguientes criterios: 1) Estado (activa) + 2) Carácter académico (Universidad) + 3) Sector (Todos).

Existe una diferencia importante en los datos registrados en el SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior) en Colombia y las fechas de fundación histórica de las universidades. Esta distorsión radica en el que el SNIES trabaja con el criterio de fecha de la norma que rige la institución; y en ese sentido, no distingue entre la fecha original de creación de la universidad y la fecha de una norma que la modifica y que actualmente es la que aparece en el sistema. Por ese motivo, resulta necesario realizar una aclaración en torno a la formación del sistema universitario en Colombia con el fin de precisar las fechas y la evolución del sistema universitario.

Para llevar a cabo este análisis, emplearé la tipología propuesta por Diana Soto (2005), quien divide el origen de la Universidad en Colombia en 4 periodos: el periodo Colonial 1580-1826; el periodo Republicano entre 1826-1843; el inicio de la modernidad en la Universidad 1842-1920; y el periodo reformista de la Universidad en la Modernidad Colombiana, que ella ubica entre 1920-1992. Como ella lo expresa el periodo Colonial se

caracterizó por el predominio de la filosofía escolástica,³⁷⁴ y en éste, se presenta la creación de las primeras universidades públicas y privadas³⁷⁵ de la siguiente forma:

Tabla 50: Periodos históricos de la evolución de la Universidad en Colombia

Periodos históricos de la evolución de la Universidad en Colombia			
Periodo	Fechas:	Subperiodos	Fechas:
Colonial	1580-1826	Periodo de formación	1580-1768
		El despotismo ilustrado de Carlos III	1768-1826
Republicano	1826-1843	Caracterizado por el modelo borbónico de control de la Universidad por parte del Estado. Influencia de la reforma de Santander de 1826. La influencia de Bentham.	
Inicio de la modernidad	1842-1920	La Universidad Nacional de Colombia tiene como directos antecedentes la existencia del Observatorio Astronómico Nacional y la expedición botánica del Nuevo Reino de Granada. Con el gobierno de Francisco de Paula Santander, a través de la Ley de 18 de marzo de 1826, se crea la Universidad Central de Bogotá, en 1842 se transforma en la Universidad del Primer Distrito; con Ley el 22 de septiembre de 1867 se convierte en la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Sin embargo, la denominación actual de Universidad Nacional se lleva a cabo el 30 de marzo de 1907 con la celebración del centenario de la independencia (UNAL, 2023).	
		Reforma de Ospina Rodríguez (El centralismo caracterizó la Junta de Instrucción de Gobierno).	1842-1845
		La crisis del liberalismo romántico (Reforma de Tomás Cipriano de Mósquera (1845-1848). Introducción de la concepción política y económica liberal del desarrollo del comercio (Separación de Estado e Iglesia). Nueva influencia de Bentham.	1845-1867
		La etapa radical (La creación de la ley orgánica de la reforma universitaria de José María Samper (1867). Periodo de influencia positivista y francesa. Se crea la “Universidad Nacional de Estados Unidos de Colombia” el 22 de septiembre de 1867 con el fin de ofrecer una educación	1867-1880

³⁷⁴ Incluso metodológicamente la enseñanza tomada la forma de las *dictatio* y *diputatio* –características de la influencia Aristotélico-tomista- (Soto, 2005: 107).

³⁷⁵ “La formación de las universidades en estos territorios se da en dos etapas diferentes: la primera de 1580 a 1768 caracterizada por el control total de la iglesia sobre la educación, y la otra fase desde 1768 a 1826 que inicia con la expulsión de los jesuitas y significa el intento del sector civil por el control y la intervención en la educación. En la primera etapa se crea el Colegio de San Bartolomé en 1592; la Universidad Javeriana en 1623 por la orden de los jesuitas y con facultad para expedir títulos hasta 1767; en 1639 la Universidad Santo Tomás de la orden de los padres Dominicos con potestad de expedir títulos hasta 1826; y en 1653 el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, siendo las cuatro fundaciones de carácter universitario que se crean en Santa Fe, capital del Virreinato de la Nueva Granada.” (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2013: 5). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (2013). *De los orígenes de la Universidad en Colombia a la UPTC*. Tunja, Vol. 5.4 (2013). En: http://virtual.uptc.edu.co/ova/catedra_uye/unidad_7/pdf_catedra_u7.pdf

		democrática. Con la ley 106 de 1880 se produce un aumento en la centralización de la educación en la capital.	
		El movimiento de la Regeneración: Cese de la autonomía y centralización de la Universidad. En 1886 se aprobó la reforma Constitucional. En 1887 se llevó a cabo el Concordato. En 1918 se produce el manifiesto de Córdoba que impacta la Universidad en Latinoamérica.	1880-1918.
Periodo reformista	1920-1945	1920-1945. Influencia de diversos hechos históricos: la pérdida de Panamá; Crisis fiscal y económica; el proceso de industrialización y urbanización; la producción y comercialización del café; la masacre de las bananeras; y la aparición de movimientos sociales y universitarios.	1920-1945

Elaborado por: Montoya (2017); Fuente: Soto (2005).

En Colombia, la conformación temprana del sistema universitario se inicia con un primer periodo con las universidades privadas: Santo Tomás (1580), Pontificia Universidad de San Francisco Javier (1621) que más tarde será las bases de la Pontificia Universidad Javeriana; el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario (Universidad del Rosario) (1653), y Universidad Externado de Colombia (1886). La Universidad Santo Tomás es la institución privada más antigua, fue fundada por la Orden de Predicadores (Padres Dominicos) el 13 de Junio de 1580 con el nombre de “Universidad Tomística”; su primer periodo culmina el 1861 fecha en la que es cerrada por la orden presidencial de Tomás Cipriano de Mósquera; la universidad fue restaurada en la mitad del siglo XX; por ese motivo, la fecha de la norma de su creación en el SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior de Colombia) es 06/ 08 de 1965.

Lo mismo sucede con otras instituciones, por ejemplo, si bien la Pontificia Universidad Javeriana tiene fecha de norma de creación en el SNIES de 12/12 de 1933, no obstante su primera fecha de inicio es 1621; esto sucede porque el Papa Gregorio XV mediante el documento “In Supereminenti” dado el 9 de Julio de 1621, le da reconocimiento universitario a los cursos dados en el Colegio de la Compañía de Jesús en América; pero el 31 de Julio de 1767 los jesuitas fueron desterrados de los dominios de Carlos III, y por ese motivo, esa fecha marca el cierre del primer periodo de la Universidad (Ver: Pontificia Universidad Javeriana, reseña histórica).

Una circunstancia similar ocurre con la Universidad del Rosario (Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario), la cual tiene fecha de norma de creación en el SNIES de 31/12/ de 1969; aunque fue fundada originalmente por el Arzobispo de Santa Fe (Nuevo Reino de Granada) Fray Cristobal de Torres en 1653, para dirigir los estudios de Filosofía, Teología, Jurisprudencia y Medicina. Igual suerte tiene el Colegio Mayor de San Buenaventura, que si bien fue fundado en 1708, empezó a funcionar en 1747, fue cerrada por la orden de Tomás Cipriano de Mosquera en 1861, y tiene fecha de aprobación en el SNIES con el nombre de Universidad de San Buenaventura en 1975³⁷⁶. Otra institución fundada en la época fue la Universidad de San Nicolás de Mira (1694) abierta por los Agustinos, la cual funcionó en aparte en el Colegio San Miguel, esta institución se cierra en 1775 y es concedida al concilio provincial. Un establecimiento que ocupó un lugar digno de recordar en el desarrollo temprano de la Universidad en Colombia fue el Colegio-Universidad San Pedro Apóstol (Ubicada en Monpox), fundado en 1806 (Soto, 2005: 107-108); el cual es importante, porque si bien no se constituye en una institución de carácter pública, ella acepta los elementos teóricos y metodológicos introducidos por la Expedición Botánica, así como la introducción de perspectivas teóricas –modernas- para la época, como era la promoción de las teorías de Copérnico y Newton por parte de José Celestino Mutis. Así mismo, es importante mencionar que la influencia napoleónica fue decisiva en la conformación histórica de los sistemas nacionales de educación porque las reformas que introdujo se llevaron de la mano con la conformación de los Estados-nación modernos.³⁷⁷

Este predominio Napoleónico en la conformación del sistema universitario lo ubica Diana soto precisamente en el periodo que ella denomina la Universidad Republicana (1826-1843). Ella afirma que esta estructura se encuentra en la base de la reforma de Santander

³⁷⁶ Universidad de San Buenaventura (2023). *Historia y símbolos*. En: <http://www.usbbog.edu.co/universidad/historia-y-simbolos>

³⁷⁷ El Estado se concibe a sí mismo como un ente centralizado con estructuras burocráticas que cumplen la función dentro de la sociedad de detentar las estructuras formales del poder. Es el periodo de la *racionalización burocrática* heredero del sistema de administración napoleónico en el que se interpretó a la educación como un sistema funcional dentro de las formas de organización moderna de la sociedad.

de 1826 cuyo propósito principal era “formar buenos ciudadanos” y cimentar las bases de creación del nuevo “Estado nacional moderno”, dentro de una concepción basada en el papel de la educación pública y oficial (Soto, 2005: 110-111). Por otro lado, durante esta misma época se crea la primera universidad pública, la de Antioquía fundada en (1803), y la Universidad Nacional de Colombia en 1826. Con el gobierno de Francisco de Paula Santander, a través de la Ley de 18 de marzo de 1826, se crea la Universidad Central de Bogotá, en 1842 se transforma en la Universidad del Primer Distrito; con Ley el 22 de septiembre de 1867 se convierte en la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Y el 30 de marzo de 1907 con la celebración del centenario de la independencia (UNAL, 2023) recibe su denominación actual de Universidad Nacional; así, en total en el periodo entre 1803 y 1861 fueron establecidas 5 universidades públicas:

En la etapa descrito por Soto (2005: 113) como el inicio de la modernidad (1842-1920), se identifica con la reforma de Ospina Rodríguez; la cual estuvo regida por la ley 1366 del 21 de mayo de 1842. Esta reforma será determinante en la interrelación economía-política-educación, porque se trata de un periodo de grandes conflictos partidistas, de una orientación que pretendía dirigir la educación hacia “lo práctico y lo útil”; además, es el momento de introducción de la enseñanza de las ciencias naturales, puesto que uno de los artículos de la reforma establecía explícitamente que cada institución universitaria debía crear una Facultad de Ciencias y Matemáticas³⁷⁸.

Tabla 51: Creación de Universidades en Colombia entre 1580-1886

³⁷⁸Diana Soto: “El decreto de Santander firmado por el secretario del Interior don José Manuel Restrepo reglamentó la enseñanza universitaria en 33 capítulos acompañados de unos trescientos artículos.”(2005: 110).

Creación de Universidades en Colombia entre 1580-1886

Creación de: Universidades Privadas de Colombia. Periodo de 1580-1886.			Universidades Públicas en Colombia creadas en el periodo de 1803-1861.		
Nombre de la Universidad	Fecha de fundación histórica:	Fecha de norma de creación en el SNIES:	Nombre de la Universidad:	Fecha de norma de creación en el SNIES:	Fecha de fundación histórica:
-Universidad Tomística- (Posteriormente será las bases de la Universidad Santo Tomás)	1580	06/ 08 de 1965	Universidad de Antioquia	1969	1803
Pontificia Universidad de San Francisco Javier. (Posteriormente conocida como: Pontificia Universidad Javeriana).	1621	12/12 de 1933	Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla	1907	1808
Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario (Universidad del Rosario)	1653	31/12/ de 1969	Universidad del Cauca	1969	1827
La Universidad de San Nicolás de Mira	1694	Se extinguió en 1775.	Universidad Nacional	1969	1826
Colegio Mayor de San Buenaventura (se abre Nuevamente con el nombre de Universidad de San Buenaventura en 1975).	1708 (Fundado en 1708. 1747 es la fecha de apertura de la Institución).	25/03/1975	Universidad de Cartagena	1969	1861
Colegio-Universidad San Pedro Apóstol (Ubicada en Monpox).	1806				
Universidad Externado de Colombia	1886	09/ 03 de 1926			

Elaboró: Montoya (2017). Fuente: (Soto, 2005), y SNIES (2017).

Posteriormente, se produce la crisis del liberalismo romántico (1845-1867) en la que es decisiva las reformas de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1848) y José Hilario López (1849-1853). Con quienes, nos dice Soto (2005: 116), se introduce la teoría del *liberalismo económico*, la necesidad del libre comercio; se promueve la idea sobre la necesidad de separar las libertades individuales de las cuestiones religiosas; y de introducir la libertad de cátedra en las universidades existentes.

Entre 1867 y 1880 se da un nuevo viraje; particularmente, José María Samper en 1867 introduce la influencia francesa e inglesa en la institucionalidad educativa. En este periodo se promueve la educación superior gratuita, con el propósito de hacerla más democrática, se le da fuerza a la educación técnica, todo ello dentro del control del Estado de la “Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia” -que es actualmente la Universidad Nacional de Colombia- que incluiría su articulación con otras instituciones como: “el Observatorio Astronómico, la Biblioteca Nacional, el Museo de la Escuela de Ciencias Naturales, el laboratorio químico y el Hospital de Caridad y el Militar.” (Soto, 2005: 119).

En 1885 Nicolás Pinzón Warlosten funda una institución académica de carácter liberal el 15 de febrero de 1886 denominada Universidad Externado de Colombia; sin embargo, en 1895 tras la muerte de su fundador y de una nueva guerra civil se cierra su primer periodo (Universidad Externado de Colombia, 2017)³⁷⁹. Rafael Núñez introducirá una política centralista que re-establecía la relación entre Iglesia y Estado y que conduce a la aprobación de la reforma constitucional de 1886 y la creación del Concordato en 1887. Así, con Núñez, la universidad retoma su carácter confesional: “Una nueva concepción universitaria entró en vigor al establecer la universidad confesional y al servicio del partido de gobierno. Por otro lado, Alfredo Molano y César Vera (1984: 112) sostienen que la primera parte del siglo XX, en términos de la producción de política educativa en Colombia, puede clasificarse a través de la existencia de dos regímenes: el Conservador que va de 1900 – 1930; y La República Liberal: 1930-1946, ellos afirman, que en los años de hegemonía conservadora no se produjo ningún cambio sustancial en la producción normativa de Colombia. En contraposición, con el gobierno de Olaya Herrera (1930-1934), y posteriormente de López Pumarejo (1934-1938), (1942-1945) se inicia el proceso de adecuación del sistema

³⁷⁹ Al igual que sucedió con las demás instituciones privadas, la Universidad tiene como fecha de creación en el SNIES el 09/ 03 de 1926. Ver: Universidad Externado de Colombia (2017). Historia. En: http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-264611_archivo_pdf.pdf

educativo al paradigma de la estructura productiva planteada en el contexto de la política de industrialización³⁸⁰.

Esta configuración de la Economía Política de la educación se da como resultado de las transformaciones políticas y económicas de los 30 y 40, en este contexto, discursivamente se emplearon en el país por primera vez los conceptos de “intervencionismo”, “planeación”, “economía nacional” y “utilidad pública”. La reforma política de 1936, en una perspectiva que hoy podemos interpretar como Keynesiana, reinsertaba los conceptos de interés social y la necesidad de que el Estado interviniera en los asuntos de la economía, con el fin de controlar los procesos de distribución, producción y consumo de la riqueza.

En este contexto, en Colombia entre 1904-1945 se crearon 6 instituciones; de ellas 4 de carácter público: Instituto Caro y Cuervo (1942), la Universidad de Caldas (1943), la Universidad del Valle (1945) y la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca de 1945, que fue precisamente el segundo periodo de gobierno de López Pumarejo (1942-1945). Durante este lapso, sólo fueron fundadas dos universidades privadas, la Libre (1922), y la Pontificia Bolivariana (1936), y se produce la reapertura de las Universidades Pontificia Universidad Javeriana (1933) y Universidad Externado de Colombia (1926).

Tabla 52: Universidades creadas en Colombia durante el periodo 1904-1945

³⁸⁰ Diana Soto (2005: 122) propone una caracterización con algunos cambios; para ella la denominada “República Liberal”, se relaciona intrínsecamente con la política conocida como: “La Revolución en Marcha”, y ella la fecha entre 1930-1940.

Universidades creadas en Colombia durante el periodo 1904-1945					
Creación de: Universidades Privadas de Colombia. Periodo 1922-1936.			Universidades Públicas en Colombia creadas en el periodo 1904-1945.		
Nombre de la Universidad	Fecha de norma de Creación en el SNIES:	Fecha de fundación histórica:	Nombre de la Universidad	Fecha de norma de Creación en el SNIES:	Fecha de fundación histórica:
Universidad Libre	1922	1913	Universidad de Nariño	1904	1712 ³⁸¹
Universidad Pontificia Bolivariana	1936	1936	Universidad Pedagógica Nacional	1955	1917 ³⁸²
Pontificia Universidad Javeriana (Año de re-apertura de la Universidad).	12/12 de 1933.	1621	Instituto Caro y Cuervo	1942	1942 ³⁸³
Universidad Externado de Colombia (Año de re-apertura de la Universidad).	09/ 03 de 1926	1886	Universidad de Caldas	1943	1911 ³⁸⁴
			Universidad del Valle	1945	1945 ³⁸⁵
			Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	1945	1945 ³⁸⁶

Elaboró: Montoya (2017). Fuente: SNIES (2017).

³⁸¹ “Los orígenes de la Universidad de Nariño se remontan al año de 1712, cuando se estableció el Colegio de la Compañía de Jesús. {...} En 1767 se produce la expulsión de los jesuitas del territorio de América decretada por Carlos III, se cerró el colegio. {...} En 1827 el general Francisco de Paula Santander decretó el establecimiento de un Colegio Provincial en Pasto. {...} en 1832 Se reanudó actividades académicas con el nombre de Colegio de San Agustín.” Universidad de Nariño (2023).

³⁸² “La Universidad Pedagógica Nacional – UPN se creó formalmente en 1955; sin embargo, su emergencia en la educación superior sintetizó la tradición pedagógica alemana representada en el Instituto Pedagógico Nacional para Señoritas (1927), la tradición pedagógica francesa —cuya expresión más clara en el país fue la creación de la Escuela Normal Superior en 1936—.” (Universidad Pedagógica Nacional, 2023)

³⁸³ “El **Instituto Caro y Cuervo** (ICC) fue creado en 1942 mediante la Ley 5ª del 25 de agosto de 1942.” (Instituto Caro y Cuervo, 2023). Información tomada de: <https://www.caroycuervo.gov.co/instituto/historia/>

³⁸⁴ “En 1911, cuando se aprueba la creación de un colegio mayor en Manizales, dos años más tarde suprimido, creando en su reemplazo el instituto Universitario de Caldas el cual pasa, posteriormente, a convertirse en el núcleo origen de la Universidad popular. En el mes de noviembre de 1931 se crea Bellas Artes y doce años después (1943) se cristaliza un anhelo caldense al ser fundada la Universidad Popular según ordenanza 006 del 24 de mayo de 1943.” (Universidad de Caldas, 2023).

³⁸⁵ “La creación de la Universidad del Valle, mediante la Ordenanza N° 12 del 11 de junio de 1945 de la Asamblea Departamental fue (y sigue siendo) el proyecto cultural más importante de la primera mitad del siglo XX de la región vallecaucana. {...}” (Universidad del Valle, 2023).

³⁸⁶ “FUNDACION. La Ley 48 del 17 de diciembre de 1945, firmada por el entonces Ministro de Educación, Doctor Germán Arciniegas, dio vida al COLEGIO MAYOR DE CULTURA FEMENINA DE CUNDINAMARCA, adscrita a la División de Educación Postsecundaria del MEN. Carreras Técnicas y Tecnológicas. 1945-1979.” (Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2023).

El periodo entre 1946-1968 es precisamente el que se caracteriza por la implementación de la ISI como perspectiva de política económica, que representa a su vez, los impactos en Colombia de la economía del bienestar, del desarrollo como modernización, y de la primera oleada de fuerte influencia multilateral, principalmente ejercida por las instituciones anglosajonas.

Se destaca como un periodo de expansión de las universidades públicas colombianas dirigida principalmente al fortalecimiento de las regiones del país, que fuera de Antioquía, Valle y Cundinamarca, no contaban con una oferta estatal Universitaria. Tal es el caso de la creación de las Universidades del Atlántico (1946), Santander (1948), Tecnológica de Pereira (1953), del Tolima (1955), Magdalena (1958), Córdoba (1962), y Quindío (1967). Este lapso también se constituyó en un importante periodo de expansión de la oferta universitaria por parte del sector privado, entre 1946 y 1968 se crearon 8 Universidades privadas.

Tabla 53: Universidades públicas y privadas creadas en Colombia durante el periodo 1904-1945

Universidades Públicas en Colombia creadas en el periodo 1946-1968.			Universidades Privadas de Colombia. Periodo 1946-1968.		
Nombre de la Universidad	Fecha de norma de Creación en el SNIES:	Fecha de fundación histórica:	Nombre de la Universidad	Fecha de norma de Creación en el SNIES:	Fecha de fundación histórica:
Universidad de Atlántico	1946	1940 ³⁸⁷	Universidad Libre	1946	1890 1923 ³⁸⁸

³⁸⁷ La Universidad del Atlántico encuentra su creación con el Museo del Atlántico, mediante la ordenanza No. 035 de 1940, el cual fue un prelude de la universidad mediante la Ordenanza No. 24 de 1941. Información tomada de: (Universidad del Atlántico, 2023), disponible en: <https://www.uniatlantico.edu.co/la-universidad/historia/>

³⁸⁸ Fundada en 1890, en el año 1912 se convierte en la Universidad Republicana, el 3 de abril recibe el apoyo de la convención liberal, y abre sus puertas en 1823. (Universidad Libre, 2023).

Universidad Distrital Francisco José de Caldas	1948	1947 ³⁸⁹	Universidad de Los Andes	1949	1948 ³⁹⁰
Universidad Industrial de Santander	1948	1936 ³⁹¹	Universidad de Medellín	1950	1950 ³⁹²
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	1953	1953 ³⁹³	Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB	1956	1969 ³⁹⁴
Universidad del Tolima	1955	1945 ³⁹⁵	Fundación Universidad de América	1958	1952 ³⁹⁶
Universidad del Magdalena	1958	1958 ³⁹⁷	Universidad Cooperativa de Colombia	1958	1958 ³⁹⁸
Universidad Tecnológica de Pereira	1958		Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	1959	1954 ³⁹⁹
Universidad de Pamplona	1960		Universidad Santiago de Cali	1959	1958 ⁴⁰⁰
Escuela Superior de Administración Pública	1961		Universidad Eafit	1960	1960 ⁴⁰¹
Universidad de Córdoba	1962		Universidad Piloto de Colombia	1962	1962 ⁴⁰²

³⁸⁹ “La Universidad Distrital Francisco José de Caldas fundamenta su historia en la formulación del proyecto para la creación de un Colegio Municipal de Varones en 1947, su constitución como Universidad en 1950, y su posterior desarrollo. {...}.” (Universidad Distrital, 2023).

³⁹⁰ Fundada en 1948. (Universidad de los Andes, 2023).

³⁹¹ “[...] estuvo antecedido por dos instituciones educativas en la ciudad de Bucaramanga: el Colegio de Santander (1936) y el Instituto Industrial Dámaso Zapata (1941). Además, en la creación de las bases institucionales, convergieron la necesidad de establecer una educación técnica para los sectores medios de la región, que permitiera ampliar la oferta más allá de las aulas del Colegio San Pedro Claver, y la tradición, para entonces en desuso, de la Escuela de Artes y Oficios de fines del siglo XIX. {...}” (Universidad Industrial de Santander, 2023).

³⁹² Fundada en 1950. (Universidad de Medellín, 2023).

³⁹³ Creada mediante decreto 2655 del 10 de Octubre de 1953. (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2023).

³⁹⁴ Inicia sus actividades académicas en 1969. (Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB, 2023).

³⁹⁵ “[...] La Universidad del Tolima fue creada por la Ordenanza N° 5 del 21 de mayo de 1945, expedida por la Asamblea Departamental.” (Universidad del Tolima, 2023).

³⁹⁶ “[...] En 1952 el Ministerio de educación concede licencia para la iniciación de estudios y labores en la universidad y en 1956 otorga la aprobación de estudios y títulos profesionales para las facultades de arquitectura y economía. {...}” (Fundación Universidad de América, 2023).

³⁹⁷ “[...] La Universidad del Magdalena es una institución estatal del orden territorial, creada mediante ordenanza No. 005 del 27 de Octubre de 1958. {...}” (Universidad del Magdalena, 2023).

³⁹⁸ Universidad Cooperativa de Colombia (2023).

³⁹⁹ Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2023).

⁴⁰⁰ Universidad Santiago de Cali (2023).

⁴⁰¹ Universidad EAFIT (2023).

⁴⁰² Universidad Piloto de Colombia (2023).

Universidad Militar Nueva Granada	1962		Universidad Católica de Manizales	1962	1954 ⁴⁰³
Universidad Francisco de Paula Santander	1962		Universidad INCCA de Colombia	1963	1955 ⁴⁰⁴
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	1964		Universidad la Gran Colombia	1953	1953 ⁴⁰⁵
Universidad del Quindío	1967		Universidad de La Salle	1965	1962 ⁴⁰⁶
Universidad Tecnológica del Chocó	1968		Universidad Santo Tomás	1965	1580 ⁴⁰⁷
Universidad Surcolombiana	1968		Universidad del Norte	1966	1959 ⁴⁰⁸
			Universidad Central	1967	1966 ⁴⁰⁹
			Universidad Autónoma del Caribe UNIAUTÓNOMA	1967	1967 ⁴¹⁰
			Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA-	1968	1966 ⁴¹¹

Montoya (2014). Fuente: MEN (2014) y Universia (2014).

En el gobierno de Rojas Pinilla el Fondo Nacional Universitario tenía como finalidad formar a las futuras clases dirigentes de la nación en la ciencia y la técnica, también en 1956 se crea el Consejo Superior de Educación. Es decir, se mantiene la tendencia instaurada en 1948 con la ley 143, en el sentido de fortalecer la educación técnica y tecnológica.

Tabla 54: Creación de: Universidades en Colombia. Periodo 1969-1980

Creación de: Universidades en Colombia. Periodo 1969-1980	

⁴⁰³ Universidad Católica de Manizales (2023).

⁴⁰⁴ Universidad INCCA de Colombia (2023).

⁴⁰⁵ Universidad la Gran Colombia (2023).

⁴⁰⁶ Universidad de La Salle (2023).

⁴⁰⁷ Universidad Santo Tomás (2023).

⁴⁰⁸ Universidad del Norte (2023).

⁴⁰⁹ Universidad Central (2023).

⁴¹⁰ Universidad Autónoma del Caribe UNIAUTÓNOMA (2023).

⁴¹¹ Universidad Autónoma Latinoamericana –UNAULA- (2023).

Universidades Públicas en Colombia creadas en el periodo 1969-1979.			Creación de: Universidades Privadas de Colombia. Periodo 1969-1979		
Nombre de la Universidad	Fecha de norma de Creación en el SNIES:	Fecha de fundación:	Nombre de la Universidad	Fecha de norma de Creación en el SNIES:	Fecha de fundación:
Universidad de Cundinamarca	1969	1969 ⁴¹²	Colegio Nuestra Señora del Rosario	1969	1653 ⁴¹³
Universidad de La Guajira	1976	1976 ⁴¹⁴	Universidad Autónoma de Bucaramanga	1969	1952 ⁴¹⁵
Universidad Popular del Cesar	1976	1973 ⁴¹⁶	Universidad EAN	1969	1968 ⁴¹⁷
Universidad de Los Llanos	1974	1974 ⁴¹⁸	Universidad Autónoma de Occidente	1970	1970 ⁴¹⁹
Universidad de Sucre	1977	1977 ⁴²⁰	Universidad Mariana	1970	1968 ⁴²¹
			Universidad Católica de Colombia	1970	1970 ⁴²²
			Universidad de San Buenaventura	1970	1961 ⁴²³
			Universidad Tecnológica de Bolívar	1970	1970 ⁴²⁴

⁴¹² Fundada en el año 1969 bajo el nombre de *Instituto Universitario de Cundinamarca*. Universidad de Cundinamarca (2023).

⁴¹³ Como ya se expresó: La Universidad del Rosario (Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario), la cual tiene fecha de norma de creación en el SNIES de 31/12/ de 1969; aunque fue fundada originalmente por el Arzobispo de Santa Fe (Nuevo Reino de Granada) Fray Cristóbal de Torres en 1653 (Soto, 2005).

⁴¹⁴ Fue creada mediante las Ordenanzas 011 y 012 de 1976 expedidas por la Asamblea Departamental de La Guajira y reglamentadas por el Decreto 523 de diciembre de 1976. (Universidad de La Guajira, 2023).

⁴¹⁵ Fundada en 1952. (Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2023).

⁴¹⁶ Universidad Popular del Cesar inició labores académicas bajo el nombre de Instituto Tecnológico del Cesar - ITUCE en el año de 1973, en 1976 recibió el nombre de Universidad Popular del Cesar. (Universidad Popular del Cesar, 2023).

⁴¹⁷ La EAN inició actividades el 10 de agosto de 1967, el acta de fundación de la Escuela fue firmada el 11 de octubre de 1968. (Universidad EAN, 2023).

⁴¹⁸ Creada por decisión gubernamental en 1974 como Universidad Tecnológica de los Llanos Orientales mediante la Ley 8 de 1974 y el Decreto 2513 de noviembre de 25 de 1974 del Ministerio de Educación Nacional. (Universidad de Los Llanos, 2023).

⁴¹⁹ Fundada en 1970 en la ciudad de Cali. (Universidad Autónoma de Occidente, 2023).

⁴²⁰ Fue fundada en 1977. (Universidad de Sucre, 2023).

⁴²¹ Fundada en 1968 mediante Resolución No. 1398 del 31 de mayo del Ministerio de Educación Nacional. (Universidad Mariana, 2023).

⁴²² Fundada en 1970. (Universidad Católica de Colombia, 2023).

⁴²³ Fue fundada en 1708 por la comunidad católica franciscana. Cerró en 1861 bajo la orden de Tomas Cipriano de Mosqueda. Fue reabierta en 1961, y el decreto que lo ratifica es 2892 de 1964. (Universidad de San Buenaventura, 2023).

⁴²⁴ Fundada el 5 de agosto de 1970. (Universidad Tecnológica de Bolívar, 2023).

	Corporación Universitaria de la Costa CUC	1971	1970 ⁴²⁵
	Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito	1972	1972 ⁴²⁶
	Universidad de Manizales	1972	1972 ⁴²⁷
	Fundación Universidad Autónoma de Colombia – FUAC-	1972	1971 ⁴²⁸
	Universidad Simón Bolívar	1972	1972 ⁴²⁹
	Universidad Metropolitana	1974	1973 ⁴³⁰
	Universidad de San Buenaventura	1975	1975 ⁴³¹
	Colegio de Estudios Superiores de Administración	1975	1975 ⁴³²
	Universidad Católica de Pereira	1976	1975 ⁴³³
	Universidad del Sinú – UNISINU-	1977	1974 ⁴³⁴
	Universidad Antonio Nariño	1977	1976 ⁴³⁵
	Universidad CES	1978	1977 ⁴³⁶
	Universidad el Bosque	1978	1977 ⁴³⁷
	Universidad Icesi	1979	1979 ⁴³⁸
	Universidad Autónoma de Manizales	1979	1979 ⁴³⁹

⁴²⁵ Corporación Universitaria de la Costa CUC Fundada el 16 de noviembre de 1970. (Corporación Universitaria de la Costa CUC, 2023).

⁴²⁶ Fundada el 20 de octubre de 1972. (Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito, 2023).

⁴²⁷ Inicio con el nombre de Universidad Cooperativa por la Cooperativa para el Fomento de la Educación Superior, COOFES el 24 de julio de 1972. (Universidad de Manizales, 2023).

⁴²⁸ Fundada el 24 de septiembre de 1971. (Fundación Universidad Autónoma de Colombia –FUAC-, 2023).

⁴²⁹ Fundada el 15 de octubre de 1972. (Universidad Simón Bolívar, 2023).

⁴³⁰ Fundada el 16 de noviembre de 1973. (Universidad Metropolitana, 2023).

⁴³¹ Como ya se expresó, fue fundada con el nombre de Colegio Mayor de San Buenaventura en 1708, empezó a funcionar en 1747, fue cerrada por la orden de Tomás Cipriano de Mosquera en 1861, y tiene fecha de aprobación en el SNIES con el nombre de Universidad de San Buenaventura en 1975. Ver: (Universidad de San Buenaventura, 2023).

⁴³² Fundada el 24 de febrero de 1975. (Colegio de Estudios Superiores de Administración, 2023).

⁴³³ Fundada el 14 de febrero de 1975. (Universidad Católica de Pereira, 2023).

⁴³⁴ Fundada en abril de 1974. (Universidad del Sinú –UNISINU-, 2023). (Universidad Antonio Nariño, 2023).

⁴³⁵ Fundada el 7 de marzo de 1976. (Universidad CES, 2023).

⁴³⁶ Fundada el 5 de julio de 1977. (Universidad el Bosque, 2023).

⁴³⁷ Fundada en 1977. (Universidad Icesi, 2023).

⁴³⁸ La Universidad Icesi originalmente se denominó: Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, fue fundada en 1979. (Universidad Icesi, 2023).

⁴³⁹ Fue fundada en 1979 con el nombre de: Corporación Universitaria Autónoma de Manizales. (Universidad Autónoma de Manizales, 2023).

		Universidad EIA	1979	1979 ⁴⁴⁰
--	--	-----------------	------	---------------------

Montoya (2014). Fuente: MEN (2014) y Universia (2014).

Mientras el sector público creaba 5 universidades regionales, entre los años 1969 y 1979 se crearon 24 universidades privadas; por ende, podemos ver como desde el punto de vista del desarrollo institucional la creación y apertura de nuevas IES, el fortalecimiento de la universidad privada se inicia ya desde esta época.

Tabla 55: Desarrollo universidades en Colombia en el periodo 1980-2022

Desarrollo universidades en Colombia en el periodo 1980-2022				
NOMBRE INSTITUCIÓN	SECTOR		FECHA NORMA DE CREACIÓN (como está registrada en el SNIES)	Fecha de fundación:
Universidad Militar-Nueva Granada		Pública	23/01/1980	1982 ⁴⁴¹
Universidad de La Sabana	Privada		14/01/1980	1979 ⁴⁴²
Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD		Pública	07/07/1981	1981 ⁴⁴³
Universidad de Boyacá UNIBOYACA	Privada		25/05/1981	1979 ⁴⁴⁴
Universidad de Ibagué	Privada		27/02/1981	1980 ⁴⁴⁵
Universidad Autónoma de Manizales	Privada		25/02/1981	1979 ⁴⁴⁶
Universidad de la Amazonia		Pública	30/12/1982	1982 ⁴⁴⁷
Universidad Cesmag - UNICESMAG	Privada		26/06/1982	1982 ⁴⁴⁸
Universidad Manuela Beltrán -UMB-	Privada	Mixta	13/07/1983	1975 ⁴⁴⁹

⁴⁴⁰ La Universidad EIA es la que originalmente se denominó: Escuela de Ingeniería de Antioquia. (Universidad EIA, 2023).

⁴⁴¹ Fue fundada el 18 de julio de 1982. (Universidad Militar-Nueva Granada, 2023).

⁴⁴² En realidad fue fundada el 21 de septiembre de 1979. (Universidad de La Sabana, 2023).

⁴⁴³ Fundada el 7 de julio de 1981. (Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, 2023).

⁴⁴⁴ Fundada el 22 de septiembre de 1979. (Universidad de Boyacá, UNIBOYACA, 2023).

⁴⁴⁵ Pero fundada el 27 de agosto de 1980. (Universidad de Ibagué, 2023).

⁴⁴⁶ Aunque nació en 1979 como la Corporación Universitaria Autónoma de Manizales (Universidad Autónoma de Manizales, 2023).

⁴⁴⁷ Inicia su funcionamiento como Universidad Surcolombiana, pero mediante la ley 60 del 30 de diciembre de 1982 es transformada en la Universidad de la Amazonía. (Universidad de la Amazonia, 2023).

⁴⁴⁸ Fundada en 1982. (Universidad Cesmag – UNICESMAG, 2023).

⁴⁴⁹ En realidad fundada en 1975. (Universidad Manuela Beltrán -UMB-, 2023).

Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales - UDCA	Privada		20/05/1983	1983 ⁴⁵⁰
Universidad Católica de Oriente -UCO	Privada		24/02/1983	1982 ⁴⁵¹
Universidad de Manizales	Privada		21/01/1983	1972 ⁴⁵²
Universidad Católica Luis Amigó	Privada		09/11/1984	1984 ⁴⁵³
Universidad Sergio Arboleda	Privada		29/10/1984	1984 ⁴⁵⁴
Universidad de investigación y Desarrollo - UDI	Privada		20/12/1985	1985 ⁴⁵⁵
Universidad ECCI	Privada		28/03/1985	1977 ⁴⁵⁶
Universidad del Pacifico		Pública	14/12/1988	1988 ⁴⁵⁷
Universidad de Santander - UDES	Privada		12/03/1996	1982 ⁴⁵⁸
Universidad Internacional del Trópico Americano		Publica	11/06/2002	2000 ⁴⁵⁹
Universidad Autónoma Indígena Intercultural - UAIIN			26/06/2018	2018 ⁴⁶⁰
Elaboración: Montoya (2023). Fuente: SNIES (2023)				

En síntesis, el análisis de la evolución de las universidades en Colombia nos permite concluir: Primero, que en el país para el año 2018 había 53 universidades privadas y 32 universidades públicas. Segundo, que en el año de 1979 había 39 universidades privadas y 28 públicas. Tercero, que después de la crisis del estado de bienestar y el giro en la dimensión macroeconómica del Estado, tomando como referencia el año la década de los setenta y su transición hacia los ochenta, en Colombia solo se crearon cinco universidades públicas, y una de carácter mixto: 1) La universidad militar Nueva Granada en 1982; 2) La Universidad

⁴⁵⁰ Inicio con el nombre de Corporación Escuela de Medicina Veterinaria y Zootecnia, pero en 1983 Corporación Universitaria de Ciencias Agropecuarias, y el nombre actual de Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales fue establecido en 1995. (Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales - UDCA, 2023).

⁴⁵¹ Fundada el 11 de febrero de 1982. (Universidad Católica de Oriente -UCO, 2023).

⁴⁵² Fundada el 24 de julio de 1972. (Universidad de Manizales, 2023).

⁴⁵³ Fundada el 9 de noviembre de 1984. (Universidad Católica Luis Amigó, 2023).

⁴⁵⁴ Fundada en 1984. (Universidad Sergio Arboleda, 2023).

⁴⁵⁵ Se funda en 1982 pero formaliza su personería jurídica mediante No. 22195 del 20 de diciembre de 1985. (Universidad de investigación y Desarrollo - UDI, 2023).

⁴⁵⁶ Inicia su funcionamiento con el nombre de Escuela Colombiana de Carreras intermedias en 1977, obtiene su personería jurídica en 1980. (Universidad ECCI, 2023).

⁴⁵⁷ Fundada el 14 de diciembre de 1988. (Universidad del Pacifico, 2023).

⁴⁵⁸ Fundada en 1982, el 20 de diciembre de 1985 el Ministerio de Educación Nacional le otorga su personería jurídica inicial la cual es modificada mediante Personería Jurídica 810 de 1996; y finalmente, es reconocida como Universidad en el 2005. (Universidad de Santander – UDES, 2023).

⁴⁵⁹ Fundada en el año 2000 como Institución de Educación Superior Pública. (Universidad Internacional del Trópico Americano, 2023).

⁴⁶⁰ Si bien la UAIIN ha sido reconocida por diversos mandatos y resoluciones emitidas por las autoridades indígenas entre 1971-2018, es fundada por la CRIC en el año de 2018. (Universidad Autónoma Indígena Intercultural - UAIIN, 2023).

Nacional Abierta y a Distancia UNAD en 1981; 3) La universidad de la Amazonía en 1982, la Universidad del Pacífico en 1988; y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural – UAIIN en 2018. La IES de carácter mixto es la Universidad Manuela Beltrán (1975); que por el contrario se han creado 14 universidades no oficiales en el mismo periodo solo en forma posterior a 1980.

8.11 Conclusión en perspectiva comparada del análisis institucional

En primer lugar, el caso chileno y el colombiano se encuentran en dos posiciones muy distintas en cuanto al desarrollo del sistema de instituciones que componen tanto la educación superior como la educación terciaria. Mientras en Chile antes de 1980 el país solo contaba con 9 Universidades entre públicas y privadas; en Colombia en el año de 1980 había 67 universidades entre el sector oficial y privado. Lo que evidencia una excesiva concentración de la formación superior en Chile y una mayor apertura y crecimiento en Colombia en el periodo anterior a los cambios macroeconómicos y de gestión pública de 1980-1990. En segundo lugar, el conjunto de universidades pasó en Chile de 9 en 1980 a 60 en el año 2016; en Colombia pasamos de 67 a 85, lo que indica que el crecimiento más importante de universidades se presentó en Colombia a partir de la mitad del siglo XX hasta 1980, y en Chile fue, al contrario; el crecimiento de su sistema universitario es relativamente joven. En tercer lugar, entre 1980 y 1960 Chile pasa de 9 universidades a 60, con un gran impulso a la apertura de las universidades privadas; en Colombia se presenta el mismo fenómeno, pero en menores proporciones. La otra conclusión importante es que existe un interés por parte del Estado Colombiano de resolver el problema de la equidad y de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior, por la vía de permitir el crecimiento de las IES privadas; mientras que en Chile los sistemas de control de calidad han intervenido en forma notoria en el número de IES existente.

De esta forma, el análisis institucional en Colombia nos revela un aspecto fundamental, el crecimiento del sistema de universidades públicas se dio principalmente en el siglo XX antes

de la década de 1980. El crecimiento institucional en Chile se da a partir de los ochenta como parte del proceso de expansión de la privatización con base en la implementación de la perspectiva neoconservadora y proveniente de la teoría económica neoclásica. El punto de vista esgrimido por Friedman y la Escuela de Chicago en torno al diagnóstico de la hiperinflación en Chile tiene apoyo empírico en el sentido que la evidencia señala que entre 1970 y 1979 Chile tuvo una media de inflación de 189,7%, y una desviación estándar de 179,6%, además que el dato máximo de todo el periodo de observación (1970-2019), también lo presenta el país austral con 504,73% que corresponde al año de 1974. Este dato contrasta con la inflación del periodo 2010-2019 en el que la nación austral tuvo una media en inflación de 2,95%, mientras que Colombia presenta una media de 3,73%. En ambos casos se evidencia una fuerte disminución de la inflación en relación con las décadas anteriores. Aunque, dicho fenómeno de control de la inflación es mucho más marcado en Chile que en Colombia. En este sentido, como veremos a en los próximos capítulos, las reformas estructurales de la economía encuentran una justificación en estos datos de la inflación, pero no deja de ser menos cierto que, de todas formas, las decisiones que se implementaron a partir de ese diagnóstico lo que propiciaron fue el escenario para la introducción de la perspectiva macroeconómica de la teoría neoclásica, junto con la perspectiva del desarrollo basado en el crecimiento económico. Este proceso se realiza a la par que se implementa un cambio los conceptos mismos de Estado, de administración y de gestión pública que en general sociológicamente se ha venido denominando *neoliberalismo*.

9 Enfoques diferenciales en la educación superior en Colombia y Chile

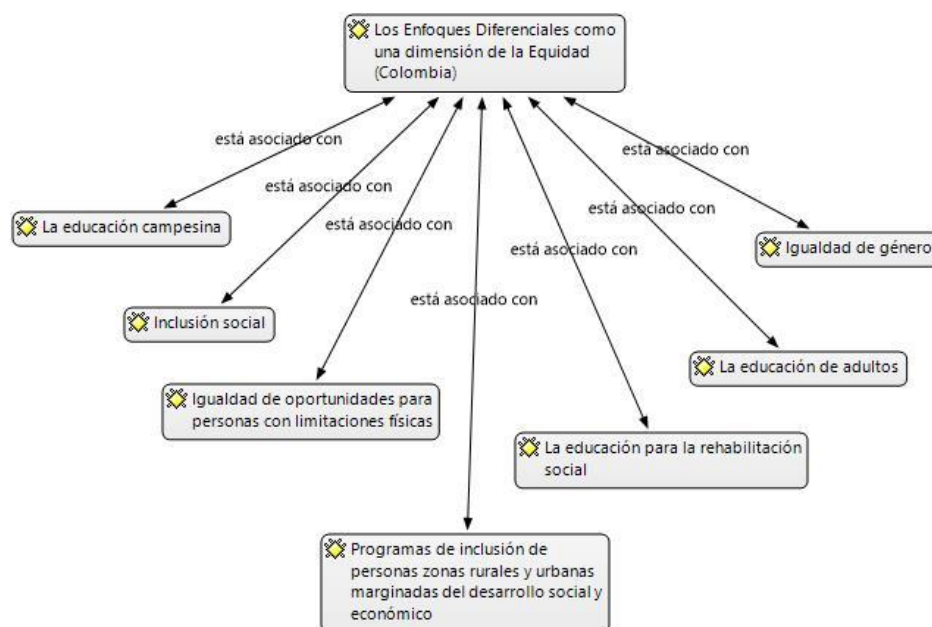
9.1 Introducción del capítulo

Específicamente en Colombia, el decreto Nro. 80 de Enero 22 de 1980, los artículos 7 y 8 hacen referencia a un aspecto central de *la equidad* y es la forma como se interpreta *el acceso a la educación superior*. Particularmente el artículo 7 expresa que nadie será discriminado por sus características étnicas, culturales, raza, credo, religión o ideología. En este sentido, *la Constitución Política de Colombia*, el artículo 68, propone el criterio de *igualdad de oportunidades* en una doble dimensión, como respeto de la identidad cultural de las comunidades indígenas en el país, y en relación con la posibilidad del acceso por parte de personas con *limitaciones físicas*.

Este aspecto central de la *equidad* se complementa con la ley 115 cuando introduce la necesidad de establecer programas que propendan por *la igualdad de oportunidades* en la educación superior, en una perspectiva que reivindica el carácter intercultural, pero también la necesidad de incluir a los campesinos, los grupos étnicos, y las personas con limitaciones físicas, sensoriales o psíquicas: “De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.” (Ley 115 de Febrero 8 de 1994). De hecho la ley 115 va a introducir tres artículos cuyo propósito fundamental es

especificar precisamente este sentido deontológico *de los enfoques diferenciales*. Los artículos 55, 64, y 68 plantean tres formas complementarias de educación: A) La *etnoeducación*; B) *La educación campesina*; y C) *La educación para la rehabilitación social*. *La etnoeducación* se define como aquella orientada hacia las comunidades conformada por grupos étnicos la cual debe estar contextualizada en relación con las creencias y tradiciones de las comunidades autóctonas: “Artículo 55. Definición de etnoeducación. Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.” (Ley 115 de Febrero 8 de 1994).

Diagrama 23: Codificación axial enfoques diferenciales



En torno a la *educación campesina* la ley 115 determina que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deben promover su desarrollo en tres niveles, formal, no-formal e informal. “Artículo 64. Fomento de la educación campesina. Con el fin de hacer efectivos

los propósitos de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales promoverán un servicio de educación campesina y rural, formal, no formal, e informal, con sujeción a los planes de desarrollo respectivos.” (Ley 115 de Febrero 8 de 1994).

Por su parte, la *educación para la rehabilitación social* abarca los programas educativos dirigidos a que las personas que participen en ella realicen su proceso de reincorporación a la sociedad: “Artículo 68. Objeto y ámbito de la educación para la rehabilitación social. La educación para la rehabilitación social comprende los programas educativos que se ofrecen a personas y grupos cuyo comportamiento individual y social exige procesos educativos integrales que le permitan su reincorporación a la sociedad.” (Ley 115 de Febrero 8 de 1994). A partir de estos elementos normativos, vamos a realizar la siguiente delimitación para el análisis correspondiente a los *enfoques diferenciales*:

Tabla 56: Especificación análisis de los enfoques diferenciales

Variable de núcleo: Justicia distributiva	
Categoría: Equidad	
Codificación selectiva de la categoría: Enfoques diferenciales	
Discapacidades	Análisis de discapacidades: Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX (2015-2020) para personas en situación de discapacidad.
Víctimas del conflicto armado	Análisis de la atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia mediante la asignación de créditos y subsidios asignados por el ICETEX (2015-2020)
La educación campesina	Programas orientados a la educación rural, intercultural y etnográfica en Colombia por parte del Ministerio de Educación de Colombia.
Interculturalidad y etnoeducación	
Equidad de género	El análisis de la perspectiva de género se limita a la reflexión que se llevó a cabo en el capítulo de resultados sobre la matrícula y cobertura en una perspectiva comparada entre mujeres y hombres.

9.2 Análisis de discapacidades: Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX (2015-2020) para personas en situación de discapacidad

Tabla 57 Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX (2015-2020)

Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX (2015-2020)							
Número de beneficiarios (NB)							
INDICADOR	DISCAPACIDAD	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de beneficiarios (NB)	AUTISMO	5		1		1	
	BAJA	42	49	53	19	1.831	1.618
	CEGUERA	5	8	7	4	5	
	DEFICIENCIA	4	1		1	14	3
	DISCAPACIDAD						
	HIPOACUSIA	14	15	17	14	83	43
	LESIÓN	26	43	19	11	19	2
	MÚLTIPLE	9	9	3	2	5	4
	OTRO		20	63	43	684	4
	PARALISIS	7	8	3	2	14	29
	SÍNDROME	4					
	SORDERA	8	10	4	1	81	3
	TOTAL		124	163	170	97	2.737

Montoya (2022). Fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo de ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por discapacidad del beneficiario y por vigencia*; (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Resulta sorprendente que en un país como Colombia que en veinte años no ha salido de los primeros cinco lugares de mayor desigualdad en el mundo, sólo hubiese beneficiado a 124 personas en situación de discapacidad para el año 2015, 163 personas para el 2016; 170 para el 2017; 97 para el 2018; 2.737 para el año 2019; y 1.706 para el 2020. Sin lugar a duda, es importante el aumento en términos de cobertura que representan los datos del 2019 y del 2020; pero, aun así, estos datos reflejan un nivel de cobertura y de accesibilidad al crédito educativo por parte de personas que se encuentran en situación de discapacidad sumamente paupérrimas.

Tabla 58 Valor desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en créditos para personas en situación de discapacidad

Valor desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en créditos para personas en situación de discapacidad						
INDICADOR Valor desembolsado por crédito (VC)						
DISCAPACIDAD	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AUTISMO	\$ 13.111.100		\$ 6.304.000		\$ 4.186.000	\$ -
BAJA	\$ 129.458.219	\$ 213.900.140	\$ 221.503.861	\$ 87.186.350	\$ 7.027.705.089	\$ 6.766.813.314
CEGUERA	\$ 12.970.990	\$ 24.391.484	\$ 27.001.808	\$ 16.669.103	\$ 15.437.563	\$ -
DEFICIENCIA	\$ 10.687.707	\$ 9.546.000		\$ 3.074.656	\$ 52.853.712	\$ 17.715.100
DISCAPACIDAD						
HIPOACUSIA	\$ 36.030.707	\$ 59.022.466	\$ 97.376.520	\$ 93.402.695	\$ 333.170.133	\$ 181.848.832
LESIÓN	\$ 71.930.442	\$ 153.457.736	\$ 58.832.723	\$ 71.373.311	\$ 72.056.455	\$ 5.423.590
MÚLTIPLE	\$ 23.189.528	\$ 31.731.400	\$ 10.338.633	\$ 3.817.165	\$ 16.484.700	\$ 19.858.250
OTRO	\$ -	\$ 87.112.642	\$ 274.555.559	\$ 233.700.070	\$ 2.544.763.670	\$ 12.129.794
PARALISIS	\$ 26.932.140	\$ 36.437.335	\$ 10.646.675	\$ 11.980.700	\$ 46.569.118	\$ 175.270.146
SÍNDROME	\$ 13.733.481					
SORDERA	\$ 19.619.686	\$ 37.256.462	\$ 8.436.630	\$ 774.276	\$ 509.811.277	\$ 30.502.700
TOTAL	\$ 357.664.000	\$ 357.664.000	\$ 714.996.409	\$ 521.978.326	\$ 10.623.037.717	\$ 7.209.561.726

Montoya (2022). Fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo de ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por discapacidad del beneficiario y por vigencia*; (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Es lógico que exista una baja asignación de recursos hacia las personas que se encuentran en situación de discapacidad dado el número de beneficiarios que recién acabamos de describir. En esa dirección, para el año 2015 sólo se entregaron \$ 357.664.000; para el 2016 \$ 357.664.000; para el año 2017 \$ 714.996.409; para el 2018 \$ 521.978.326; para el 2019 \$ 10.623.037.717; y para el 2020 \$ 7.209.561.726. Se insiste en que, evidentemente los años 2019 y 2020 son significativamente superiores en relación con las erogaciones previas, que implica un avance en el acceso y cobertura, pero los datos no corresponden con la realidad de una nación tan profundamente desigualitaria como lo es Colombia.

Tabla 59 Valor desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en subsidio (VS) para personas en situación de discapacidad

Valor desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en subsidio (VS) para personas en situación de discapacidad						
Valor desembolsado por subsidio (VS)						
AUTISMO						
BAJA	\$ 7.816.469	\$ 19.161.382	\$ 10.138.048	\$ 6.355.562	\$ 1.117.938.917	\$ 1.283.039.609
CEGUERA	\$ 1.414.818	\$ 5.393.618	\$ 1.167.589	\$ 831.398	\$ 2.750.819	
DEFICIENCIA				\$ 831.398	\$ 4.289.185	\$ 890.434
DISCAPACIDAD						
HIPOACUSIA	\$ 2.122.227	\$ 755.300	\$ 2.396.190	\$ 2.494.194	\$ 48.216.180	\$ 30.274.756
LESIÓN	\$ 3.635.074	\$ 15.967.818	\$ 5.591.110	\$ 1.662.796	\$ 6.004.859	\$ 1.780.868
MÚLTIPLE	\$ 1.414.818	\$ 3.021.200	\$ 798.730	\$ 831.398	\$ 1.715.674	\$ 2.671.302
OTRO		\$ 2.265.900	\$ 14.316.128	\$ 14.278.921	\$ 528.368.150	\$ 1.780.868
PARALISIS		\$ 3.021.200	\$ 798.730	\$ -	\$ 7.040.004	\$ 11.575.642
SÍNDROME	\$ 707.409					
SORDERA		\$ 2.265.900			\$ 27.450.784	
TOTAL	\$ 17.110.815	\$ 51.852.318	\$ 35.206.525	\$ 27.285.667	\$ 1.743.774.572	\$ 1.332.013.479

Montoya (2022). Fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo de ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por discapacidad del beneficiario y por vigencia*; (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Las conclusiones se reiteran con el valor desembolsado en subsidios; para el año 2015 se entregaron escasamente \$ 17.110.815; en el 2016, únicamente \$ 51.852.318; en el 2017, \$ 35.206.525; en el 2018, \$ 27.285.667; en el 2019, \$ 1.743.774.572; y en el 2020, \$ 1.332.013.479. Los valores de 2019 y 2020, como en los años anteriores, son comparativamente superiores, pero las cifras entre 2015-2018 son excesivamente bajas.

Tabla 60 Valor total desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en créditos y subsidios para personas en situación de discapacidad

Valor total desembolsado por el ICETEX (2015-2020) en créditos y subsidios para personas en situación de discapacidad

Valor Total desembolsado (VT)						
AUTISMO	\$ 13.111.100		\$ 6.304.000		\$ 4.186.000	
BAJA	\$ 137.274.688	\$ 233.061.522	\$ 231.641.909	\$ 93.541.912	\$ 8.145.644.006	\$ 8.049.852.923
CEGUERA	\$ 14.385.808	\$ 29.785.102	\$ 28.169.397	\$ 17.500.501	\$ 18.188.382	
DEFICIENCIA	\$ 10.687.707	\$ 9.546.000		\$ 3.906.054	\$ 57.142.897	\$ 18.605.534
DISCAPACIDAD						
HIPOACUSIA	\$ 38.152.934	\$ 59.777.766	\$ 99.772.710	\$ 95.896.889	\$ 381.386.313	\$ 212.123.588
LESIÓN	\$ 75.565.516	\$ 169.425.554	\$ 64.423.833	\$ 73.036.107	\$ 78.061.314	\$ 7.204.458
MÚLTIPLE	\$ 24.604.346	\$ 34.752.600	\$ 11.137.363	\$ 4.648.563	\$ 18.200.374	\$ 22.529.552
OTRO		\$ 89.378.542	\$ 288.871.687	\$ 247.978.991	\$ 3.073.131.820	\$ 13.910.662
PARALISIS	\$ 26.932.140	\$ 39.458.535	\$ 11.445.405	\$ 11.980.700	\$ 53.609.122	\$ 186.845.788
SÍNDROME	\$ 14.440.890					
SORDERA	\$ 19.619.686	\$ 39.522.362	\$ 8.436.630	\$ 774.276	\$ 537.262.061	\$ 30.502.700
TOTAL	\$ 374.774.815	\$ 704.707.983	\$ 750.202.934	\$ 549.263.993	\$ 12.366.812.289	\$ 8.541.575.205

Montoya (2022). Fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo de ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por discapacidad del beneficiario y por vigencia;* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Ni siquiera la presentación de los datos agregados permiten tener una apreciación distinta del estado de incumplimiento por parte del gobierno colombiano en relación con las personas que se encuentran en situación de discapacidad. La sumatoria de créditos y subsidios para el año 2015 fue tan solo de \$ 374.774.815; para el 2016 de \$ 704.707.983; para el 2017 de \$ 750.202.934; para el año 2018, \$ 549.263.993; para el año 2019 de \$ 12.366.812.289; y para el año 2020, de \$ 8.541.575.205. Como en la descripción de las anteriores variables, los años 2019 y 2020 evidencian un aumento importante en comparación con los años fiscales previos; pero se reitera la conclusión de la baja representatividad de la erogación en relación con los niveles de desigualdad de la nación.

9.3 Análisis de la atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia mediante la asignación de créditos y subsidios asignados por el ICETEX (2015-2020)

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas⁴⁶¹ para el año 2022, el total de víctimas registradas fue de 9.231.426. De ellas 8.219.403 fueron víctimas de desplazamiento forzado; 1.074.389 de homicidio; fueron amenazados 544.301; 188.354 de desaparición forzada, y 122.688 padecieron pérdida de bienes muebles o inmuebles, entre otros delitos.⁴⁶²

Tabla 61 Número de víctimas en Colombia en el periodo 1984-202

Número de víctimas en Colombia en el periodo 1984-2021							
Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Número de víctimas	25.066	28.011	34.687	54.749	53.087	65.101	65.694
Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Número de víctimas	78.329	83.706	87.211	142.123	182.588	301.420	291.816
Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Número de víctimas	333.912	682.743	747.360	864.808	539.134	483.437	531.474
Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de víctimas	503.371	520.288	456.593	277.163	266.748	320.869	316.596
Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019

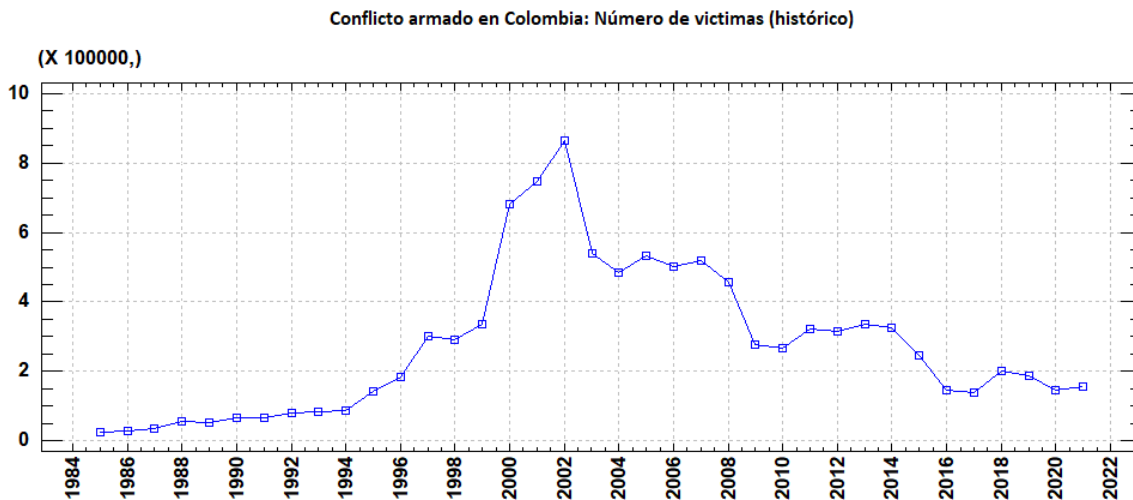
⁴⁶¹ Según el Registro Único de Víctimas: “Víctimas Registradas: Hace referencia al total de personas incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV. Al filtrar por departamento, Dirección Territorial o municipio, la cifra que arroja el reporte corresponde con el número de personas que residen en este lugar, teniendo en cuenta el último lugar de ubicación. Esta información se establece de acuerdo con las diferentes fuentes consultadas por la SRNI.” (2018).

⁴⁶² En Colombia existen 1.659.708 denominadas por el gobierno colombiano como víctimas directas de desaparición forzada, homicidio, fallecidas y no activos para la atención. Según el Registro Único de Víctimas: “Víctimas Directas de Desaparición Forzada, Homicidio, Fallecidas y no Activas para la Atención: Víctimas que por distintas circunstancias no pueden acceder efectivamente a las medidas de atención y reparación. En este grupo se incluyen las víctimas fallecidas a causa del hecho victimizante o que han sido reportadas como fallecidas en otras fuentes de información. También se incluyen las personas sin documento de identificación o con números de documento no válidos. Además, se clasifican como no activas para la atención, las personas víctimas de desplazamiento forzado que no han solicitado ayuda humanitaria.” (2018).

Número de víctimas	334.869	326.667	244.360	146.855	137.643	200.329	186.904
Año	2020	2021					
Número de víctimas	145.552	155.584					

Elaborado por Montoya (2018). Fuente de datos primarios entre 1985-2009: Unidad de víctimas (2018) en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes>. Entre 2010 hasta 2020 bajo la categoría de *víctimas por ocurrencia* en:

La variable *Número de víctimas del conflicto armado en Colombia (histórico)* entre 1985-2020 tiene un promedio de 276.131 y una mediana de 244.360; el valor mínimo es de 25.066, que corresponde al año 1985, y un valor máximo de 864.808 al año 2002.



Así, la serie de tiempo evidencia dos tendencias; una primera fluctuación cíclica entre 1985 y el 2002 de aumento progresivo del número de víctimas del conflicto armado en Colombia; una segunda entre 2002 y 2020 de disminución igualmente importante en las personas afectadas por la violencia. Sin embargo, desde la fluctuación estacional es importante destacar cuatro subperiodos. El primero, entre 1985 y 1994 se trata de un segmento de crecimiento en la violencia, pero es sustancialmente menor al del subperiodo siguiente; en efecto, en 1985 el número de víctimas ascendía a 25.066 y en 1994 fue de 87.211; mientras que, en el año siguiente, 1995 la cifra aumento a 142.123 y para el 2002 ésta crece hasta llegar a los 864.808. Esto quiere decir, que el periodo de mayor victimización en la historia

de Colombia coincide con la presidencia de Andrés Pastrana Arango entre 1998 y 2002. En los dos periodos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) implican un descenso muy importante, aunque el mayor descenso en el número de víctimas se da sin lugar a duda en el segundo gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) en el que las víctimas pasan de ser 326.667 en el 2014 a 200.329 en el 2018. En el gobierno de Iván Duque Marques (Periodo 2018-2022) se presenta nuevamente un crecimiento en el número de víctimas. Es importante destacar que el número actual es relativamente mucho más bajo en relación con lo ocurrido en el programa de Andrés Pastrana Arango; aun así, esta cifra sigue siendo excesivamente alta para una nación que acaba de firmar un acuerdo de paz con la principal guerrilla histórica. A continuación, vamos a analizar los programas existentes para la atención de las víctimas en Colombia por parte del Ministerio Nacional de Educación a través del ICETEX, tanto en los programas orientados al otorgamiento de créditos como de subsidios.

Tabla 62 Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX,

Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX, periodo 2015-2020							
Indicador	HECHO VICTIMIZANTE	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de beneficiarios (NB)	ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	1	1	-	1	3	4
	ACTO TERRORISTA ATENTADOS COMBATES ENFRENTAMIENTOS HOSTIGAMIENTOS	13	9	22	9	15	17
	AMENAZA	18	13	63	46	37	157
	CONFINAMIENTO	-	-	-	-	-	-
	DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	-	-	3	2	2	9
	DESAPARICION FORZADA	16	15	17	22	22	25
	DESPLAZAMIENTO FORZADO	1.619	1.357	2.692	2.920	3.981	5.662
	HOMICIDIO	118	92	100	101	118	160
	LESIONES PERSONALES FISICAS Y PSICOLOGICAS	-	1	-	-	-	2

MINAS ANTIPERSONAL, MUNICION SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTO EXPLOSIVO IMPROVISADO	1	2	1	1	1	1
PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	7	4	1	3	1	1
SECUESTRO	3	3	3	7	7	5
TORTURA	4	-	1	6	2	1
VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CONFLICTO	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.800	1.497	2.903	3.118	4.189	6.044

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

La comparación entre el número total de víctimas y la colocación general tanto de créditos y subsidios por parte del gobierno nacional a través del ICETEX, son datos que no se pueden describir como irrisorios, sino como vergonzantes. Para el año 2015 hubo 244.360 víctimas del conflicto armado y la sumatoria de subsidios y de créditos entregados apenas alcanza la suma de 1.800 beneficiarios. Para el año 2016, 146.855, y la cobertura global del ICETEX fue apenas de 1.497; aunque para los años 2017-2018-2019, y 2020, se produce un aumento en la inversión social destinada a esta población vulnerable los datos continúan siendo exiguos. Para el 2017 (2.903), para el año 2018 (3.118), para el 2019 (4.189), y para el año 2020 (6.044) lo que evidencia una deuda histórica por parte del Estado colombiano en relación con la provisión de igualdad de oportunidades para esta población vulnerable en Colombia.

Tabla 63 Valor desembolsado por crédito por parte del ICETEX, periodo 2015-2017

Valor desembolsado por crédito por parte del ICETEX, periodo 2015-2017				
Indicador	HECHO VICTIMIZANTE	2015	2016	2017
Valor desembolsado por crédito (VC)	ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	\$ 630.000	\$ 1.447.950	\$ -
	ACTO TERRORISTA ATENTADOS COMBATES ENFRENTAMIENTOS HOSTIGAMIENTOS	\$ 26.560.062	\$ 15.135.835	\$ 74.964.788
	AMENAZA	\$ 28.714.901	\$ 28.114.944	\$ 231.688.593
	CONFINAMIENTO	\$ -	\$ -	\$ -

DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	\$ -	\$ -	\$ 9.275.184
DESAPARICION FORZADA	\$ 39.521.733	\$ 46.010.479	\$ 51.883.787
DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$ 3.047.781.546	\$ 3.480.235.648	\$ 7.824.978.586
HOMICIDIO	\$ 241.527.793	\$ 224.780.986	\$ 297.986.594
LESIONES PERSONALES FISICAS Y PSICOLOGICAS	\$ -	\$ 6.331.578	\$ -
MINAS ANTIPERSONAL, MUNICION SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTO EXPLOSIVO IMPROVISADO	\$ 646.875	\$ 2.883.000	\$ 9.528.000
PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	\$ 13.936.921	\$ 14.089.040	\$ 1.265.000
SECUESTRO	\$ 7.631.100	\$ 14.255.000	\$ 20.256.043
TORTURA	\$ 7.812.008	\$ -	\$ 12.503.000
VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CONFLICTO	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 3.414.762.939	\$ 3.833.284.460	\$ 8.534.329.575

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Tabla 64 Valor desembolsado por crédito por parte del ICETEX, periodo 2017-2020

Valor desembolsado por crédito por parte del ICETEX, periodo 2017-2020				
Indicador	HECHO VICTIMIZANTE	2018	2019	2020
Valor desembolsado por crédito (VC)	ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	\$ 6.543.500	\$ 17.375.250	\$ 9.128.986
	ACTO TERRORISTA ATENTADOS COMBATES ENFRENTAMIENTOS HOSTIGAMIENTOS	\$ 23.517.270	\$ 56.286.059	\$ 87.479.194
	AMENAZA	\$ 199.776.689	\$ 149.722.344	\$ 775.055.690
	CONFINAMIENTO	\$ -	\$ -	\$ -
	DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	\$ 5.900.826	\$ 6.466.959	\$ 54.306.685
	DESAPARICION FORZADA	\$ 85.632.535	\$ 72.498.833	\$ 131.079.456
	DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$ 10.776.683.237	\$ 14.360.647.346	\$ 21.934.273.445
	HOMICIDIO	\$ 436.797.138	\$ 498.560.162	\$ 890.559.624
	LESIONES PERSONALES FISICAS Y PSICOLOGICAS	\$ -	\$ -	\$ 6.811.700
	MINAS ANTIPERSONAL, MUNICION SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTO EXPLOSIVO IMPROVISADO	\$ 4.840.000	\$ 3.115.000	\$ 4.048.700

PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	\$ 9.324.105	\$ 2.840.103	\$ 3.726.522
SECUESTRO	\$ 26.372.238	\$ 32.216.478	\$ 17.909.006
TORTURA	\$ 16.401.714	\$ 15.820.650	\$ 300.000
VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CONFLICTO	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 11.591.789.252	\$ 15.215.549.184	\$ 23.914.679.008

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Si bien es cierto existe una tendencia de crecimiento en el valor desembolsado por créditos entre los años 2015-2020, dado que se pasa de una inversión de \$ 3.414.762.939 millones de pesos corrientes en el 2015, a una de \$ 23.914.679.008 en el año 2020, no existe comparación entre el número de víctimas existentes, las reportadas solo para cado uno de estos años, y los valores establecidos por el gobierno para su atención a través de sus programas de crédito. Desde un punto de vista de *razonabilidad y de conciencia moral* resulta evidente que el crédito no es la mejor estrategia para promover y facilitar el acceso e igualdad de oportunidades para una población vulnerable como lo son las víctimas del conflicto armado. Pero más allá de eso, se infiere con facilidad que hay razones estructurales por las cuales esta población no puede acceder al crédito por parte del ICETEX. Estos problemas van desde el mismo acceso a la tecnología que les permita siquiera postularse al crédito, hasta las condiciones materiales relacionados con el otorgamiento de los créditos. En ese sentido, se puede pensar que existe una violación muy fuerte por parte de los principios de acceso, adaptabilidad y permanencia, desde una perspectiva de la educación como derecho, que debería existir para esta población colombiana.

Tabla 65 Valor desembolsado por subsidio por parte del ICETEX, periodo 2015-2017

Valor desembolsado por subsidio por parte del ICETEX, periodo 2015-2017				
Indicador	HECHO VICTIMIZANTE	2015	2016	2017
Valor desembolsado	ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	\$ 707.409	\$ 755.300	\$ -

por subsidio (VS)	ACTO TERRORISTA ATENTADOS COMBATES ENFRENTAMIENTOS HOSTIGAMIENTOS	\$ 6.464.710	\$ 7.766.035	\$ 9.217.292
	AMENAZA	\$ 10.646.105	\$ 9.063.600	\$ 28.020.733
	CONFINAMIENTO	\$ -	\$ -	\$ -
	DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	\$ -	\$ -	\$ 1.597.460
	DESAPARICION FORZADA	\$ 9.510.985	\$ 9.753.054	\$ 9.156.279
	DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$ 819.640.537	\$ 859.361.193	\$ 1.201.698.781
	HOMICIDIO	\$ 57.937.033	\$ 56.531.307	\$ 39.262.577
	LESIONES PERSONALES FISICAS Y PSICOLOGICAS	\$ -	\$ 755.300	\$ -
	MINAS ANTIPERSONAL, MUNICION SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTO EXPLOSIVO IMPROVISADO	\$ 707.409	\$ 1.510.600	\$ 798.730
	PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	\$ 2.122.227	\$ 3.021.200	\$ 798.730
	SECUESTRO	\$ 1.414.818	\$ 1.510.600	\$ 1.597.460
	TORTURA	\$ 1.414.818	\$ -	\$ -
	VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CONFLICTO	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 910.566.051	\$ 950.028.189	\$ 1.292.148.042	

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Tabla 66 Valor desembolsado por subsidio por parte del ICETEX, periodo 2018-2020

Valor desembolsado por subsidio por parte del ICETEX, periodo 2018-2020				
Indicador	HECHO VICTIMIZANTE	2018	2019	2020
Valor desembolsado por subsidio (VS)	ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	\$ -	\$ 857.837	\$ 890.434
	ACTO TERRORISTA ATENTADOS COMBATES ENFRENTAMIENTOS HOSTIGAMIENTOS	\$ 6.355.562	\$ 6.862.696	\$ 6.233.038
	AMENAZA	\$ 27.185.356	\$ 25.581.066	\$ 97.538.826
	CONFINAMIENTO	\$ -	\$ -	\$ -
	DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	\$ 1.662.796	\$ 857.837	\$ 2.671.302
	DESAPARICION FORZADA	\$ 10.953.329	\$ 11.151.878	\$ 17.125.066
	DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$ 1.713.180.189	\$ 2.519.411.971	\$ 3.887.377.424
	HOMICIDIO	\$ 46.552.976	\$ 72.353.468	\$ 88.140.335

LESIONES PERSONALES FISICAS Y PSICOLOGICAS	\$ -	\$ -	\$ 890.434
MINAS ANTIPERSONAL, MUNICION SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTO EXPLOSIVO IMPROVISADO	\$ 831.398	\$ 857.837	\$ 890.434
PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	\$ 2.784.503	\$ -	\$ -
SECUESTRO	\$ 2.494.194	\$ 2.573.511	\$ 1.780.868
TORTURA	\$ 4.447.300	\$ -	\$ -
VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CONFLICTO	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 1.816.447.603	\$ 2.640.508.101	\$ 4.103.538.161

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

La interpretación del otorgamiento de los subsidios por parte del ICETEX es aún más grave que el análisis de los créditos otorgados. Para el año 2015 se entregaron \$ 910.566.051 millones de pesos corrientes en subsidios. Si consideramos que el número de víctimas para el mismo año, sin tener en cuenta del agregado histórico, fue de 244.360; entonces tenemos que, el índice de inversión en subsidios dividido por el número de víctimas es de: 3.726. Es decir, el gobierno Colombiano invirtió 3.726 pesos moneda corriente para la educación superior para un universo de 244.360 personas, y solo en relación con las víctimas registrada para ese mismo año; esto es evidentemente una cifra irrisoria.

Tabla 67 Total valor desembolsado por crédito y subsidio por parte del ICETEX, periodo 2015-2017

Total valor desembolsado por crédito y subsidio por parte del ICETEX, periodo 2015-2017				
Indicador	HECHO VICTIMIZANTE	2015	2016	2017
Valor Total desembolsado (VT)	ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	\$ 1.337.409	\$ 2.203.250	\$ -
	ACTO TERRORISTA ATENTADOS COMBATES ENFRENTAMIENTOS HOSTIGAMIENTOS	\$ 33.024.772	\$ 22.901.870	\$ 84.182.080
	AMENAZA	\$ 39.361.006	\$ 37.178.544	\$ 259.709.326
	CONFINAMIENTO	\$ -	\$ -	\$ -

DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	\$ -	\$ -	\$ 10.872.644
DESAPARICION FORZADA	\$ 49.032.718	\$ 55.763.533	\$ 61.040.066
DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$ 3.867.422.083	\$ 4.339.596.841	\$ 9.026.677.367
HOMICIDIO	\$ 299.464.826	\$ 281.312.293	\$ 337.249.171
LESIONES PERSONALES FISICAS Y PSICOLOGICAS	\$ -	\$ 7.086.878	\$ -
MINAS ANTIPERSONAL, MUNICION SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTO EXPLOSIVO IMPROVISADO	\$ 1.354.284	\$ 4.393.600	\$ 10.326.730
PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	\$ 16.059.148	\$ 17.110.240	\$ 2.063.730
SECUESTRO	\$ 9.045.918	\$ 15.765.600	\$ 21.853.503
TORTURA	\$ 9.226.826	\$ -	\$ 12.503.000
VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CONFLICTO	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 4.325.328.990	\$ 4.783.312.649	\$ 9.826.477.617

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Tabla 68Total valor desembolsado por crédito y subsidio por parte del ICETEX, periodo 2018-2020

Total valor desembolsado por crédito y subsidio por parte del ICETEX, periodo 2018-2020

Indicador	HECHO VICTIMIZANTE	2018	2019	2020
Valor Total desembolsado (VT)	ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	\$ 6.543.500	\$ 18.233.087	\$ 10.019.420
	ACTO TERRORISTA ATENTADOS COMBATES ENFRENTAMIENTOS HOSTIGAMIENTOS	\$ 29.872.832	\$ 63.148.755	\$ 93.712.232
	AMENAZA	\$ 226.962.045	\$ 175.303.410	\$ 872.594.516
	CONFINAMIENTO	\$ -	\$ -	\$ -
	DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	\$ 7.563.622	\$ 7.324.796	\$ 56.977.987
	DESAPARICION FORZADA	\$ 96.585.864	\$ 83.650.711	\$ 148.204.522
	DESPLAZAMIENTO FORZADO	\$ 12.489.863.426	\$ 16.880.059.317	\$ 25.821.650.869
	HOMICIDIO	\$ 483.350.114	\$ 570.913.630	\$ 978.699.959
	LESIONES PERSONALES FISICAS Y PSICOLOGICAS	\$ -	\$ -	\$ 7.702.134

MINAS ANTIPERSONAL, MUNICION SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTO EXPLOSIVO IMPROVISADO	\$ 5.671.398	\$ 3.972.837	\$ 4.939.134
PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	\$ 12.108.608	\$ 2.840.103	\$ 3.726.522
SECUESTRO	\$ 28.866.432	\$ 34.789.989	\$ 19.689.874
TORTURA	\$ 20.849.014	\$ 15.820.650	\$ 300.000
VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CONFLICTO	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 13.408.236.855	\$ 17.856.057.285	\$ 28.018.217.169

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

Esta vez los datos agregados tampoco pueden salvar la responsabilidad del gobierno en torno a los recursos destinados a la atención diferencial de acceso de educación superior de las víctimas del conflicto armado en Colombia a través de los programas de otorgamiento de créditos y subsidios por parte del ICETEX. Para el año 2015, la sumatoria entre créditos y subsidios otorgados a la población víctima del conflicto armado fue de \$ 4.325.328.990, mientras que la del año 2020 fue de \$ 28.018.217.169. Resulta evidente que, primero, hay una tendencia de crecimiento en los datos de inversión en precios corrientes. Segundo, no obstante las cifras agregadas continúan siendo irrisorias, recordemos que para el año 2015 en el registro oficial de víctimas se encuentran 244.360; y para el año 2020, la cantidad de personas que padecieron directamente el conflicto armado fueron 145.552. Por ende, los índices de cobertura, al realizar el cálculo entre datos de inversión para el mismo año y número de víctimas, sin tener en cuenta los datos históricos de las víctimas; son de: 17.700 pesos de inversión para el año 2015 en acceso y permanencia en educación superior, y de 192.496 pesos para el año 2020.

9.4 Programas orientados a la educación rural, intercultural y etnográfica en Colombia por parte del Ministerio de Educación de Colombia

De acuerdo con el *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*,⁴⁶³ en Colombia la población realmente censada ascendía a 44.164.417, de ellos, 34.107.027 vivían en *Cabeceras*, 3.147.196 en *Centros Poblados*, y 6.910.194 en zonas denominadas *Rural Disperso*. Por lo tanto, la población en zona rural en Colombia realmente está comprendida por *Centros Poblados + Rural Disperso = 10.057.390* que equivale al 22.77%.⁴⁶⁴ No obstante estos datos deben ser ajustados por cobertura.

Tabla 69 Departamento, área de residencia actual (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso)

Departamento, área de residencia actual (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso)		Total
	Total Nacional (44.164.417 personas efectivamente censadas + 4.094.067 personas omitidas) ⁴⁶⁵ =	48.258.494
Total Nacional	Total (CENSADO):	44.164.417
	Cabecera (Censado)	34.107.027
	Centro poblado (Censado)	3.147.196

⁴⁶³ Específicamente con la tabla 6PD departamental titulada: *Población censada, por departamento de nacimiento, según departamento y área de residencia actual (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso)*.

⁴⁶⁴ La definición del DANE de las anteriores categorías es la siguiente: “Cabecera Municipal (CM): es el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio.” {...} Centro poblado (CP): es un concepto creado por el DANE para fines estadísticos, útil para la identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un Corregimiento Departamental. Dicha concentración presenta características urbanas tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales. En las tablas referidas a la codificación de la Divipola, se identifican en la columna “Categoría” con la expresión o etiqueta “CP”, indicando que si bien se trata de un centro poblado, no se cuenta con la precisión de la autoridad municipal, que permita afirmar si se trata de un caserío, de una inspección de policía, o de un corregimiento municipal” {...} Área rural o resto municipal: se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas.” (DANE, 2020).

⁴⁶⁵ Esta diferencia se muestra en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>

	Rural disperso (Censado)				6.910.194
05_Antioquia	Total departamental	5.974.788	54_Norte de Santander	Total departamental	1.346.806
	Cabecera	4.779.570		Cabecera	1.064.489
	Centro poblado	331.657		Centro poblado	61.290
	Rural disperso	863.561		Rural disperso	221.027
08_Atlántico	Total departamental	2.342.265	63_Quindío	Total departamental	509.640
	Cabecera	2.225.854		Cabecera	448.852
	Centro poblado	86.322		Centro poblado	20.123
	Rural disperso	30.089		Rural disperso	40.665
11_Bogotá, D.C.	Total departamental	7.181.469	66_Risaralda	Total departamental	839.597
	Cabecera	7.166.249		Cabecera	657.609
	Centro poblado	2.525		Centro poblado	58.004
	Rural disperso	12.695		Rural disperso	123.984
13_Bolívar	Total departamental	1.909.460	68_Santander	Total departamental	2.008.841
	Cabecera	1.437.564		Cabecera	1.542.745
	Centro poblado	328.738		Centro poblado	84.980
	Rural disperso	143.158		Rural disperso	381.116
15_Boyacá	Total departamental	1.135.698	70_Sucre	Total departamental	864.036
	Cabecera	683.329		Cabecera	561.778
	Centro poblado	34.035		Centro poblado	180.341
	Rural disperso	418.334		Rural disperso	121.917
17_Caldas	Total departamental	923.472	73_Tolima	Total departamental	1.228.763
	Cabecera	695.854		Cabecera	871.917
	Centro poblado	56.889		Centro poblado	58.203
	Rural disperso	170.729		Rural disperso	298.643
18_Caquetá	Total departamental	359.602	76_Valle del Cauca	Total departamental	3.789.874
	Cabecera	243.242		Cabecera	3.242.187
	Centro poblado	17.383		Centro poblado	334.019
	Rural disperso	98.977		Rural disperso	213.668
19_Cauca	Total departamental	1.243.503	81_Arauca	Total departamental	239.503
	Cabecera	492.229		Cabecera	160.147
	Centro poblado	131.451		Centro poblado	21.764
	Rural disperso	619.823		Rural disperso	57.592
20_Cesar	Total departamental	1.098.577	85_Casanare	Total departamental	379.892
	Cabecera	833.959		Cabecera	276.014

	Centro poblado	151.572		Centro poblado	17.981
	Rural disperso	113.046		Rural disperso	85.897
23_Córdoba	Total departamental	1.555.596	86_Putumayo	Total departamental	283.197
	Cabecera	873.743		Cabecera	158.643
	Centro poblado	246.432		Centro poblado	24.198
	Rural disperso	435.421		Rural disperso	100.356
25_Cundinamarca	Total departamental	2.792.877	88_Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Total departamental	48.299
	Cabecera	2.042.247		Cabecera	32.159
	Centro poblado	163.783		Centro poblado	14.733
	Rural disperso	586.847		Rural disperso	1.407
27_Chocó	Total departamental	457.412	91_Amazonas	Total departamental	66.056
	Cabecera	225.672		Cabecera	34.596
	Centro poblado	73.814		Centro poblado	15.966
	Rural disperso	157.926		Rural disperso	15.494
41_Huila	Total departamental	1.009.548	94_Guainía	Total departamental	44.431
	Cabecera	615.886		Cabecera	19.326
	Centro poblado	71.291		Centro poblado	4.315
	Rural disperso	322.371		Rural disperso	20.790
44_La Guajira	Total departamental	825.364	95_Guaviare	Total departamental	73.081
	Cabecera	391.901		Cabecera	43.401
	Centro poblado	72.681		Centro poblado	5.039
	Rural disperso	360.782		Rural disperso	24.641
47_Magdalena	Total departamental	1.263.788	97_Vaupés	Total departamental	37.690
	Cabecera	898.524		Cabecera	11.556
	Centro poblado	253.507		Centro poblado	1.476
	Rural disperso	111.757		Rural disperso	24.658
50_Meta	Total departamental	919.129	99_Vichada	Total departamental	76.642
	Cabecera	703.635		Cabecera	24.555
	Centro poblado	57.110		Centro poblado	3.077
	Rural disperso	158.384		Rural disperso	49.010
52_Nariño	Total departamental	1.335.521			
	Cabecera	647.595			
	Centro poblado	162.497			
	Rural disperso	525.429			

Elaborado por: Montoya (2020), fuente: Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, *Población censada, por departamento de nacimiento, según departamento y área de residencia actual (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso) Cuadro 6PD Departamental*, en: <http://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp>

La anterior tabla proporciona información sobre la población realmente censada, es necesario realizar un ajuste por cobertura, el cual se presenta a continuación. La razón por la que se presentan ambas tablas es que la información desagregada no tiene en cuenta este ajuste, entonces se requiere incluir los dos tipos de información para poder realizar el análisis desagregado de los datos, por ejemplo los relativos a la información de los grupos pertenecientes a las comunidades indígenas, étnicas, de afrodescendientes entre otros. Evidentemente, se trata de una dificultad técnica en la presentación de la información planteada por el DANE (2018). Como se expresa en la parte superior de la tabla anterior, el total Nacional de la población en Colombia con ajuste por cobertura es de: 48.258.494 este dato resulta de la sumatoria de (44.164.417 personas efectivamente censadas + 4.094.067 personas omitidas).⁴⁶⁶

Tabla 70 Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018

Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018							
Población censal ajustada por cobertura y porcentajes de omisión nacional y departamental por área							
AÑO 2018							
IDENTIFICACIÓN		POBLACIÓN AJUSTADA POR COBERTURA			OMISIÓN CENSAL		
Código DIVIPOLA	NOMBRE DEPARTAMENTO	TOTAL	CABECERA	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	TOTAL	CABECERA	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO
00	Total Nacional	48.258.494	36.424.653	11.833.841	8,5%	6,4%	15,0%
05	Antioquia	6.407.102	4.972.941	1.434.161	6,7%	3,9%	16,7%
08	Atlántico	2.535.517	2.404.831	130.686	7,6%	7,4%	10,9%
11	Bogotá, D.C.	7.412.566	7.387.400	25.166	3,1%	3,0%	39,5%

⁴⁶⁶ Esta diferencia se muestra en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>

13	Bolívar	2.070.110	1.549.063	521.047	7,8%	7,2%	9,4%
15	Boyacá	1.217.376	708.006	509.370	6,7%	3,5%	11,2%
17	Caldas	998.255	740.865	257.390	7,5%	6,1%	11,6%
18	Caquetá	401.849	258.280	143.569	10,5%	5,8%	19,0%
19	Cauca	1.464.488	545.902	918.586	15,1%	9,8%	18,2%
20	Cesar	1.200.574	903.411	297.163	8,5%	7,7%	11,0%
23	Córdoba	1.784.783	937.319	847.464	12,8%	6,8%	19,5%
25	Cundinamarca	2.919.060	2.090.845	828.215	4,3%	2,3%	9,4%
27	Chocó	534.826	243.194	291.632	14,5%	7,2%	20,5%
41	Huila	1.100.386	669.697	430.689	8,3%	8,0%	8,6%
44	La Guajira	880.560	410.636	469.924	6,3%	4,6%	7,8%
47	Magdalena	1.341.746	938.320	403.426	5,8%	4,2%	9,5%
50	Meta	1.039.722	795.061	244.661	11,6%	11,5%	11,9%
52	Nariño	1.630.592	716.592	914.000	18,1%	9,6%	24,7%
54	Norte de Santander	1.491.689	1.173.712	317.977	9,7%	9,3%	11,2%
63	Quindío	539.904	471.910	67.994	5,6%	4,9%	10,6%
66	Risaralda	943.401	736.164	207.237	11,0%	10,7%	12,2%
68	Santander	2.184.837	1.655.627	529.210	8,1%	6,8%	11,9%
70	Sucre	904.863	569.089	335.774	4,5%	1,3%	10,0%
73	Tolima	1.330.187	907.506	422.681	7,6%	3,9%	15,6%
76	Valle del Cauca	4.475.886	3.809.542	666.344	15,3%	14,9%	17,8%
81	Arauca	262.174	172.634	89.540	8,6%	7,2%	11,4%
85	Casanare	420.504	295.434	125.070	9,7%	6,6%	16,9%
86	Putumayo	348.182	174.539	173.643	18,7%	9,1%	28,3%
88	Archipiélago de San Andrés	61.280	44.893	16.387	21,2%	28,4%	1,5%
91	Amazonas	76.589	37.047	39.542	13,8%	6,6%	20,4%
94	Guainía	48.114	20.279	27.835	7,7%	4,7%	9,8%
95	Guaviare	82.767	45.991	36.776	11,7%	5,6%	19,3%
97	Vaupés	40.797	12.090	28.707	7,6%	4,4%	9,0%
99	Vichada	107.808	25.833	81.975	28,9%	4,9%	36,5%

Elaborado por: DANE (2018), Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Estimaciones de población ajustada por cobertura censal, en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

Con base en la tabla anterior, con los ajustes por cobertura realizados por el mismo DANE, la población colombiana asciende a los 48.258.494; de ellos, 36.424.653 viven en cabeceras municipales, y en zonas rurales 11.833.841 (resultado de la sumatoria de: Centros Poblados

+ Rural Disperso). De tal forma, la población rural constituye el 24.52% del total de los ciudadanos.

Las 5 zonas del país con mayor densidad demográfica son: Bogotá, D.C. 7.412.566, Antioquia 6.407.102, Valle del Cauca 4.475.886, Cundinamarca 2.919.060 y Atlántico con 2.535.517. Las 5 zonas con mayor concentración en su área urbana son: Bogotá, D.C. 7.387.400, Antioquia 4.972.941, Valle del Cauca 3.809.542, Atlántico 2.404.831 y Cundinamarca 2.090.845. Los departamentos con mayor personas en zonas rural son: Antioquia 1.434.161, Cauca 918.586, Nariño 914.000, Córdoba 847.464, y Cundinamarca 828.215.

9.5 Educación campesina y rural en Colombia

Como nos cuenta Luis Ramiro López (2006: 148-149) en Colombia se han realizado diversas experiencias aisladas para atender la población campesina y rural, en la década de 1950 y 1960 las *Escuelas radiofónicas* en Sutatenza desarrollada como orientación de la Iglesia católica a través de la Fundación Acción Cultural Popular, la cual tuvo como propósito la alfabetización de campesinos. En 1960 se inició en Santander la experiencia *Escuela Nueva*. En la década del 70 se implementó el programa *Concentraciones de Desarrollo Rural* que consistía en adecuar la infraestructura de los colegios con lo requerido para ofrecer programas técnicos de formación agropecuaria, se trató de una experiencia que contó con apoyo del Banco Mundial. En los años ochenta y noventa se desarrollaron algunas estrategias de flexibilización como *el Sistema de Aprendizaje Tutorial y la posprimaria*. La *posprimaria* funcionó con una metodología de *Escuela Nueva*. En la misma época se creó el *Sistema de Aprendizaje Tutorial*, el cual fue desarrollado con comunidades campesinas en el norte del Cauca. En la década de los noventa, el Ministerio de Educación Nacional implementó un programa basado en la experiencia brasileña denominado: *Aceleración del aprendizaje*, y la *telesecundaria*, a partir de la experiencia mexicana. Posteriormente, se presentó el modelo *Cafam* para la formación de adultos, el cual impulsado por el Fondo

Nacional del Café, en los departamentos que tenía presencia el *Fondo* (López, 2006: 149-150).

En la presidencia de la República de Álvaro Uribe Vélez, el Gobierno de Colombia lanzó la política ARED (Alianzas Regionales de Educación y Desarrollo), se trata de una estrategia del Ministerio de Educación Nacional para impulsar los procesos de educación terciaria y superior en el campo colombiano. El propósito de las ARED es articular esfuerzos de manera conjunta entre los Ministerios, las Gobernaciones, las Alcaldías, Empresarios, ONG's, Fundaciones, agencias de Cooperación Internacional para promover el desarrollo rural (MEN, 2020). De acuerdo con el MEN (Ministerio de Educación Nacional de Colombia) los objetivos de las ARED son:

{...} 1) Ampliar la cobertura de educación superior para la población rural. 2) Promover alianzas que fomenten el desarrollo rural y la construcción de paz. 3) Fomentar la definición de oferta pertinente y adaptable a las necesidades del territorio. 4) Crear mecanismos de financiación para el acceso a la educación superior de la población rural. 5) Incentivar la formación profesional de las mujeres a disciplinas no tradicionales para ellas (MEN, 2020).

Para llevar a cabo los objetivos de las ARED, el *Viceministerio de Educación Superior*, creó el programa CERES (Centros Regionales de Educación Superior). Los objetivos son los mismos de los ARED ampliar la cobertura en educación terciaria y superior a través de las alianzas estrategias con la educación a distancia y virtual como una parte del desarrollo de la *Revolución Educativa*, que en síntesis tuvo tres propósitos: “1) Ampliar la cobertura educativa. 2) Mejorar la calidad de la educación. Y 3) Aumentar la eficiencia del sector educativo.” (MEN, 2004: 1). El programa no fue establecido para crear una infraestructura amplia, sino para aprovechar la existente y acondicionar espacios físicos pequeños, como lo describe la misma guía: “{...} Están dotados de una mínima infraestructura física (un aula virtual con quince computadores, por ejemplo); tienen una excelente conectividad y han establecido mecanismos de acceso a bibliotecas, prácticas, laboratorio y talleres, según lo requieran los programas.” (MEN, 2004: 3).

Tabla 71 Cuadro Beneficios comprometidos y aportes principales de las primeras alianzas:

Beneficios comprometidos y aportes principales de las primeras alianzas:	
Programa:	Beneficios comprometidos y aportes principales:
1) Alianza CERES subregión la Mojana Majagual Sucre.	Subsidios del 25% de la matrícula financiado por cada uno de 4 actores: 1) Gobernación. 2) Alcaldía de Majagual. 3) Alcaldía de Sucre. Y 4) Alcaldía de Guaranda. Operado por: Universidad de Sucre.
2) Alianza CERES Cumaral Meta	\$120.000.000 para dotación del CERES. Alcaldía de Cumaral Sede, laboratorios, biblioteca pública. Concejo y Alcaldía Cumaral Treinta becas anuales por mérito. Otros actores con aportes menores.
3) Alianza CERES el Dovio Valle del Cauca.	Alcaldías del Dovio y Versalles. Sede CERES. Instituto Técnico Profesional de Roldanillo Valle INTEP Operador. SENA Formación de docentes en TIC y como tutores en ambientes virtuales de Aprendizaje. Otros actores.
4) Alianza CERES Lérica Tolima, Corporación Politécnico Regional de Educación Superior.	Corporación Universitaria Minuto de Dios. Operador. Cooperativa Serviarroz LTDA, Compañía Agropecuaria e Industrial Pajonales S.A, Fondo Ganadero del Tolima, Asorrecio, Federación Nacional de Arroceros Fedearroz, Arrocería Boluga cada uno con un aporte de 5.000.000 de pesos cop. Aportes otros actores.
5) Alianza CERES Univalderrama para la provincia de Valderrama y municipios circunvecinos en el municipio de Socha.	Gobierno departamental. Recursos para Fondo de Educación Superior Gestión de recursos. Alcaldía de Socha logística y comunicaciones. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Operador. Aportes otros actores.
6) Alianza CERES Puerto Carreño – Vichada	Gobernación Fondo educativo MI VICHADA para crédito, subsidios y becas a estudiantes 50% de la remuneración del coordinador regional del CERES. Aportes otros actores.

Realizado por: Montoya (2020). Fuente: Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2004), *Programa Centros Regionales de Educación Superior, Guía práctica para los CERES*, Bogotá: Viceministerio de Educación Superior

Los CERES se crearon para ser administrados por una IES ya existente que tuviera la capacidad logística y de presencia regional en los niveles de la educación técnica, tecnológica y superior, y que cumplieran la función de convertirse en *operadores del programa*. El programa CERES funcionó a través de la formulación de proyectos, como ya se expresó, administrados IES, pero creado en el marco de mesas regionales que permitieran la consolidación de las alianzas regionales. En principio se crearon los siguientes CERES: 1) Alianza CERES subregión la Mojana Majagual Sucre. 2) Alianza CERES Cumaral Meta. 3) Alianza CERES el Dovio Valle del Cauca. 4) Alianza CERES Lérica Tolima, Corporación Politécnico Regional de Educación Superior. 5) Alianza CERES Univalderrama para la provincia de Valderrama y municipios circunvecinos en el municipio de Socha. 6) Alianza CERES Puerto Carreño – Vichada. Para el año 2013 la meta fue la apertura de 22 centros CERES de los cuales finalmente se abrieron 21:

Tabla 72 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CERES 2013

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CERES 2013

Denominación oficial (para ejecución de presupuesto) =

Nombre de la política: Cerrar Brechas con enfoque Regional en Educación Superior (Acceso y Permanencia)

Nombre del proyecto: Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de Educación Superior.

Departamento CERES	Nombre CERES	Universidad Operadora	Ejecutado
ATLANTICO	GALAPA	INSTITUTO TECNOLOGICO DE SOLEDAD ATLANTICO	\$135.950.000
ATLANTICO	BARANOA	INSTITUTO TECNOLOGICO DE SOLEDAD ATLANTICO	\$201.950.000
BOLIVAR	MOMPOX	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE BOLIVAR	\$111.950.000
CALDAS	CHINCHINA	CORPORACION UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS -UNIMINUTO-	\$111.950.000
CALDAS	SAMANA	UNIVERSIDAD DE CALDAS	\$81.950.000
CALDAS	AGUADAS	UNIVERSIDAD DE CALDAS	\$81.950.000
CAQUETA	SAN VICENTE DEL CAGUAN	UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	\$111.950.000
CESAR	CURUMANI	UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	\$101.950.000
CORDOBA	TIERRALTA	UNIVERSIDAD DEL SINU - ELIAS BECHARA ZAINUM - UNISINU -	\$111.950.000

MAGDALENA	ARACATACA	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	\$64.100.000
MAGDALENA	PIVIJAY	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	\$149.800.000
PUTUMAYO	PUERTO ASIS	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	\$131.950.000
SANTANDER	PUERTO WILCHES	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA-UNAB-	\$111.950.000
SANTANDER	MOGOTES	FUNDACION UNIVERSITARIA DE SAN GIL - UNISANGIL -	\$161.950.000
SANTANDER	SUAITA	FUNDACION UNIVERSITARIA DE SAN GIL - UNISANGIL -	\$161.950.000
SUCRE	COVEÑAS	UNIVERSIDAD DE SUCRE	\$111.950.000
TOLIMA	FLANDES	INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL	\$151.950.000
TOLIMA	CHAPARRAL	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	\$151.950.000
VALLE DEL CAUCA	CANDELARIA	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE	\$51.950.000
VALLE DEL CAUCA	EL CERRITO	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE	\$51.950.000
VAUPES	MITU	CORPORACION UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS -UNIMINUTO-	\$184.950.000
Total inversión año 2013 todos los actores del programa:			\$2.537.950.000

Elaboró: Montoya (2020). Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2020), *Regionalización y flexibilización de la oferta de educación superior*, Bogotá: MEN (capturado el 07 04 2020), en: <https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-307836.html? noredirect=1>

Como podemos apreciar en el año 2013 el monto total de inversión fue de \$2.537.950.000, sin lugar a dudas, siempre es mejor que exista este tipo de inversión para el fomento de la educación superior con el fin de mejorar el desarrollo social de las regiones y del sector campesino.

Dentro del programa *Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior* el Ministerio de Educación Nacional ejecutó los siguientes recursos en la vigencia 2011-2012-2013:

Tabla 73 Montos de inversión del programa: Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior

Montos de inversión del programa: *Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior.*

Objetivo: Fomentar proyectos de regionalización de las IES

Año	BENEFICIARIO (Nombre de la IES)	DEPARTAMENTO	Línea a Financiar	Acto Administrativo de creación (No. de Convenio)	Recursos Ejecutados
2011	ISER DE PAMPLONA	NORTE DE SANTANDER	5. Articulación	732 - 2011	\$30.000.000
2011	UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER	SANTANDER	3. Orientación Profesional	715 - 2011	\$225.000.000
2011	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	ANTIOQUIA	3. Orientación Profesional	756 - 2011	\$298.580.000
2011	UNIVERSIDAD DE CALDAS	CALDAS	4. Infraestructura física y tecnológica	758 - 2011	\$172.700.000
2011	UNIVERSIDAD DE CALDAS	CALDAS	3. Orientación Profesional	758 - 2011	\$172.700.000
2011	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	BOLÍVAR	2. Formación Docente	761 - 2011	\$286.814.000
2011	UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	CAQUETÁ	4. Infraestructura física y tecnológica	714 - 2011	\$359.107.182
2011	UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO	VALLE DEL CAUCA	1. Caracterización Regional	735 - 2011	\$101.000.000
2011	UNIVERSIDAD DEL VALLE	VALLE DEL CAUCA	1. Caracterización Regional	760 - 2011	\$210.000.000
2011	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	BOGOTÁ	4. Infraestructura física y tecnológica	757 - 2011	\$276.520.000
Total inversión 2011					\$2.132.421.182
Año	BENEFICIARIO (Nombre de la IES)	DEPARTAMENTO	LÍNEAS APOYADAS APOYADAS (Tipo de apoyo)	Acto Administrativo de creación (Número de Convenio)	Ejecutado
2012	INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ UNIPAZ	SANTANDER	4. Infraestructura física y tecnológica	500 - 2012	\$411.029.212
2012	UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - SEDE VALLE DE TENZA	BOYACA	4. Infraestructura física y tecnológica	501 - 2012	\$158.187.714
2012	UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER	SANTANDER	2. Formación Docente	502 - 2012	\$109.410.000
2012	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	SANTANDER	2. Formación Docente	504 - 2012	\$155.100.000
2012	INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA ANTONIO JOSÉ CAMACHO	VALLE DEL CAUCA	4. Infraestructura física y tecnológica	505 - 2012	\$164.190.856
2012	INSTITUTO TECNOLÓGICO PASCUAL BRAVO	ANTIOQUIA	4. Infraestructura física y tecnológica	538 - 2012	\$78.128.158

2012	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SOLEDAD ATLÁNTICO	ATLÁNTICO	4. Infraestructura física y tecnológica	539 - 2012	\$407.267.338
2012	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	ANTIOQUIA	3. Orientación Profesional	541 - 2012	\$397.229.693
2012	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	HUILA	4. Infraestructura física y tecnológica	549 - 2012	\$66.878.344
2012	INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL*	VALLE DEL CAUCA	4. Infraestructura física y tecnológica	550 - 2012	\$417.557.400
Total inversión 2012					\$2.364.978.715
Año	BENEFICIARIO (Nombre de la IES)		LINEAS APOYADAS	Acto administrativo de creación (No. de Convenio)	Ejecutado
2013	UNIVERSIDAD DE NARIÑO	NARIÑO	1. Caracterización Regional	1201 - 2013	\$208.800.000
2013	UNIVERSIDAD DEL VALLE	VALLE DEL CAUCA	3. Orientación Profesional	1216 - 2013	\$354.630.000
2013	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	CAUCA	1. Caracterización Regional	1196 - 2013	\$212.500.000
2013	UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	META	1. Caracterización Regional	1242 - 2013	\$52.800.000
2013	ISER DE PAMPLONA	NORTE DE SANTANDER	1. Caracterización Regional	1200 - 2013	\$70.000.000
2013	UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER	SANTANDER	2. Formación Docente	1331 - 2013	\$115.200.000
2013	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	TOLIMA	2. Formación Docente	1240 - 2013	\$375.300.000
2013	UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO	QUINDÍO	1. Caracterización Regional	1239 - 2013	\$204.500.000
2013	UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA	BOYACÁ	2. Formación Docente	1246 - 2013	\$148.000.000
2013	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SOLEDAD ATLÁNTICO	ATLÁNTICO	4. Infraestructura física y tecnológica	1208 - 2013	\$471.500.000
2013	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	SANTANDER	2. Formación Docente	1176 - 2013	\$103.600.000
2013	INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL- ITFIP	TOLIMA	2. Formación Docente	1238 - 2013	\$40.000.000
2013	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	ANTIOQUIA	2. Formación Docente	1241 - 2013	\$394.800.000
2013	UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	NORTE DE SANTANDER	1. Caracterización Regional	1223 - 2013	\$50.000.000
2013	INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA ANTONIO JOSÉ CAMACHO	VALLE DEL CAUCA	3. Orientación Profesional	1203 - 2013	\$79.600.000
Total inversión 2013					\$2.881.230.000

El programa *Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior* tuvo como propósito generar oportunidades de acceso a la educación superior en las regiones del país (MEN, 2020) y con este propósito realizó una inversión de \$2.132.421.182 de pesos mcte, en el año 2011, en el año 2012 \$2.364.978.715, y en el 2013 realizó una inversión de \$2.881.230.000. Nuevamente, siempre es importante que el gobierno decida realizar estas inversiones, el asunto está en que nuevamente se trata de montos de inversión nada representativos frente a los datos demográficos de población en las áreas urbanas del país, además que se constituyen en esfuerzos aislados, sin continuidad en el tiempo y sin un impacto estructural.

En el año 2014 el Departamento Nacional de Planeación & Econometría Consultores, realizaron un informe sobre los CERES denominado *Evaluación Institucional y de resultados del Programa Centros regionales de Educación Superior* (CERES, MEN (2020); sin embargo, para este análisis de resultados, no solo se incluyeron los 21 programas orientados directamente a educación superior, sino que el estudio sumo los correspondientes a educación básica + media + técnica + tecnológica +superior. De acuerdo con este informe, en Colombia en el año 2014 existía un conjunto total de 207 CERES cuya área de influencia eran 192 municipios de 31 departamentos. Como es usual en las cifras presentadas por los informes del gobierno, nuevamente la estrategia para evidenciar resultados consiste en la sumatoria de programas y de poblaciones diferentes con el fin de expresar que si se han obtenido impactos representativos (DNP & Econometría Consultores, 2014: 9). Pero la realidad es otra. Finalmente el Informe se concentra en 35 CERES (DNP & Econometría Consultores, 2014: 9-10) con una *muestra intencionada*.

Tabla 74 Matricula de estudiantes en 35 CERES

Matricula de estudiantes en 35 CERES

Programas específicos	Total estudiantes por tipo de programa:
Ingeniería industrial y afines	563
Zootecnia	33
Ingeniería civil y afines	22
Agronomía	75
Ingeniería agroindustrial, alimentos y afines	1
Ingeniería agronómica, pecuaria y afines	128
Ingeniería ambiental, sanitaria y afines	98
Ingeniería electrónica, telecomunicaciones y afines	64
Ingeniería química y afines	15
Otros	999
Denominados programas transversales	3.830
Denominados programas para servicios sociales	1.688
Total con otros programas:	6.517
Elaborado por: DNP & Econometría Consultores (2014: 22)	

Como podemos apreciar realmente los 35 CERES prestaron beneficios a 999 estudiantes en educación superior, una suma muy importante en términos de eficacia en relación con los montos de inversión presentados arriba para el 2013. Sin embargo, la cobertura continúa siendo muy baja para un país como Colombia. La situación más importante, es que el propio Ministerio de Educación no evidencia la continuidad de dicho programa, y no refleja posteriores montos de inversión sobre este tema.

Más recientemente, si bien se constituyó en un acierto que uno de los temas fundamentales de la agenda de negociación entre las FARC y el gobierno Colombiano sea precisamente reflexionar en torno a la territorialidad, y a la necesidad de introducir cambios en las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales del campo.

Que a juicio del gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe constituir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales. (Gobierno de Colombia, y FARC, 2016: 1).

Desde una perspectiva teleológica y discursiva, los procesos de paz entre las FARC y el gobierno nacional de Colombia se caracterizaron por la inclusión de temas que son, y han sido, estructurales dentro de la dinámica del conflicto armado en el país. Evidencia de ello, es que el documento denominado: *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (República de Colombia y FARC, 2016) plantea una agenda de negociación que tuvo 6 puntos: 1) Política de desarrollo agrario integral; 2) Participación política; 3) Fin el conflicto; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas. 5) Víctimas; y 6) Implementación, verificación y refrendación⁴⁶⁷.

Sin embargo, no es mucho lo que se ha logrado avanzar en un objetivo estructural que se deduce de los anteriores principios entre el campo y la educación (fundamentalmente nos referimos al primer ítem *Política de desarrollo agrario integral*). Como bien lo señala Luz

⁴⁶⁷ Dentro del primer tema de la agenda, *Política de desarrollo agrario integral* se expresó que se consideraba determinante para el *desarrollo económico, social y equitativo del país* (República de Colombia y FARC, 2012: 2); y se propuso que la discusión girase en torno a los siguientes aspectos: “1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera Agrícola y protección de zonas de reserva. 2. Programas de desarrollo con enfoque territorial. 3. Infraestructura y adecuación de tierras. 4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza. 5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral. Y 6. Sistema de seguridad alimentaria. (República de Colombia y FARC, 2016: 2). Como bien lo señala Alejandro Reyes (2004: 57), no es gratuito que el mapa de los conflictos armados coincida con las áreas de colonización de las últimas cuatro décadas, las cuales expresan la problemática social y económica de la antinomia: latifundio-minifundio, oferta de mano de obra barata y apropiación de los recursos naturales. En efecto, nos dice Echandía: “Paul Collier, en varios de sus trabajos, muestra que -como sucede en Colombia- las guerras internas se encuentran acompañadas de bonanzas en productos agrícolas, mineros o ilegales, que han dado la posibilidad a los grupos insurgentes de saquear los recursos necesarios para financiarse, condición que determina la viabilidad de la guerra civil. Según este autor, las rebeliones dependen en forma crítica de la utilización de recursos para la persecución de otros objetivos. Por lo tanto, los factores económicos -como las exportaciones de bienes primarios- son decisivos en la viabilidad de los conflictos internos” (Echandía, 2004: 152). En este línea interpretativa es imposible desconocer que la formación de la guerrilla, los paramilitares, la narco-guerrilla, el narcotráfico y su injerencia en la conformación de grupos armados, se encuentra ligado a procesos de producción, estrategias de poder y acumulación de recursos económicos, ligados con la geografía del conflicto y con el campo colombiano y el papel que este ha tenido en la profunda desigualdad social que existe en Colombia. He desarrollado estos argumentos con mayor profundidad en: Montoya, Mauricio (2023). *La constitucionalización del derecho, la dimensión deontológica de la justicia, víctimas y ciudadanía. Problemas de la justicia transicional en Colombia*, pp., 87-123. En: Velasques, R., & Rúa, C., (2023). *La paz es posible*. Bogotá: Temis-obras-jurídicas. Y en: Montoya, Mauricio (2023). *Perspectivas del desarrollo económico y la desigualdad social en el escenario de negociación del posacuerdo*, pp., 261-299. En: Velasques, R., & Rúa, C., (2023). *La paz es posible*. Bogotá: Temis-obras-jurídicas

Helena Patarroyo (2018: 26) del conjunto de compromisos asumidos por el gobierno en el proceso de paz, y particularmente, en el documento *Reforma Rural Integral*, se plantea la necesidad de mejorar las condiciones del campo colombiano. Así, en su interior, resulta fundamental la ampliación de la cobertura educativa de niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en una perspectiva de creación y fortalecimiento de infraestructura para atender las necesidades *educativas especiales que requiere el campo colombiano*. Con este objetivo, en el 2018, el Ministerio de Educación Nacional lanza el programa *Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz*.

En este contexto, el gobierno lanza el programa PEER (Plan Especial de Educación Rural) con el objetivo de promover: “{...} el acceso, cobertura, permanencia y calidad de la educación en las zonas rurales.” (MEN, 2018: 1). El programa se basa en un diagnóstico que tuvo los siguientes elementos: Primero, el bajo promedio de escolaridad de las zonas rurales en relación con las urbanas (para el 2015 5.7 años zona rural, 9.5 zonas urbanas) (MEN, 2018: 2). Segundo, la brecha de cobertura neta, y su calidad: “{...} se observa que la brecha en cobertura neta¹ de educación secundaria y media presenta un rezago importante frente a la zona urbana, así como un bajo nivel en calidad educativa ya que cerca del 50% de los establecimientos educativos tienen un desempeño educativo inferior o bajo en las pruebas estandarizadas, frente al 20% de los establecimientos urbanos (DNP, 2014)” (MEN, 2018: 2). Tercero, de acuerdo con el estudio de pobreza del DANE, realizado en el 2017, el 34,8% de la población rural se encontraba en situación de pobreza multidimensional (MEN, 2018: 11). Cuarto, en el estudio realizado por el CNA, citado por el DANE, que solo el 2.1% de las personas que viven en el campo tienen formación universitaria (MEN, 2018: 11). Quinto, la defensa del PEER no solo se realiza con el propósito de obtener una mayor equidad, justicia social, sino también por desarrollo económico y eficiencia económica (MEN, 2018: 4). En ese sentido, el país cuenta con una riqueza hídrica, posición geográfica privilegiada, los cuales están representados en 10 millones de hectáreas de potencial crecimiento agropecuario. No obstante, existe ineficacia e ineficiencia en el modelo de desarrollo agropecuario, un limitado servicio asesoramiento técnico directo, un uso inadecuado de

tecnologías, problemas por la dispersión geográfica, falta de flexibilidad frente a las dinámicas de los mercados, impactos ambientales debido al uso de agroquímicos, falta de desarrollos de tecnología, investigación e innovación aplicada al campo (MEN, 2018: 12); entre otros. Y por último, atender los fines fundamentales del MEN frente a las zonas rurales, que de acuerdo con el documento de creación del PEER son los siguientes:

1. Garantizar cobertura universal con atención integral a la primera infancia.
2. Ofrecer modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.
3. Implementar la construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información.
4. Garantizar la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.
5. Mejorar las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes a través de un acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte.
6. Generar oferta de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte.
7. Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once).
8. Ofrecer becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención.
9. Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.
10. Implementar un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural.
11. Fortalecer y promover la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.
12. Incrementar progresivamente los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales.
13. Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural (MEN, 2018: 7-8).

En este contexto, el PEER, frente al tema de la educación superior, pretender llevar tres acciones generales, primero, que las propuestas de desarrollo de los proyectos se lleven a cabo en efecto en las zonas rurales con base en las necesidades de su contexto. Segundo, que las propuestas de educación estén diseñadas para formar profesionales competitivos y capaces de responder a las necesidades de su entorno (MEN, 2018: 126). Y tercero, enfocar las demandas académicas hacia: “{...} la conservación del medio ambiente, la producción racional en los ámbitos campesino, asociativos y empresarial y el mejoramiento significativo y permanente de la vida social y comunitaria en las zonas rurales” (MEN, 2018: 127). Y para ello se plantea un esquema de fortalecimiento con base en 3 ejes: 1) Fortalecimiento de

capacidades para el desarrollo del territorio y consolidación de la paz. 2) Modelos educativos adaptables. 3) Acceso de la población a la educación (MEN, 2018: 127).

Para la implementación del PEER se proponen las siguientes fases: 1) Fase 1: Identificación de objetivos y prioridades de la educación superior rural (MEN, 2018: 138). Fase 2: Consolidación de posibles aliados y necesidades de cierre de brechas de capital humano en las apuestas productivas de las zonas rurales del país (MEN, 2018: 138). Fase 3: Construcción de oferta pertinente de calidad, orientada desde las necesidades regionales, las prioridades establecidas en el PECTIA, y la articulación con el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) (MEN, 2018: 140). Pero al igual como sucede con la mayoría de los documentos del Ministerio de Educación Nacional que son principalmente de carácter teleológico, normativo e incluso deontológico, el PEER solo establece rutas, no especifica una infraestructura y un presupuesto claramente definido que permita su ejecución, pues tal como el escrito desde el principio advierte: “{...} el presente documento tiene como objetivo establecer las líneas de acción que se deben desarrollar en el Plan Especial de Educación Rural (PEER), en donde se identifican las brechas urbano-rurales, así como las estrategias mediante las cuales se va a promover el acceso, cobertura, permanencia y calidad de la educación en las zonas rurales.” (MEN, 2018: 1). Así, como se evidencia en su argumentación interna, lo único que hace es construir un conjunto de buenos deseos, sin las bases de financiación necesarias, más allá de aquellas que ya se encuentran establecidas en el presupuesto nacional y que ya se están ejecutando con base en compromisos previos en los planes de desarrollo anterior y actual.

9.6 Atención a la población indígena, afrodescendientes y a otros grupos étnicos en Colombia

En el año de 1912 los colombianos eran 5.072.604, de los cuales 344.198 se reconocieron como indígenas (6,79%); y 322.499 (6,36%) como pertenecientes a la comunidad negra o afrocolombianos. En el Censo de 1993 se estableció que la población Colombiana era de

33.109.840, de los cuales 532.233 se auto-identificaban como indígenas (1,61%), y 502.343 como afrocolombianos (1.52%). En el Censo de 2005, los Colombianos eran 41.468.384, de ellos, 1.392.623 se denominaron indígenas (3,40%), y 4.311.757 como parte de la comunidad negra. De tal forma, ambos son minorías, pero forman parte fundamental de la composición demográfica del país (DANE, 2010: 12).

Tabla 75 Tabla Personas con declaración de pertenencia a grupos étnicos

Departamento		Identidad étnica							
		Total	Indígena	Gitano (a) o Rrom	Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Palenquero (a) de San Basilio	Negro(a), Mulato(a), Afro descendiente Afrocolombiano(a)	Ningún grupo étnico	Sin información
Total Nacional	Total	43.835.324	1.876.752	2.606	25.344	6.635	2.942.859	38.459.411	521.717
05 Antioquia	Total	5.931.492	37.398	140	572	183	310.688	5.527.564	54.947
08 Atlántico	Total	2.336.434	39.045	101	470	851	138.770	2.133.725	23.472
11 Bogotá, D.C.	Total	7.149.540	18.560	571	1.046	218	65.069	6.928.507	135.569
13 Bolívar	Total	1.903.456	5.199	31	571	3.988	314.681	1.567.113	11.873
15 Boyacá	Total	1.124.490	6.877	17	62	16	3.880	1.103.278	10.360
17 Caldas	Total	914.784	55.632	37	107	30	14.447	837.707	6.824
18 Caquetá	Total	348.342	8.402	20	30	14	4.947	324.063	10.866
19 Cauca	Total	1.235.534	307.692	38	92	86	244.525	672.189	10.912
20 Cesar	Total	1.093.583	50.975	20	121	75	142.149	890.104	10.139
23 Córdoba	Total	1.552.073	202.606	142	167	77	102.237	1.237.579	9.265
25 Cundinamarca	Total	2.768.797	9.897	95	146	59	12.757	2.718.390	27.453
27 Chocó	Total	454.359	68.366	36	130	124	337.160	20.866	27.677
41 Huila	Total	1.001.854	12.120	35	43	29	4.971	976.255	8.401
44 La Guajira	Total	818.380	389.883	29	108	111	60.246	358.937	9.066
47 Magdalena	Total	1.260.542	20.536	39	93	80	106.114	1.124.721	8.959
50 Meta	Total	901.220	20.024	32	94	30	8.460	855.796	16.784
52 Nariño	Total	1.326.587	206.239	141	114	101	232.242	867.459	20.291
54 Norte de Santander	Total	1.337.743	4.510	238	38	22	5.276	1.315.612	12.047
63 Quindío	Total	505.611	2.854	6	21	2	5.990	491.947	4.791
66 Risaralda	Total	834.760	29.637	18	94	29	16.533	782.335	6.114
68 Santander	Total	1.992.029	1.219	347	150	49	22.416	1.946.369	21.479
70 Sucre	Total	860.125	104.878	134	135	46	102.654	647.511	4.767

73 Tolima	Total	1.217.500	45.156	157	60	37	4.991	1.155.632	11.467
76 Valle del Cauca	Total	3.762.229	30.659	136	443	290	644.580	3.045.562	40.559
81 Arauca	Total	236.746	6.229	4	51	13	9.963	218.633	1.853
85 Casanare	Total	374.628	6.429	11	28	13	5.977	358.837	3.333
86 Putumayo	Total	277.477	50.013	17	12	30	10.008	213.515	3.882
88 Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Total	47.834	20	0	20.308	10	6.528	20.640	328
91 Amazonas	Total	62.198	35.627	5	13	0	466	23.829	2.258
94 Guainía	Total	37.582	27.780	5	5	4	442	8.164	1.182
95 Guaviare	Total	67.027	6.269	3	5	5	2.895	56.193	1.657
97 Vaupés	Total	28.963	24.102	0	10	8	239	3.679	925
99 Vichada	Total	71.405	41.919	1	5	5	558	26.700	2.217

Elaboró Montoya (2020), fuente de datos: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, *Población censada en hogares particulares, por auto reconocimiento étnico y áreas (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso), según departamento y grupos de edad*, en: <http://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp>

De un total de 43.835.324 de personas censadas en el año 2018 por el DANE, declararon pertenecer a los siguientes grupos étnicos: Indígena 1.876.752, Gitano(a) o Rrom 2.606, Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 25.344, Palenquero (a) de San Basilio 6.635, Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente, Afrocolombiano(a) 2.942.859, *Ningún grupo étnico* 38.459.411, y *Sin información* 521.717. Dentro de ellos, la población Indígena asciende a 1.876.752, tiene una mayor presencia en los departamentos de: La Guajira con 389.883, Cauca 307.692, Nariño 206.239, Córdoba 202.606, Sucre 104.878 y Choco 68.366. De la población Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente, Afrocolombiano(a) que asciende a 2.942.859, los departamentos con mayor densidad demográfica de este grupo étnico son: Valle del Cauca 644.580, Chocó 337.160, Bolívar 314.681, Antioquia 310.688, Cauca 244.525.

Nivel educativo de las personas que se identifican con grupos étnicos en Colombia

	Indígena	Gitano(a) o Rrom	Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Palenquero(a) de San Basilio	Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente, Afrocolombiano(a)
Total	1.699.497	2.474	23.739	6.264	2.718.051
Ninguno	221.721	161	364	761	164.960
Preescolar	52.260	67	417	132	67.633
Primaria Completa	212.412	303	1.518	636	288.890
Primaria Incompleta	484.344	687	2.351	1.082	554.073
Secundaria Completa	59.861	79	1.121	210	115.358
Secundaria Incompleta	222.843	245	3.342	672	401.505
Media Completa	236.985	337	5.885	1.167	567.307
Media Incompleta	46.803	58	809	149	89.163
Normal Completa	2.749	3	28	9	4.839
Normal Incompleta	4.017	24	94	43	11.500
Técnico	41.506	115	2.522	285	144.959
Tecnológico	13.169	60	979	104	51.063
Universitario	56.787	174	3.265	743	177.379
Postgrado	9.194	85	806	178	46.805
Sin Información	34.846	76	238	93	32.617

Elaboró: Montoya (2020), fuente de datos: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, *Población censada, de 5 años y más de edad, por por nivel educativo alcanzado y sexo, según departamento y áreas y (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso) y sexo y pertenencia étnica,* en: <http://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp>

Los datos de los niveles educativos de los grupos étnicos son sumamente preocupantes. De las 1.699.497 personas que se identifican como población indígena, 221.721 (13,04%) no tiene ningún nivel de estudio; 52.260 (el 3,07%) solo tiene pre-escolar; 484.344, que significa el 28,49% de esta etnia tienen la primaria incompleta; 222.843 (el 13,11%) la Secundaria Incompleta; 46.803 (el 2,75%) la educación media incompleta; 4.017 (0,23%) normal incompleta. En consecuencia, 1.031.988 que representan el 60,69% de la población indígena no tiene ni siquiera la educación media completa como nivel educativo más alto. Además, solo 41.506 (2,44%) tienen educación técnica; 13.169 (0,77%) educación

tecnológica; 56.787 (3,34%) tienen formación universitaria; y apenas, 9.194 (0,54) declaran educación postgradual.

La comunidad que se identifica con la pertenencia al grupo étnico: *Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente, Afrocolombiano(a)* en Colombia asciende a 2.718.051; de ellos 164.960 que constituyen el 6,06% no tienen ningún nivel de educación. 67.633 (2,48%) tienen Preescolar; 554.073 (20,38%) Primaria Incompleta; 288.890 (10,62%), 401.505 (14,77%) Secundaria Incompleta; 89.163 (3,28%) Media Incompleta; 11.500 (0,42%) Normal Incompleta. En consecuencia, 1.577.724 que corresponde al 58,04% no tiene la educación media como nivel más alto de educación. Así mismo, la educación secundaria completa la tienen 115.358 (4,24%), 567.307 (20,87%) Media Completa; en cuanto a educación terciaria, solo 144.959 (5,33%) tienen estudios técnicos, 51.063 (1,87%), estudios tecnológico, a propósito de educación superior, solo 177.379 (6,52%) tienen títulos universitarios, y únicamente 46.805 (1,72%) manifiestan tener títulos de postgrado.

Si la educación rural o campesina se caracterizó por la existencia de programas aislados, sin continuidad, y sin inversión representativa, esta perspectiva del gobierno es aún más dramática con los grupos étnicos, dada la importancia que tienen estas comunidades en la configuración de la densidad demográfica en Colombia. Para la atención de la población indígena en Colombia, el gobierno cuenta con el programa Álvaro Ulcué Chocué, que consiste en la otorgación de créditos condonables.

En el periodo de tiempo comprendido entre 2006-2019, el Ministerio de Educación, ni a través de su página web, ni de SNIES (Sistema Nacional de Información de Educación Superior) proporciona información sobre coberturas obtenidas con los rubros de inversión referidos en relación con los programas específicamente orientados a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Solo dentro del programa: *Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior, Fondos poblacionales* se encuentra la especificación de las siguientes coberturas para los años 2011-2012:

Tabla 76 Cobertura de fondos otorgados dentro del rubro: Apoyo comunidades Indígenas Álvaro Ulcué Chocué durante los años 2011-2012, aprobados 2013

Cobertura de fondos otorgados dentro del rubro: Apoyo comunidades Indígenas Álvaro Ulcué Chocué durante los años 2011-2012, aprobados 2013					
DEPARTAMENTO	AÑO 2011 APROBADOS	AÑO 2011 LEGALIZADOS	AÑO 2012 APROBADOS	AÑO 2012 LEGALIZADOS	AÑO 2013 APROBADOS
AMAZONAS	14	6	17	10	3
ANTIOQUIA	19	8	22	9	795
ARAUCA	0	0	2	0	0
ATLANTICO	88	66	151	110	93
BOLIVAR	44	26	46	34	86
BOYACA	0	0	1	0	2
CALDAS	69	33	50	25	123
CAQUETA	1	0	3	0	10
CASANARE	1	1	1	1	1
CAUCA	159	127	190	120	323
CESAR	92	52	113	82	83
CHOCO	100	81	87	51	17
CORDOBA	326	245	345	208	177
CUNDINAMARCA	5	3	6	4	2
DISTRITO CAPITAL	19	10	36	18	685
GUAINIA	6	4	7	4	0
GUAVIARE	2	1	1	1	0
HUILA	5	1	8	5	15
LA GUAJIRA	371	166	323	149	310
MAGDALENA	4	2	38	29	109
META	0	0	1	0	11
NARINO	213	184	267	191	147
NORTE DE SANTANDER	1	0	1	0	30
PUTUMAYO	87	60	118	83	42
QUINDIO	0	0	0	0	9
RISARALDA	21	9	44	28	40
SAN ANDRES	0	0	4	4	0
SANTANDER	3	0	0	0	71
SUCRE	206	148	313	184	120

TOLIMA	140	115	150	113	157
VALLE DEL CAUCA	48	15	114	49	172
VAUPES	22	15	41	28	0
VICHADA	12	1	1	0	0
Total general	2078	1379	2501	1540	3633

Elaborado por: MEN (2020) (capturado el 10 04 2020), Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior, Fondos poblacionales, en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Proyectos-Cierre-de-Brechas/307836:Regionalizacion-y-flexibilidad-de-la-oferta-de-educacion-superior>

De las líneas de crédito específicamente diseñadas para la comunidad indígena, en el año 2011 la media de créditos aprobados en todo el país fue de 62,9 y para el mismo año la media de legalizados fue de 41,7. Para el año 2012 la media de aprobados fue de 75,7 mientras que la de legalizados fue de 46,6. En el año 2013 se presentó una media de 110 aprobados. El mayor número de créditos legalizados lo tuvo el departamento de Córdoba en el 2011 con 245 y el año 2012 con 208.

Tabla 77 Cobertura de fondos otorgados a las comunidades afrodescendientes durante los años 2011-2012, aprobados 2013, dentro del proyecto: Fondos poblacionales

Cobertura de fondos otorgados a las comunidades afrodescendientes durante los años 2011-2012, aprobados 2013, dentro del proyecto: *Fondos poblacionales*

DEPARTAMENTO	TOTAL APROBADOS 2011	2011 LEGALIZADOS	TOTAL APROBADOS AÑO 2012	AÑO 2012 LEGALIZADOS	TOTAL APROBADOS AÑO 2013
ANTIOQUIA	79	53	231	166	402
ARAUCA	0	0	5	2	14
ATLANTICO	127	102	284	222	201
BOLIVAR	131	77	481	404	496
BOYACA	3	1	1	1	2
CALDAS	1	1	2	2	2
CAQUETA	0	0	0	0	2
CASANARE	2	2	6	3	14

CAUCA	106	80	248	213	294
CESAR	41	27	54	46	100
CHOCO	333	186	834	720	708
CORDOBA	61	44	197	144	161
CUNDINAMARCA	8	6	3	3	10
DISTRITO CAPITAL	42	33	92	69	80
GUAVIARE	0	0	2	2	1
HUILA	6	4	2	1	3
LA GUAJIRA	52	40	66	44	94
MAGDALENA	77	55	86	62	96
META	9	5	5	4	10
NARINO	134	85	454	377	370
NORTE DE SANTANDER	17	10	9	8	7
PUTUMAYO	11	8	21	16	27
QUINDIO	21	8	8	3	14
RISARALDA	40	29	49	40	69
SAN ANDRES	9	7	22	20	3
SANTANDER	10	10	3	3	11
SUCRE	54	42	106	84	122
TOLIMA	0	0	5	3	5
VALLE DEL CAUCA	83	56	305	249	679
VICHADA	0	0	1	1	3
Total general	1457	971	3582	2912	4000

Elaborado por: MEN (2020) (capturado el 10 04 2020), Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior, Fondos poblacionales, en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Proyectos-Cierre-de-Brechas/307836:Regionalizacion-y-flexibilidad-de-la-oferta-de-educacion-superior>

De las líneas de crédito específicamente diseñadas para las comunidades afrodescendientes, en el año 2011 la media de créditos aprobados en todo el país fue de 48,5 y para el mismo año la media de legalizados fue de 32,3. Para el año 2012 la media de aprobados fue de 119,4 mientras que la de legalizados fue de 97. En el año 2013 se presentó una media de aprobados de 133,3. El mayor número de créditos legalizados lo tuvo el departamento de Chocó en el 2011 con 186 y el año 2012 con 720.

El ICETEX (2013: 58), en un estudio titulado: *La educación superior en Colombia en grupos étnicos y víctimas*, señala que debido a su alta demanda y su limitada capacidad de atención -con los fondos orientados a los indígenas y a los afrodescendientes-, reconoce que desde

el año 2010 han visto como se ha producido un aumento de la solicitudes regulares del Fondo ACCES por parte de la población indígena. En el año 2010 el programa ACCES tuvo una cobertura para la población indígena de 1.438 SL (solicitudes legalizadas)⁴⁶⁸, para el año 2011 contó con 2.597 (SL), en el 2012 fueron 2.899 (SL) (ICETEX, 2013: 58), los créditos regulares ACCES para indígenas permiten la condonación hasta del 50% del monto total de la deuda. Además es importante mencionar que en el año 2010 el ICETEX realizó la aprobación de 2.075 créditos regulares ACCES para indígenas, de ellos legalizaron la aprobación los mencionados 1.438, esto quiere decir que la deserción entre los aprobados y los legalizados es 30,69% dado que solo se legalizan el 69,3% de los aprobados (datos del 2010). En el año 2011 se presentaron 3.474 aprobaciones, de las cuales se legalizaron 2.597, por ende, la deserción bajo al 25,24%, y se legalizaron el 74,75%. En el año 2012, fueron aprobados 4420 créditos, y se legalizaron 2,899; por lo tanto, la deserción en el otorgamiento volvió a subir al 34,41%, puesto que se legalizaron el 65,58% de los créditos regulares aprobados.

En relación con la población raizal de San Andres y Providencia, en el año 2013 el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional y del ICETEX llevó a cabo una alianza estratégica con el archipiélago con el fin de mejorar el *capital humano* de las islas. El convenio tuvo como propósito crear un programa de créditos condonables con el fin de beneficiar a 700 personas, de los cuales 600 estaban orientadas a pregrado y 100 a postgrado (ICETEX, 2013: 51). El total del presupuesto del programa fue de 35.123.381.022 divididos en la aprobación de 605 solicitudes para pregrado, con un sub-total de 33.477.225.172; y de 101 solicitudes aprobadas para postgrado por un valor de 1.646.155.850 (ICETEX, 2013: 52).

Tabla 78 Rubros del presupuesto ejecutado (girado) del ICETEX orientado hacia los grupos étnicos y víctimas del conflicto armado en Colombia

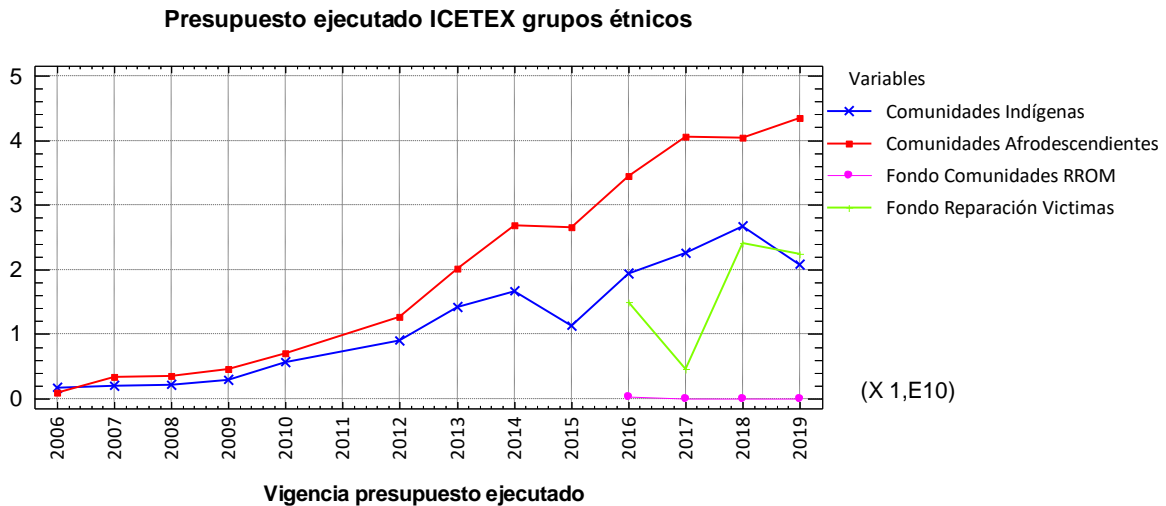
⁴⁶⁸ Es necesario realizar la distinción entre solicitudes hechas, solicitudes aprobadas, y solicitudes legalizadas, éstas últimas reflejan la verdadera cobertura del programa dado que representan los montos finales ejecutados.

Rubros del presupuesto ejecutado (girado) del ICETEX orientado hacia los grupos étnicos y víctimas del conflicto armado en Colombia

Vigencia presupuesto ejecutado	Asistencia a comunidades Indígenas	Asistencia a comunidades negras	Fondo Comunidades RROM	Fondo Reparación víctimas del conflicto
2006	\$1.600.812.664	\$947.336.907		
2007	\$2.009.940.000	\$3.305.767.500		
2008	\$2.085.000.000	\$3.430.000.000		
2009	\$2.903.000.000	\$4.541.000.000		
2010	\$5.657.000.000	\$7.021.009.001		
2012	\$9.035.160.000	\$12.681.360.000		
2013	\$14.143.372.054	\$20.047.411.083		
2014	\$16.634.393.100	\$26.853.699.093		
2015	\$11.302.817.938	\$26.503.974.187		
2016	\$19.310.628.152	\$34.503.974.187	\$290.000.000	\$15.000.000.000
2017	\$22.548.065.593	\$40.500.913.611	\$24.087.834	\$4.632.275.781
2018	\$26.615.203.729	\$40.469.117.669	\$75.876.677	\$24.009.960.084
2019	\$20.721.175.471	\$43.516.029.779	\$47.336.000	\$22.425.696.473

ICETEX (2020), *Estados financieros y presupuestos* (capturado el 11 04 2020), *Ejecución vigencias anteriores*, (2019), (2018), (2017), (2016), (2015), (2014), (2013), (2012), (2010), (2009), (2008), (2007), (2006) disponible en: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/estados-financieros-y-presupuesto/presupuesto-de-la-entidad>

Tabla 79 Presupuesto ejecutado ICETEX grupos étnicos



La variable de *Asistencia a comunidades negras* tiene en general una sola tendencia de aumento en la inversión de manera sostenida entre los años 2006 y 2019. La variable *Asistencia a comunidades Indígenas* si bien presenta una sola tendencia de crecimiento, a su vez, contiene una variación cíclica de descenso en los años 2015 y 2019. El *Fondo Reparación víctimas del conflicto* es el rubro de inversión más joven y presenta los cambios más fuertes en la inversión.

Tabla 80 Estadísticos descriptivos presupuesto ejecutado ICETEX en inversión a grupos étnicos

Tabla estadísticos descriptivos presupuesto ejecutado ICETEX en inversión a grupos étnicos						
Estadísticos descriptivos						
	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.	Varianza
Asistencia a comunidades Indígenas	13	\$1.600.812.664	\$26.615.203.729	\$11.889.736.054	8750241229	8,E+19
Asistencia a comunidades negras	13	\$947.336.907	\$43.516.029.779	\$20.332.430.232	15988916217	3,E+20
Fondo Comunidades RROM	4	\$24.087.834	\$290.000.000	\$109.325.128	122297801	1,E+16
Fondo Reparación víctimas del conflicto	4	\$4.632.275.781	\$24.009.960.084	\$16.516.983.085	8843172575	8,E+19
Elaborado por: Montoya (2020)						

El dato de mayor inversión en los 4 rubros de inversión lo *tiene Asistencia a comunidades negras* con \$43.516.029.779 correspondiente al año 2019. La menor inversión es de \$24.087.834 en relación con la comunidad RROM. La media de inversión más alta la tiene *Asistencia a comunidades negras* \$20.332.430.232, y la desviación típica más baja 3,E+20, nuevamente la evidencia *Asistencia a comunidades negras* ello quiere decir que de los 4 es el rubro de inversión más estable en el tiempo.

9.7 La educación rural, intercultural y etnográfica en Chile

En un estudio realizado por la FAO y la UNESCO (2004), con financiación del CIDE, la REDUC, y Coperazione Italiana, se expresa que una de las mayores dificultades para abordar el tema de la *educación campesina* en Chile, se encuentra en la delimitación de lo que es rural y urbano debido a que existe una imbricación entre ambas en las regiones del país. En el documento se afirma que por un lado, “lo rural se extiende por múltiples rutas al urbano” (2004: 93), por otro lado, continua existiendo una fuerte influencia por parte de los indígenas en: “{...} los comportamientos sociales de los habitantes y economías de muchas ciudades, comunas y regiones.” (2004: 93). Así, afirma el documento, *la ruralidad* es tan dispersa como lo son los contextos ecológicos, de biodiversidad, de existencia de culturas que componen las regiones.

De tal forma, la realidad rural en Chile está compuesta por una perspectiva de regionalización que incluye diversos componentes sociales, culturales, económicos y políticos. En primer lugar, se encuentran las contradicciones sociales resultado de la multiculturalidad. En segundo lugar, la heterogeneidad de las perspectivas económicas y ambientales, en las que se incluye: “{...} minería, agricultura, forestación, pesca y extracción marítima, turismo en diversas manifestaciones, zonas de expansión urbana, ganadería; bosques naturales, aguas interiores y marítimas, gran diversidad de ecosistemas.” (FAO & UNESCO, 2004: 100). Esto produce como resultado que la población rural viva en comunidades, algunas de ellas denominadas *villorios* (zonas de pequeña agricultura y minifundio) al interior de las regiones. Por ende, afirma la FAO y la UNESCO (2004: 100) en Chile la ruralidad no se define únicamente por su territorio no-urbano, o por la producción agrícola, sino por la influencia “{...} que se extiende a la vida, cultura, existencia, creencias, economías, política, organización social de los espacios de contacto así como de las poblaciones y dinámicas urbanas, particularmente en ciudades pequeñas y medianas, ampliándose a las condicionantes básicas del desarrollo local y regional.” (FAO & UNESCO, 2004: 100). En consecuencia la mejor forma de abordar los temas de educación rural y educación étnica es por la vía de comprensión de las dinámicas regionales.

En una perspectiva más reciente, de acuerdo con el CENSO del año 2017, el total de los ciudadanos en Chile durante ese año fue de 17.574.003 (INE, 2017: 12). La población en área urbana era de 15.424.263 que representa el 87,8% del total general, y las personas en el área rural eran 2.149.740 que constituyen el 12,2% de la composición demográfica del país (INE, 2017: 13). Como nación Chile está dividida en 16 regiones: 1) Arica y Parinacota, 2) Tarapacá, 3) Antofagasta, 4) Atacama, 5) Coquimbo, 6) Valparaíso, 7) Metropolitana, 8) Lib. Gral B. O'Higgins, 9) Maule, 10) Ñuble, 11) Biobío, 12) Araucanía, 13) Los Ríos, 14) Los Lagos, 15) Aysén, y 16) Magallanes.

Tabla 81: Composición demográfica de las regiones en Chile

Composición demográfica de las regiones en Chile					
Nombre de la región:	Código Región	Observación:	Hombres	Mujeres	TOTAL
ARICA Y PARINACOTA	15	Total Regional	112.581	113.487	226.068
TARAPACÁ	1	Total Regional	167.793	162.765	330.558
ANTOFAGASTA	2	Total Regional	315.014	292.520	607.534
ATACAMA	3	Total Regional	144.420	141.748	286.168
COQUIMBO	4	Total Regional	368.774	388.812	757.586
VALPARAÍSO	5	Total Regional	880.215	935.687	1.815.902
METROPOLITANA DE SANTIAGO	13	Total Regional	3.462.267	3.650.541	7.112.808
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS	6	Total Regional	453.710	460.845	914.555
MAULE	7	Total Regional	511.624	533.326	1.044.950
BIOBÍO	8	Total Regional	983.317	1.054.097	2.037.414
LA ARAUCANÍA	9	Total Regional	465.131	492.093	957.224
LOS RÍOS	14	Total Regional	188.847	195.990	384.837
LOS LAGOS	10	Total Regional	409.400	419.308	828.708
AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO	11	Total Regional	53.647	49.511	103.158
MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA	12	Total Regional	85.249	81.284	166.533

Elaborado por Montoya (2020). Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2017), *Cantidad de personas por edad y sexo*, Resultados CENSO 2017, Chile en: <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>

Nota: En Chile a partir del 2018 la división política se conforma en 15 regiones y no en 16, como en los años anteriores. La nota del INE es la siguiente: Desde septiembre 2018, la Provincia de Ñuble perteneciente a la actual Región del BíoBío. (INE, 2017).

La composición demográfica nos indica que las tres poblaciones más grandes son: 1) El área metropolitana de Santiago de Chile con 7.112.808; 2) seguida de la región del BíoBío con 2.037.414, y 3), Valparaíso con 1.815.902. Y las tres regiones con menor densidad de población son: Arica y Parinacota con 226.068, seguida por Magallanes y de la Antártica Chilena con 166.533; y el área con menores habitantes es Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo con 103.158.

Tabla 82: Composición urbana-rural de la población en Chile (Censo 2017)

NOMBRE REGIÓN	CÓDIGO REGIÓN		TOTAL POBLACIÓN EFECTIVAMENTE CENSADA	TOTAL ÁREA URBANA	TOTAL ÁREA RURAL
PAÍS	País	Total País	17.574.003	15.424.263	2.149.740
ARICA Y PARINACOTA	15	Total Región	226.068	207.231	18.837
TARAPACÁ	1	Total Región	330.558	310.065	20.493
ANTOFAGASTA	2	Total Región	607.534	571.748	35.786
ATACAMA	3	Total Región	286.168	260.520	25.648
COQUIMBO	4	Total Región	757.586	615.116	142.470
VALPARAÍSO	5	Total Región	1.815.902	1.652.575	163.327
METROPOLITANA DE SANTIAGO	13	Total Región	7.112.808	6.849.310	263.498
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS	6	Total Región	914.555	680.363	234.192
MAULE	7	Total Región	1.044.950	765.131	279.819
ÑUBLE	16	Total Región	480.609	333.680	146.929
BIOBÍO	8	Total Región	1.556.805	1.379.015	177.790
LA ARAUCANÍA	9	Total Región	957.224	678.544	278.680
LOS RÍOS	14	Total Región	384.837	275.786	109.051
LOS LAGOS	10	Total Región	828.708	610.033	218.675
AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO	11	Total Región	103.158	82.098	21.060
MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA	12	Total Región	166.533	153.048	13.485

Elaborado por Montoya (2020). Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2017), *Población total por sexo y área urbana-rural, según región y edad simple*, en: <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>

Las zonas del país con mayor población urbana son: área metropolitana de Santiago de Chile con 6.849.310, Valparaíso con 1.652.575, y Biobío con 1.379.015, Maule con 765.131, Libertador General Bernardo O'Higgins con 680.363, entre otros. Las zonas del país con mayor número de población rural son: Maule con 279.819, la Araucanía con 278.680; el área metropolitana de Santiago de Chile con 263.498, La región Libertador General Bernardo O'Higgins con 234.192, los Lagos con 218.675, y Biobío con 177.790, entre otros.

Tabla 83: Población Chilena que se identifica con un grupo indígena u originario en Chile

Población Chilena que se identifica con un grupo indígena u originario en Chile:		
NOMBRE REGIÓN	CÓDIGO REGIÓN	TOTAL POBLACIÓN QUE SE CONSIDERA PERTENECIENTE A UN PUEBLO INDÍGENA U ORIGINARIO
	País	2.185.792
ARICA Y PARINACOTA	15	78.883
TARAPACÁ	1	80.065
ANTOFAGASTA	2	82.412
ATACAMA	3	55.413
COQUIMBO	4	64.956
VALPARAÍSO	5	119.751
METROPOLITANA DE SANTIAGO	13	695.116
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS	6	57.280
MAULE	7	49.013
ÑUBLE	16	22.341
BIOBÍO	8	167.291
LA ARAUCANÍA	9	321.328
LOS RÍOS	14	96.311
LOS LAGOS	10	228.766
AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO	11	29.075
MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA	12	37.791

Elaborado por Montoya (2020). Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2017), *Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y sexo*, en: <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>

La zona metropolitana de Santiago de Chile es la que más población étnica tiene con 695.116 personas. Eso demuestra la alta migración interna de la población indígena hacia la capital del país. A parte del área metropolitana, las regiones con mayor número de personas que se identifican su pertenencia con un grupo indígena u originario son, en orden, descendente: La Araucanía con 321.328, Los lagos con 228.766, Biobío con 167.291, Valparaíso con 119.751. Como podemos apreciar, las demás regiones tienen menos de 100.000 personas que se identifican con grupos indígenas, y la que representa menos población es el Ñuble con 22.341; sin embargo, continúa siendo un segmento muy importante de la composición demográfica de la región. En síntesis, eso nos proporciona evidencia que la población étnica continúa siendo un segmento fundamental de la composición de la ciudadanía chilena, dado que de la población general es 17.574.003, y 2.185.792 se identifican con los grupos indígenas, esto representa el 12,43% del total de los ciudadanos chilenos.

Tabla 84: Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y años de escolaridad en Chile (INE 2017). Primera parte de la tabla

Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y años de escolaridad en Chile (INE 2017). Primera parte de la tabla

AÑOS DE ESCOLARIDAD	TOTAL POBLACIÓN INDIGENA	MAPUCHE	AYMARA	RAPA NUI	LICAN ANTAI	QUECHUA
Total País	2.185.792	1.745.147	156.754	9.399	30.369	33.868
0 años	259.198	205.004	20.740	1.227	3.801	3.608
1 año	52.535	42.586	3.832	283	694	718
2 años	60.264	49.416	4.195	320	751	786

3 años	73.605	61.342	4.604	350	816	899
4 años	80.988	67.151	4.801	376	951	996
5 años	70.435	58.468	4.427	252	702	1.021
6 años	108.911	90.808	6.300	377	1.210	1.274
7 años	69.334	58.290	3.803	265	729	711
8 años	196.960	166.026	10.605	492	2.076	2.125
9 años	82.050	67.106	5.183	335	970	1.094
10 años	118.896	96.545	7.849	444	1.462	1.679
11 años	75.788	59.139	6.258	314	994	1.511
12 años	517.608	404.677	41.424	2.075	7.892	10.417
13 años	40.565	31.590	3.159	214	625	676
14 años	76.345	58.727	5.737	419	1.490	1.246
15 años	73.553	57.001	5.370	432	1.126	1.464
16 años	54.576	41.306	4.336	333	1.010	759
17 años	104.974	77.789	8.710	567	1.937	1.562
18 o más años	15.419	11.131	1.117	72	210	226
Ignorado	53.788	41.045	4.304	252	923	1.096

Elaborado por Montoya (2020). Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2017), *Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y años de escolaridad en Chile*, en: <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>

Tabla 85: Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y años de escolaridad en Chile (INE 2017). Segunda parte de la tabla

Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y años de escolaridad en Chile (INE 2017). Segunda parte de la tabla

COLLA	DIAGUITA	KAWÉSQAR	YAGÁN O YÁMANA	OTRO	PUEBLO IGNORADO	AÑOS DE ESCOLARIDAD	TOTAL POBLACIÓN INDIGENA	Porcentaje todos los pueblos, años de escolaridad
20.744	88.474	3.448	1.600	28.115	67.874	Total País	2.185.792	100
2.528	10.203	311	131	3.061	8.584	0 años	259.198	11,8583104
480	1.861	55	36	481	1.509	1 año	52.535	2,40347663
494	2.033	65	34	513	1.657	2 años	60.264	2,75707844
565	2.401	81	33	555	1.959	3 años	73.605	3,36742929
674	2.975	105	62	669	2.228	4 años	80.988	3,70520159
579	2.370	73	35	627	1.881	5 años	70.435	3,22240177
841	3.920	131	59	1.000	2.991	6 años	108.911	4,98267905
595	2.400	94	45	580	1.822	7 años	69.334	3,17203101

1.704	6.844	273	122	1.579	5.114	8 años	196.960	9,01092144
926	3.309	115	60	829	2.123	9 años	82.050	3,7537881
1.206	4.844	202	84	1.294	3.287	10 años	118.896	5,43949287
780	3.211	120	53	1.167	2.241	11 años	75.788	3,46730155
5.125	22.664	776	385	7.373	14.800	12 años	517.608	23,6805698
477	1.934	82	28	666	1.114	13 años	40.565	1,85584905
865	3.804	144	71	1.370	2.472	14 años	76.345	3,49278431
787	3.202	165	77	1.497	2.432	15 años	73.553	3,36505029
563	2.755	138	62	1.091	2.223	16 años	54.576	2,4968524
1.069	5.076	351	150	2.486	5.277	17 años	104.974	4,80256127
138	665	76	38	594	1.152	18 o más años	15.419	0,70541936
348	2.003	91	35	683	3.008	Ignorado	53.788	2,46080139

Elaborado por Montoya (2020). Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2017), *Población que se considera perteneciente a un pueblo originario por nombre del pueblo originario, según región y años de escolaridad en Chile*, en: <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>

De acuerdo con el INE (Censo de Chile 2017) del conjunto total de la población Chilena 2.185.792 se identifican con los pueblos indígenas y originarios: De ellos, 259.198 que corresponde al 11,85% tienen 0 años de instrucción. Entre 0 y cinco años de escolaridad hay 597.025 personas, que corresponden a un 27,31% de la población aborígen. Entre 0 y 11 años de escolaridad existen 1.248.964 de indígenas que representan 57,1%. De hecho solo 517.608 manifiestan tener 12 años de estudio que constituyen el 23,68% y de ahí en adelante: 40.565 (1,85%) declaran tener 13 años de educación; 76345 (el 3,49%) con 14 años; 73.553 (el 3,36%) con 15 años; 54.576 (el 2,49%) 16 años; 104.974 (4,8%) 17 años; y 15.419 (el 0,70), afirma que tiene 18 o más años de formación académica.

Existe una importante diferencia en los sistemas de subvención de la educación superior en Colombia y Chile. En Colombia existe un sistema de universidades públicas financiadas directamente por el Estado que constituyen el conjunto general del acceso a la educación superior por vía de la oferta. Pero también existen instituciones, programas y proyectos encargados de fortalecer la educación desde la demanda, tal como en efecto lo lleva a cabo el ICETEX en sus procesos de gestión pública. En Chile el caso es completamente diferente,

su estructura de financiamiento está volcada estructuralmente a la perspectiva de la demanda; por este motivo, Chile tiene un conjunto de políticas y programas a través de los cuales se realiza este proceso. En ese sentido, es importante recordar que ese conjunto de herramientas ya fue analizado en el capítulo sobre *el financiamiento de la educación superior en Chile*. No obstante, a continuación, se describe sintéticamente, hacia quien están dirigidas las 17 vías a través de las cuales el Ministerio de Educación de Chile y su gobierno realiza el proceso de subvención de la educación superior. Ello con el objetivo de evidenciar que en el país austral no existen programas *de financiamiento de la educación superior* diseñados específicamente para los indígenas, originarios, negritudes u otras comunidades étnicas, sino que éstas poblaciones puede participar en el conjunto general de estas herramientas las cuales ya se han analizado en el capítulo titulado: *la calidad de la educación superior como criterio para la asignación de recursos, sobre la introducción del sistema de becas y el papel del crédito en la financiación de la educación superior en Chile y Colombia*.

En consecuencia, presentamos a continuación un análisis del comportamiento general de la matrícula de las regiones, pero no es posible llevar a cabo un estudio más detallado como el que se presentó en Colombia debido a la circunstancia recientemente descrita.⁴⁶⁹

⁴⁶⁹ En Chile existe una asociación denominada: *Red de Universidades de Educación en Territorios Rurales*, la cual es reconocida por el Ministerio de Educación de Chile; esta asociación está compuesta por las siguientes universidades: 1) Universidad de Playa Ancha, 2) Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 3) Universidad de Concepción, 4) Universidad Católica del Maule, 5) Pontificia Universidad Católica de Chile sede Villarrica, 6) Universidad Arturo Prat, y 7) Universidad de Los Lagos. Pero, el objetivo de la Red está centrada en el fortalecimiento de procesos académicos y no ofrece estadísticas de sus acciones. De acuerdo con ellos mismos sus objetivos son: “1) Fomentar la investigación y la docencia en el ámbito de la educación en contexto rural, que permita contribuir al mejoramiento permanente de su calidad. 2) Impulsar la colaboración académica entre universidades integrantes de la Red a través de la conformación de equipos de investigación, publicaciones, movilidad académica de estudiantes y colaboración en la docencia de formación inicial, post grado y perfeccionamiento. 3) Establecer redes de colaboración con los profesores rurales tanto a través de su organización como en los respectivos territorios. 4) Contribuir al mejoramiento permanente de las prácticas pedagógicas en las escuelas en territorios rurales. 5) Colaborar en la difusión de las buenas prácticas pedagógicas de las escuelas en territorio rural. 6) Sensibilizar a la comunidad universitaria acerca de la importancia de una educación de calidad en los contextos rurales, en función de la equidad social y la identidad cultural.” Ministerio de Educación de Chile (2020), *Red de Universidades de Educación en Territorios Rurales*, en: <https://rural.mineduc.cl/2016/03/16/red-universidades-educacion-territorios-rurales/>

Para el análisis del comportamiento de *Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019* dividiremos el objeto de análisis en dos. En el primero estarán las regiones con mayor densidad demográfica de personas que se auto-identifican con grupos étnicos o indígenas, u originarios. En el segundo, aquellos cuya población aborígen es menor a 80.000 personas.

Tabla 86: Conformación de los grupos de estudio para el análisis total de la matrícula universitaria por regiones en Chile

Grupo de estudio Nro.1			Grupo de estudio Nro.2		
NOMBRE REGIÓN	CÓDIGO REGIÓN	TOTAL POBLACIÓN INDÍGENA	NOMBRE REGIÓN	CÓDIGO REGIÓN	TOTAL POBLACIÓN INDÍGENA
METROPOLITANA DE SANTIAGO	13	695.116	COQUIMBO	4	64.956
LA ARAUCANÍA	9	321.328	LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS	6	57.280
LOS LAGOS	10	228.766	ATACAMA	3	55.413
BIOBÍO	8	167.291	MAULE	7	49.013
VALPARAÍSO	5	119.751	MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA	12	37.791
LOS RÍOS	14	96.311	AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO	11	29.075
ANTOFAGASTA	2	82.412	ÑUBLE	16	22.341
TARAPACÁ	1	80.065			

Elaborado por: Montoya (2020), Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2017), *Cantidad de personas por edad y sexo*, Resultados CENSO 2017, Chile en: <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>

Tabla 87: Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019 en Chile. Primer grupo de análisis

Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019 en Chile. Primer grupo de análisis

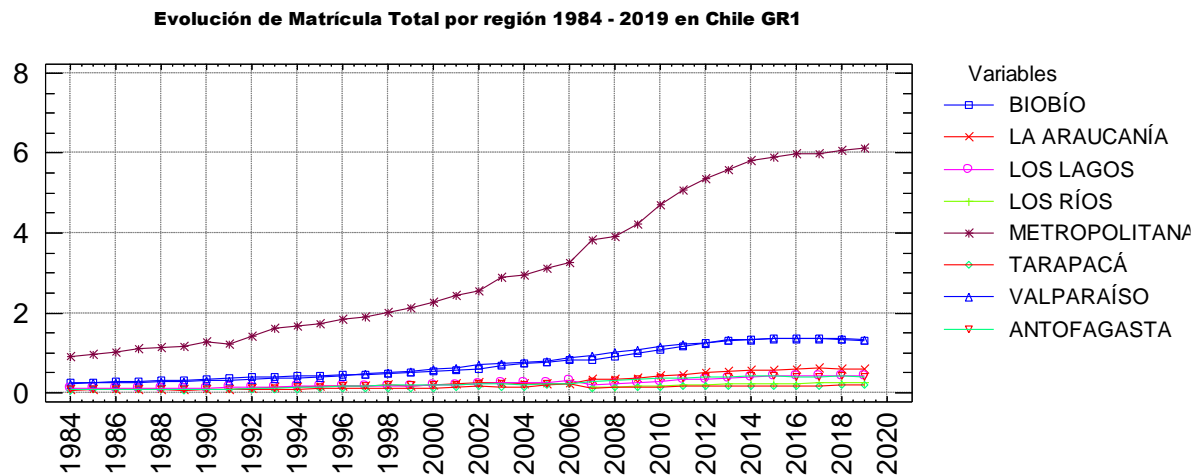
Nombre Región	METROPOLITANA DE SANTIAGO	LA ARAUCANÍA	LOS LAGOS	BIOBÍO	VALPARAÍSO	LOS RÍOS	ANTOFAGASTA	TARAPACÁ
Código Región	Región Metropolitana	IX Región	X Región	VIII Región	V Región	XIV Región	II Región	I Región
1984	90.853	7.759	10.340	24.257	22.547		9.334	6.942
1985	96.672	8.297	10.945	26.774	24.455		8.656	7.153
1986	103.275	8.109	11.794	28.605	26.303		9.832	7.219
1987	109.691	8.428	12.452	29.532	26.737		9.061	7.637
1988	114.884	8.508	12.728	31.388	28.424		9.832	7.376
1989	115.394	8.899	12.355	30.946	28.228		7.469	6.789
1990	127.866	9.352	12.467	33.337	30.452		9.095	7.455
1991	123.121	9.102	13.516	35.502	31.117		7.821	8.913
1992	143.006	10.589	14.412	40.240	33.743		10.564	9.132
1993	160.457	13.026	15.149	41.067	36.921		12.309	9.423
1994	166.172	14.450	15.754	42.357	37.705		12.936	9.598
1995	173.842	16.278	16.132	42.720	40.693		13.688	9.931
1996	184.852	17.654	16.191	44.771	42.812		17.979	10.355
1997	189.461	18.148	15.645	46.649	47.567		18.096	11.278
1998	202.333	19.281	17.722	48.003	51.204		20.053	10.102
1999	212.748	17.894	18.315	51.392	54.761		18.993	12.127
2000	226.603	20.465	19.900	53.435	59.813		19.290	12.452
2001	242.779	22.306	20.619	58.069	62.760		19.797	13.232
2002	255.598	26.398	22.686	60.987	69.951		23.327	16.388
2003	290.570	24.857	24.441	67.305	74.379		21.742	13.494
2004	296.044	23.028	26.045	72.491	76.434		20.621	14.044
2005	311.459	23.621	26.428	76.022	78.691		23.472	19.009
2006	326.151	23.389	30.721	83.256	87.958		23.731	22.179
2007	381.708	33.876	20.658	81.988	94.265	14.555	28.714	12.076
2008	392.715	34.453	23.517	90.756	100.977	14.882	30.408	13.287
2009	422.535	38.248	26.701	98.528	107.378	16.894	33.426	14.305
2010	470.229	42.358	29.562	107.115	116.170	17.705	36.254	15.542
2011	506.869	46.636	33.109	117.533	123.107	19.006	37.552	15.716
2012	535.531	50.381	34.618	124.331	125.397	20.396	38.426	15.696
2013	559.124	53.793	38.038	131.784	132.435	21.885	40.705	16.787
2014	582.281	56.535	39.883	134.728	134.303	22.415	41.752	17.519
2015	590.537	57.775	41.982	137.240	136.046	22.620	42.313	18.120
2016	598.045	60.320	42.889	135.760	136.793	23.379	40.548	17.806
2017	598.212	61.262	43.156	134.774	135.137	24.341	40.792	17.623

2018	607.079	60.915	43.738	132.680	135.286	26.085	41.214	19.069
2019	613.381	60.745	43.520	131.579	134.749	26.718	41.038	19.735

Elaborado por: Montoya (2020), Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc (Chile, 2020), *Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019*, en: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

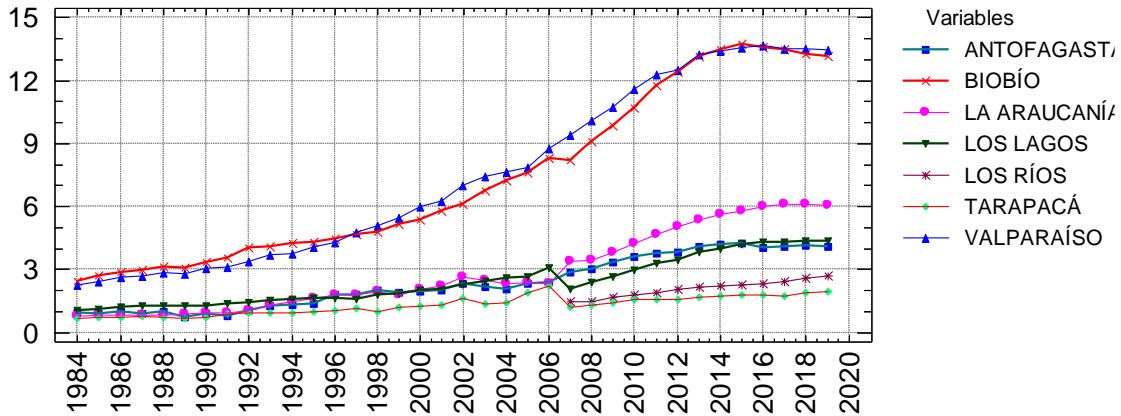
Del primer grupo en torno al total de la matrícula de la educación superior en Chile entre 1984 y 2019, podemos afirmar lo siguiente: Primero, con es de esperarse el área metropolitana de Santiago de Chile presenta la media más alta de estudiantes de formación superior con un dato de 308.946; de las regiones, la que presenta una media superior, en este periodo de tiempo, es Valparaíso con una media de 74.602; seguida por: Biobío con 72.997; la Araucanía con 28.253, los Lagos con 23.836, Antofagasta con 23.356, los Ríos con 20.837, y Tarapacá 12.930.

Serie de tiempo: 38 Evolución de matrícula total por región 1984-2019 en Chile GR1



Serie de tiempo: 39 Evolución de matrícula total por región 1984-2019 en Chile GR1 sin área metropolitana

Evolución de matrícula total por región 1984-2019 GR1 sin área Metropolitana



En la primera gráfica se evidencia la importante concentración que tiene el área metropolitana de Santiago de Chile en la provisión de la matrícula de educación superior en relación con las demás regiones del país. En la segunda gráfica, en primera instancia, que las regiones de Valparaíso y de Biobío constituyen las otras dos zonas de concentración de educación superior en Chile. En segunda instancia, en general, en todas las variables se evidencia una tendencia de crecimiento, aunque en 4 regiones (Tarapacá, los Ríos, y Antofagasta, y los Lagos) se presentó un importante cambio de crecimiento a decrecimiento entre los años 2006 y 2007, aunque nuevamente a partir de ese año se evidencia tendencia al aumento, sin embargo, éste resulta más moderado entre los años 2014-2019 en los que se observa una estabilización de los datos.

Serie de tiempo: 40 Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019 en Chile. Segundo grupo de análisis

Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019 en Chile. Segundo grupo de análisis

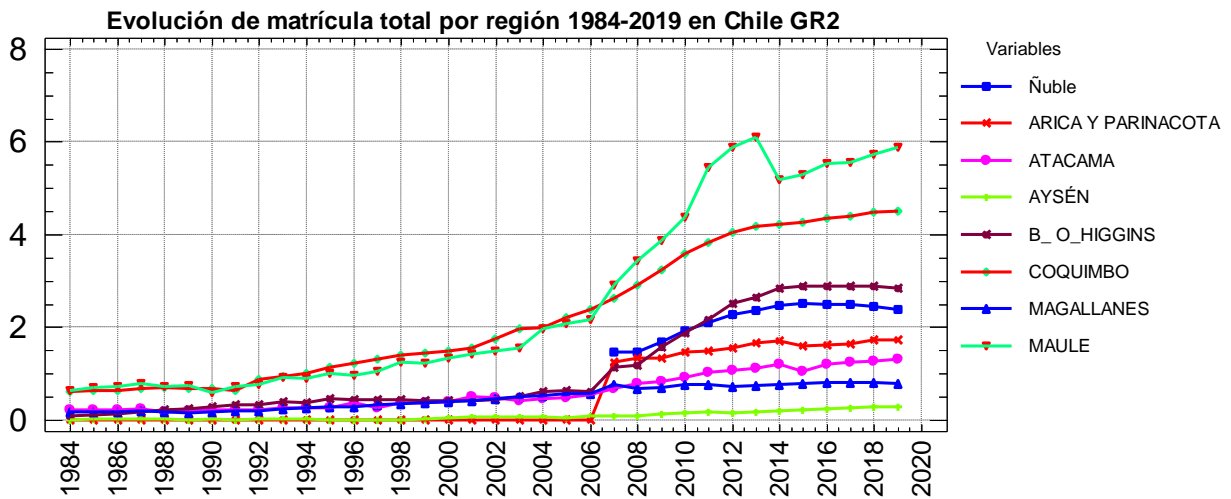
Nombre Región	ARICA Y PARINACOTA	ATACAMA	COQUIMBO	LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS	MAULE	ÑUBLE	AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO	MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA	Total general
Código Región	XV Región	III Región	IV Región	VI Región	VII Región	XVI Región	XI Región	XII Región	Total general
1984		2.093	6.118	794	6.398			1.716	189.151
1985		2.137	6.235	994	6.891		185	1.746	201.140
1986		2.114	6.426	1.371	7.271		251	1.804	214.374
1987		2.348	6.792	1.819	7.964		180	1.871	224.512
1988		1.834	6.959	2.126	7.217		136	1.783	233.195
1989		1.895	6.722	2.326	7.483		73	1.529	230.108
1990		2.165	6.682	2.873	5.889		117	1.732	249.482
1991		2.170	6.327	3.292	7.236		101	1.891	250.109
1992		2.227	8.677	3.363	7.565		124	2.057	285.699
1993		2.535	9.360	3.977	9.198		124	2.474	316.020
1994		2.621	10.019	3.677	8.973		117	2.695	327.074
1995		2.732	11.402	4.577	10.140		9	2.798	344.942
1996		3.636	12.158	4.267	9.656		4	2.853	367.188
1997		2.561	13.124	4.354	10.533			3.187	380.603
1998		3.753	13.935	4.343	12.418			3.406	406.553
1999		3.611	14.517	4.148	12.167		308	3.693	424.674
2000		3.828	14.845	4.068	13.376		343	3.907	452.325
2001		4.957	15.486	4.255	14.131		700	4.191	483.282
2002		4.827	17.417	4.281	14.767		659	4.596	521.882
2003		4.211	19.762	5.076	15.570		671	5.036	567.114
2004		4.594	19.974	6.068	19.572		693	5.170	584.778
2005		4.824	22.016	6.406	20.789		534	5.731	619.002
2006		5.552	23.910	6.157	21.536		974	5.628	661.142
2007	12.507	6.828	26.259	11.318	29.034	14.589	867	7.596	776.838
2008	13.429	7.797	29.175	11.827	34.241	14.579	964	6.790	819.797
2009	13.354	8.205	32.315	15.757	38.782	16.856	1.353	7.082	891.719
2010	14.662	9.108	35.849	18.830	43.720	19.341	1.521	7.652	985.618
2011	14.833	10.282	38.145	21.632	54.398	21.032	1.671	7.578	1.069.099
2012	15.473	10.724	40.414	25.134	58.780	22.750	1.606	7.263	1.126.920
2013	16.712	11.079	41.822	26.371	61.057	23.631	1.723	7.425	1.184.371
2014	17.001	12.009	42.277	28.465	51.770	24.617	1.987	7.588	1.215.130
2015	16.012	10.521	42.727	28.893	52.978	25.154	2.215	7.910	1.233.043
2016	16.216	12.128	43.601	28.829	55.349	24.997	2.471	8.047	1.247.178

2017	16.450	12.554	43.899	28.957	55.627	24.887	2.620	8.002	1.248.293
2018	17.269	12.745	44.821	28.827	57.257	24.530	2.762	8.000	1.262.277
2019	17.376	13.084	45.051	28.444	58.716	23.733	2.852	7.789	1.268.510

Elaborado por: Montoya (2020), Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc (Chile, 2020), *Evolución de Matrícula Total por región 1984 – 2019*, en: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

En el segundo grupo, podemos observar que la media más alta, en relación con la matrícula total de educación superior entre 1984-2019 la tiene la zona de Maule con 25.234, seguida por la región de Coquimbo con 21.811; la otra provincia que también tiene una media en cuanto a cobertura superior a las 20.000 personas es el Ñuble con 21.592. Las demás regiones, O'Higgins con 10.774, Atacama con 5.841, Arica y Parinacota 5.591, Magallanes 4.728, y la región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo con 858.

Serie de tiempo: 41 Evolución de matrícula total por región 1984-2019 en Chile GR2



En esta gráfica se aprecia que del segundo grupo la región que más presenta crecimiento en la matrícula de educación superior es el Maule. En cuanto a la tendencia general de las variables es importante establecer dos observaciones; la primera entre 1984-2006 en el que en las regiones más pequeñas (Aysén, Magallanes, Atacama, Arica y Parinacota, Ñuble, y

O'Higgins) su comportamiento tiene una tendencia a ser plano, es decir, sin crecimiento; por el contrario, a partir del año 2006, se puede apreciar un aumento importante en la matrícula de estas regiones. La segunda observación se encuentra en que de las regiones menores, las que presentan un mayor crecimiento son el Maule y Coquimbo, además, es posible constatar –en el caso del Maule- como su ampliación se presenta desde 1996, no obstante, en el año 2014 presentó un descenso muy fuerte, del que solo se recupera cinco años más tarde en el 2019.

9.8 Conclusiones del análisis de los enfoques diferenciales

- 1) Si tenemos en cuenta que para el año 2018 de un total de 43.835.324 de personas censadas en el año 2018 por el DANE, declararon pertenecer a los grupos indígenas 1.876.752, y que la inversión en programas diseñados por el ICETEX para esa población específica durante ese año fue de \$26.615.203.729 la proporción del tamaño de la población con el rubro invertido es muy bajo, toda vez que solo el 3,34% de la población que corresponde a 56.787 declaran tener formación universitaria (CENSO 2018).
- 2) Los mismo sucede con las personas que se identifican como *Negro(a)*, *Mulato(a)*, *Afrodescendiente*, *Afrocolombiano(a)* que en total es una población de 2.942.859 (Dato CENSO 2018), y que para el mismo año la inversión en programas diseñados por el ICETEX para esa población específica durante ese año fue de \$43.516.029.779 toda vez que solo el 6,52%, esto es, 177.379 personas manifiestan tener formación universitaria.
- 3) Que los rubros denominados *Asistencia a comunidades Indígenas*, *Asistencia a comunidades negras*, presentan una tendencia de crecimiento desde el año 2006 hasta el año 2019, pero que el impacto de cobertura que obtienen continúa siendo muy baja en relación con el tamaño de la población existente.
- 4) Que las principales medidas que ha adoptado el gobierno se constituyen por los créditos condonables bajo las figuras *Asistencia a comunidades Indígenas*, *Asistencia*

a comunidades negras, pero que dichos fondos tienen una alta demanda, son insuficientes, y como lo demuestra el estudio del propio ICETEX (2013) ello conduce a los grupos étnicos tengan que acceder a los créditos normales ACCES, mientras que para el año 2011 el total de créditos legalizados dentro del programa Álvaro Ulcué Chocué fue de 1379, para ese mismo año, los créditos ACCES legalizados por la población indígena fueron 2597, esto es el 188%.

- 5) Que la comunidad que se identifica con la pertenencia al grupo étnico: *Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente, Afrocolombiano(a)* en Colombia asciende a 2.718.051; de ellos 164.960 que constituyen el 6,06% no tienen ningún nivel de educación. 67.633 (2,48%) tienen Preescolar; 554.073 (20,38%) Primaria Incompleta; 288.890 (10,62%), 401.505 (14,77%) Secundaria Incompleta; 89.163 (3,28%) Media Incompleta; 11.500 (0,42%) Normal Incompleta. En consecuencia, 1.577.724 que corresponde al 58,04% no tiene la educación media como nivel más alto de educación.
- 6) Que de las 1.699.497 personas que se identifican como población indígena, 221.721 (13,04%) no tiene ningún nivel de estudio; 52.260 (el 3,07%) solo tiene pre-escolar; 484.344, que significa el 28,49% de esta etnia tienen la primaria incompleta; 222.843 (el 13,11%) la Secundaria Incompleta; 46.803 (el 2,75%) la educación media incompleta; 4.017 (0,23%) normal incompleta. En consecuencia, 1.031.988 que representan el 60,69% de la población indígena no tiene ni siquiera la educación media completa como nivel educativo más alto.
- 7) Que el gobierno presenta evidencia de la existencia de proyectos y programas de política pública encaminados al fortalecimiento de la educación rural, campesina y de las regiones, sin embargo, estos se caracterizan por ser fragmentados, sin continuidad en el tiempo, desarticulados, con bajo financiamiento, y sujetos a la voluntad de inversión por parte de los gobernantes y sus periodos.
- 8) Que en general existe un problema de *transparencia y de acceso* a la información por parte de la ciudadanía a la información relativa a las coberturas y otros aspectos

relacionados con la inversión pública en la atención a las comunidades étnicas, indígenas, y afrodescendientes.

- 9) Que dado el propio diagnóstico del gobierno en torno a la potencialidad de crecimiento económico con base en el campo, y la densidad de la población rural, se puede interpretar que los proyectos y programas actualmente existentes orientados a la inversión en educación rural y campesina, están desarticulados, tienen baja inversión y no permiten impactar estructuralmente el campo colombiano, y esto teniendo en cuenta que, de acuerdo con el DANE, la población colombiana asciende a los 48.258.494; de ellos, 36.424.653 viven en cabeceras municipales, y en zonas rurales 11.833.841 (resultado de la sumatoria de Centros Poblados + Rural Disperso). De tal forma, la población rural constituye el 24.52% del total de los ciudadanos.

Tercera variable núcleo: Calidad, capital humano y equidad

10 La calidad de la educación superior como criterio para la asignación de recursos, sobre la introducción del sistema de becas y el papel del crédito en la financiación de la educación superior en Chile y Colombia

10.1 Introducción del capítulo

La consideración de los créditos como medida eficaz y eficiente para financiar procesos de formación educativa no es nada nueva. Entre los años sesenta y setenta las diferencias entre las ayudas estudiantiles en los países Latinoamericanos era el siguiente: el grupo de Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela, se identificaron por la creación de instituciones especializadas en crédito educativo. Ecuador, Colombia, Panamá y Argentina, se caracterizaron por introducir programas de ayuda general que beneficiaban a los estudiantes. Jamaica y Costa Rica por desplazar la responsabilidad del crédito a entidades bancarias o instituciones de desarrollo regional (Broderson & Sanjurjo, 1978: 40). De tal forma se presentaron diversas estrategias a partir de las cuales los gobiernos subsidiaron parcial o totalmente el costo de la educación superior; entre las medidas antes empleadas en el contexto del concepto *estado del bienestar*, estuvieron las becas directas, parciales o totales; el pago parcial o total de las matrículas o vouchers; el suministro de bienes y servicios complementarios, pero fundamentales en el proceso de formación académica: subsidios al transporte, alimentación, alojamiento, formación complementaria, libros, implementos y materiales de investigación, entre otros.

Sin embargo, debido precisamente al crecimiento de la población estudiantil, y en parte, al trabajo promotor realizado por Milton Friedman en los Estados Unidos, se desarrolló la idea

de que el mecanismo más eficaz para financiar la educación superior era a través del crédito. Este aspecto ideológico, junto a la presión ejercida por el crecimiento demográfico, la necesidad del sistema de ampliar cobertura, el paradigma proveniente de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) en la búsqueda constante de eficiencia, eficacia, condujo a los países latinoamericanos a pasar de una política de ayudas estudiantiles directas hacia la estimulación del crédito educativo.

Desde el seminario de financiamiento de la educación superior apoyado por el BID y el Banco Mundial (en 1978) se plantearon las siguientes razones para justificar la implementación del crédito como medida de financiamiento de la educación superior: Primero: A partir de la defensa *ideológica de la teoría del capital humano*, se estableció el siguiente razonamiento: si el financiamiento de la educación se concibe como una inversión, incluso más alta que la que se obtiene a través de la generación de capacidad productiva directa, el presupuesto consiste, en que ya no importa tanto el estrato social al que se pertenezca, porque la apertura en la capacidad de endeudamiento permitiría a todos acceder a los niveles de educación deseados. Segundo, quienes defienden el instrumento del préstamo como vía de financiación radica en que cumple la satisfacción de *los criterios de equidad y eficiencia*, dado que a través de él es posible no sólo beneficiar a los estudiantes sino también a las instituciones⁴⁷⁰. El tercer presupuesto radica en que los beneficios que se obtienen de graduarse de las universidades privadas serán tales, que permitirán pagar los costos del crédito y de la inversión. En síntesis, en términos de implementación de política educativa esto significa que el sistema permitiría que el costo total de la educación fuera pagado por los usuarios y el gobierno fomentaría un proceso redistributivo a través de un sistema de financiación especialmente dirigido hacia las poblaciones menos favorecidas de la sociedad. Broderson & Sanjurjo, (1978: 43-44) sostuvieron que estos argumentos se basan en el presupuesto de que el aumento de los ingresos depende directamente de los niveles educativos y no de otro tipo de factores

⁴⁷⁰ “[...] En la medida que el crédito cubra los gastos de matrícula, se contribuirá a financiar simultáneamente a los estudiantes y las universidades.” (1978: 40).

socioeconómicos. Por otro lado, existe el problema de las consecuencias negativas en términos de las leyes de oferta y demanda laboral, que implican que en el caso de una mayor oferta profesional se produce una reducción en el precio de los salarios de ese sector, y el mercado no tiene en cuenta cuáles niveles salariales les permitiría a los profesionales endeudados pagar sus compromisos y a cuáles no.

Y cuarto, el papel de crédito como instrumento de financiación de la educación superior tiene tres connotaciones importantes; la primera, desde finales de los años setenta el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el Banco Mundial han sostenido la necesidad de ampliar tanto los actores, instituciones como las fuentes de financiamiento de la educación superior. En ese sentido, los gobiernos de Colombia han presionado para fortalecer la privatización de la educación superior, y en dicho contexto, han promocionado el crédito educativo como una herramienta importante para mejorar el acceso a la educación superior.

La segunda connotación se encuentra en la posibilidad de crear fondos rotativos que permitan la recuperación de capital y la sostenibilidad en el tiempo del instrumento (Broderson & Sanjurjo, 1978: 41). La tercera, consiste en que la creación de fondos rotativos para la atención del crédito educativo tiene las siguientes características: 1) Los resultados de la implementación de los sistemas de créditos depende del sistema de financiamiento que existen en las universidades. De tal manera que:

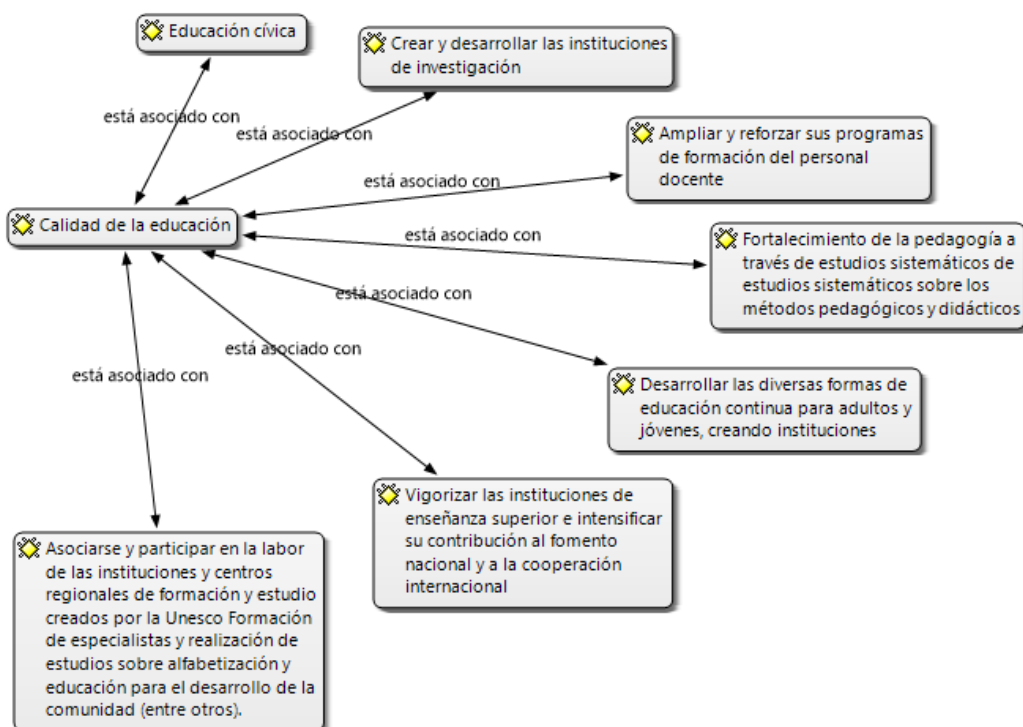
{...} Si el crédito educativo sustituye un sistema vigente de becas se logrará un mayor aporte privado. Si las universidades –públicas o privadas- cobran una matrícula, el nuevo régimen, aun cuando se base en una tasa de interés subsidiada, también resultará en una nueva mezcla de financiamiento con un mayor aporte relativo del sector privado, dado que la matrícula probablemente superará el subsidio implícito en la tasa de interés. Por el contrario, si los préstamos financian los gastos de estudio y mantenimiento de estudiantes que ingresan a universidades públicas gratuitas y/o cubre el costo existente de matrícula en instituciones privadas, aumentará la participación relativa del sector público en el financiamiento total en función del subsidio que implica una tasa de interés por debajo de la del mercado. (1978: 41).

2) El sistema requiere de una inyección continua de capital debido a que en las primeras etapas del financiamiento las instituciones se encuentran en una actividad de asignación de los préstamos y no de recuperación de la cartera. 3) Existe un crecimiento importante de la demanda debido al crecimiento demográfico estudiantil; lo que desde el principio se infiere que es poco factible que las instituciones que realicen la función del crédito educativo logren su autosostenibilidad (Broderson & Sanjurjo, 1978: 41-42). Esto nos plantea la pregunta por los resultados de la existencia de los créditos rotativos para financiamiento de la educación y sus características, y los niveles de inequidad que generan las instituciones de financiamiento de la educación por la vía del crédito, cuando estas son autosostenibles o generan ganancias.

10.2 La creación de los procesos de evaluación externa de la calidad como una medida resultante de la economía política de las entidades multilaterales

El tema de la calidad de la educación no es nuevo, algunos referentes internacionales sobre este tema se encuentran en las resoluciones de la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, desde los años de 1966-1967-1968. Sin duda otros antecedentes se encuentran en las reuniones previas (Tananarive, Africa 1962), (San José, América Latina en 1966) y Estados árabes (1967-1968). Sin querer expresar que ese sea el principio, pues la reunión de París de 1966 fue la Nro. 14, sino que se toman estas resoluciones como un punto de referencia en la segunda parte del siglo XX, para iniciar este análisis. Particularmente las conferencias de París de 1966 establecían una relación intrínseca entre la calidad y los siguientes aspectos:

Diagrama 24: Codificación axial de la definición de calidad de la educación por parte de la ONU



De estas consideraciones iniciales podemos indicar la existencia de al menos dos descripciones importantes: Primera, por parte de la UNESCO (1966a) en los años sesenta y setenta, la calidad de la educación era un tema integral. Segunda, la calidad de la educación era una preocupación en principio referido al campo de la educación y la pedagogía. En términos generales, se podría afirmar que siempre ha sido así, que incluso hoy es así; la hipótesis interpretativa inicial es que progresivamente el campo decisional se encuentra en factores cada vez más externos a la educación. La educación hoy es cada vez más un servicio privado, en el que las decisiones de política educativa son tomadas por factores externos basados en modelos macroeconómicos, del desarrollo, y de teoría de la administración pública.

Ello se evidenció en las transformaciones estructurales que se implementaron en Latinoamérica a partir de los años ochenta. La argumentación esgrimida por la Escuela de Chicago del desarrollo en torno a la crisis del concepto de Estado de Bienestar, que, en

Latinoamérica, se reflejó en las consecuencias negativas del crecimiento de la deuda externa, los déficits fiscales, la desaceleración económica y el aumento de la inflación.

Estos fenómenos fueron la justificación perfecta para la introducción de una serie de reformas estructurales en materia económica, política y social, que se evidencia en los siguientes procesos: 1) La introducción de The New Economy. 2) En Latinoamérica the New Economy se conoció por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo como el Nuevo Modelo Económico (Foley, 1997). 3) El Nuevo Modelo Económico no es más que la implementación de la teoría del desarrollo desde la variable del crecimiento económico (principalmente defendido por la Escuela de Chicago (Friedman, 1980); (Friedman, 1993)); y los principios de la teoría económica neoclásica que son: El individualismo, el instrumentalismo y el equilibrio metodológico (Arnsperger, Ch & Varoufakis, 2006). Estos elementos fundamentan a su vez, las transformaciones de la Nueva Gestión Pública (Aguilar, 2004), (Aguilar, 2016), y lo que sociológicamente hemos denominado el Consenso de Washington (Williamson, 1990) (Williamson, 1993), que posteriormente, trasladados al campo de la educación fundamentan *el capitalismo académico* (Santos, Boaventura de Sousa (2005); *la universidad empresarial* (Fernández, 2009); *el semiocapitalismo* Franco Berardi (2010: 107); o la *bioeconomía* de Andrea Fumagalli (2010).

En forma específica, en los años ochenta se produjo un fortalecimiento de la educación privada en Latinoamérica, pero fue un fenómeno particularmente importante en Chile. El cambio de paradigma de una educación superior que se abre hacia una dimensión epistemológica y administrativa hacia la educación terciaria, produjeron como consecuencia positiva la ampliación de cobertura; pero a su vez, la proliferación de IES y de programas diversos, trajeron consigo la incuestionable pregunta por la calidad educativa.

En contexto, nos dice Salazar & Caillón (2012: 11) se toma la decisión de implementar los sistemas de medición de la calidad de la educación superior, en principio, tomando como

referencia las experiencias norteamericanas, y posteriormente, los procesos implementados en Bolonia a partir de la ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education). Este proceso se inicia en Chile en 1990, década en la que se crearon o se asignaron funciones a distintas entidades de controlar externamente la calidad de la educación superior en Chile, México, Costa Rica, Colombia y Argentina; posteriormente se crea en el año 2003 la RIACES (Red Iberoamericana de Acreditación y de la Calidad de la Educación Superior). Así, como lo reconoce el documento de la UNESCO (2006: 18), *Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras*, en la actualidad, más de 60 países han adoptado sistemas de evaluación interna y externa de la calidad de la educación superior. Los organismos que ejercen esta función tienen características diversas entre sí: algunos cuentan con organismos públicos, mientras que en otros países la realizan entidades no gubernamentales. Además, existen diferencias en torno a la definición de “calidad”, cuál es su finalidad, cuáles son sus funciones, y cómo se articulan estos procesos con los de financiación, la existencia de las instituciones, los programas, y los métodos utilizados para la garantía de calidad y convalidación.

El tema de la calidad de la educación, y la evaluación externa de la misma, impactan de forma directa la forma como se formulan, se implementan y se interpretan las funciones y metas fundamentales de la educación superior, dentro de las cuales, sin lugar a duda, se encuentran los temas de la producción de ciencia, tecnología e innovación.

10.3 La evaluación externa de la calidad de la educación

Existen diversas perspectivas sobre la definición de la calidad aplicada a los sistemas de educación superior, a continuación, señalaremos 4 grandes horizontes: A) El horizonte minimalista; B) La teoría de Entradas-procesos-y-salidas (Inputs–Process–Outputs); C) La definición de Barnett. Y D) La declaración de la Conferencia Mundial de la Educación.

De acuerdo con José Miguel Salazar & Caillón (2012: 23) hemos denominado A) el horizonte minimalista como aquel que tiene las siguientes características: 1) El estudio se lleva a cabo desde una perspectiva comparada centrada en la aplicación de determinados estándares mínimos. 2) Se trata sus objetivos para contextos diversos. 3) Tiene: “{...} la habilidad de satisfacer demandas y expectativas de consumidores directos e indirectos, y de una amplia gama de interesados” (2012: 23); y 4) Se orienta a la búsqueda de la excelencia (2012: 23).

B) La teoría de Entradas-procesos-y-salidas (Inputs–Process–Outputs) nos dice John Dew (2011: 2) analiza principalmente los procesos educativos como un modelo en que la calidad consiste en la variación del valor agregado obtenido en las *entradas, procedimientos o transformaciones y sus salidas*; la cual es completamente consistente con la perspectiva de la evaluación externa de la calidad, en el sentido que se evalúa tanto *la ruta metodológica (entradas, procedimientos o transformaciones y sus salidas)* como de sus resultados mediante la evaluación externa, la cual se realiza bien a través de pruebas estandarizadas, o mediante la evaluación por pares académicos. En esta dimensión, como lo propone Salazar & Caillón (2012: 24) se establece que existe calidad cuando las instituciones, los programas y sus procesos: 1) Cumplen con el propósito para el cual fueron creados (fitness por purpose), de tal manera, el énfasis de la evaluación está en la relación medios fines. 2) En esta perspectiva, quien determina la calidad es el beneficiario final dado que es él quien puede establecer si los resultados cumplen o no con su finalidad, de tal forma, se posiciona a los empleadores y el sector productivo como actores determinantes en la evaluación. 3) Se mueve en una lógica de rendición de cuentas (value for money), la cual es definida así: “{...} En una lógica de rendición de cuentas, existe calidad cuando quienes pagan por un producto o servicio estiman que su precio es justo. Esta forma de entender la calidad está vinculada al monitoreo de la eficiencia en las organizaciones a través del desarrollo de indicadores de desempeño, que permiten definir metas y cuantificar resultados.” (Salazar & Caillón, 2012: 24). Y 4) Emplea como criterio la transformación entendida como la experiencia de quien pasa por el proceso educativo y del cambio que experimentó.

C) Por su parte, la que hemos denominado la teoría de Barnett, abarca 3 nociones: la de calidad objetiva, subjetiva e incremental. Nos dice Salazar (2012) que Barnett (1992) entiende por la primera lo siguiente: “{...} *Una noción de calidad objetiva* enfatiza que es posible identificar y cuantificar ciertos aspectos del quehacer universitario en todos los niveles del sistema en base a una metodología común (generalmente asociada al uso de indicadores)” (2012: 24). La noción subjetiva se refiere a la posibilidad de reconocer múltiples sentidos de interpretar la calidad, y por ende, centra su análisis en contrastar el desempeño del programa o institución en relación con su propia finalidad e intenciones formativas declaradas en los documentos o elementos normativos de la misma institución. Nos dice Salazar: “{...} *Una noción de calidad incremental*, como una forma de apreciar el progreso que una misma institución o programa tiene respecto de su propio desempeño pasado” (Salazar & Caillón, 2012: 24). Así, de acuerdo con Salazar esta orientación corre el riesgo de caer en ambigüedad en el proceso de verificación o validación.

Y D) De acuerdo con la declaración de la Conferencia Mundial de la Educación (1998), se concibe la calidad de educación superior como un concepto pluridimensional que abarca distintas funciones y actividades en torno a las actividades fundamentales de formación, que comprende los programas académicos; los componentes que posibilitan el desarrollo de la investigación científica; los procesos administrativos, equipos, instalaciones, y los servicios de impacto a la comunidad, y en general a la sociedad. Este conjunto de intenciones y prácticas requieren, según la declaración, la instauración de unos procesos de autoevaluación interna y externa, los cuales deben ser realizados con transparencia por expertos independientes y especializados que orienten los sistemas universitarios hacia una mejor calidad. La implementación de la evaluación tendría un conjunto de características, en primera instancia, debería respetar los contextos local, regional y nacional. En segundo lugar, el proceso debe ser institucional. Tercero, se introduce la dimensión de la internacionalización como un factor determinante. Y cuarto, para obtener la calidad en sus diversos niveles se requiere una selección del personal y la búsqueda del perfeccionamiento constante en los planes de estudios, la metodología del proceso pedagógico, y la movilidad

interna y externa. Así mismo, se propone el uso de las nuevas tecnologías de la información como un instrumento importante en este proceso debido a su impacto en la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos.

Como lo reconoce el documento: UNESCO (2006: 18) *Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras*, en la actualidad, más de 60 países han adoptado sistemas de evaluación interna y externa de la calidad de la educación superior. Los organismos que ejercen esta función tienen características diversas entre sí: algunos cuentan con organismos públicos, mientras que en otros países la realizan entidades no gubernamentales. Además, existen diferencias en torno a la definición de “calidad”, cuál es su finalidad, cuáles son sus funciones, y cómo se articulan estos procesos con los de financiación, la existencia de las instituciones, los programas, y los métodos utilizados para la garantía de la calidad y su certificación.

María José Lemaitre (2012: 9) nos dice que las primeras experiencias de evaluación de la calidad se llevaron a cabo en Estados Unidos a partir de la necesidad de establecer lineamientos para la educación en medicina; mientras que los ejercicios análogos en Europa se realizaron con el fin de evaluar los resultados de la gestión pública en las entidades educativas. Posteriormente con el acuerdo de Bolonia se crea la ENQA (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*) que a partir de ese momento definirá los estándares, criterios y procedimientos para la evaluación externa de la educación superior en la Comunidad Europea. En este contexto, señala Salazar & Caillón (2012: 11) se los países toman la decisión de implementar los sistemas de medición de la calidad de la educación superior, en principio, estableciendo como referencia las experiencias norteamericanas, y posteriormente, los procesos implementados en Bolonia a partir de la ENQA. Este proceso paralelo en Latinoamérica se inicia en Chile en 1990, década en la que se crearon o se asignaron funciones a distintas entidades de controlar externamente la calidad de la educación superior en Chile, México, Costa Rica, Colombia y Argentina;

posteriormente se crearía en el año 2003 la RIACES (Red Iberoamericana de Acreditación y de la Calidad de la Educación Superior).

De acuerdo con Lemaitre (2012: 9) el tema de la calidad de la educación en Latinoamérica aparece como uno subsecuente e intrínsecamente relacionado con tres factores: primero, el aumento de la cobertura y de la diversificación institucional a los que se enfrentaron los sistemas de educación superior después de la segunda guerra mundial, pero con una etapa muy importante de desarrollo a partir de 1980. Segundo, controlar la calidad del progresivo crecimiento de la educación superior privada. Y tercero, para nosotros resulta importante mencionar que las transformaciones del concepto de Nueva Gestión Pública, y la influencia de enfoques como el *Rational Choice*, *Public Choice* y *Neos institucionalismo* permitieron trasladar la noción de *accountability* a los procesos de la educación superior. Y a su vez, esta última tiene tres pretensiones: A) Un control y supervisión de los procesos de gestión (ya sea pública o privada). B Una toma de decisiones transparente e informada a través de la comunicación y producción de los datos. Y C) la rendición de cuentas con un énfasis en los resultados y de las consecuencias de la acción pública o privada (Aguilar, 2013: 127). En efecto, la *rendición de cuentas* orientada a los sistemas educativos incluye procesos como *la evaluación por desempeño, logros y objetivos específicos*. La introducción de procesos que impliquen trasladar el concepto de demanda y oferta a la asignación de recursos, tanto en una perspectiva nacional como al interior de las IES. Y la creación de sistemas de financiamiento basados en los principios del mérito, la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos desde una dimensión cuantitativa de los resultados y de la calidad que abordaremos en la siguiente sección.

10.4 Análisis descriptivo de los elementos relacionados con la relación entre educación y calidad en los aspectos normativos fundamentales de Colombia y Chile

Análisis QDA: 5 Comparación de indicadores semánticos en relación con la categoría de núcleo: Calidad y control y vigilancia

Comparación de indicadores semánticos en relación con la categoría de núcleo: Calidad y control y vigilancia

Colombia	Chile	Colombia	Chile
Subcategoría II:	Subcategoría II:	Subcategoría III:	Subcategoría III:
Control y vigilancia	Control y vigilancia	Calidad	Calidad
Indicadores semánticos:	Indicadores semánticos:	Indicadores semánticos:	Indicadores semánticos:
Responsabilidad	Responsabilidad	Calidad del servicio	Calidad de la educación
Responsabilidad de los departamentos en la regulación de la educación	Participación	Evaluación de la calidad de los programas académicos y de las instituciones	Calidad compartida en los ámbitos privado y público
Responsabilidad de los diversos niveles del gobierno	El Estado tendrá instituciones que serán de su propiedad y se encontrarán bajo su administración	Cobertura y calidad	Es deber del Estado mantener y proveer información sobre la calidad, cobertura y equidad del sistema y las instituciones educativas
El fomento, la inspección y vigilancia de la de la educación superior	Es deber del Estado realizar supervisión, a los establecimientos y promover el desarrollo profesional docente	Calidad y eficiencia	Los indicadores cuantitativos proveerán una evaluación objetiva y transparente
Creación y funcionamiento de Instituciones públicas y privadas	Establece los requisitos y el proceso para el reconocimiento oficial de los establecimientos e instituciones educativas de todo nivel	Calidad académica	Aseguramiento de la calidad de la educación superior por parte del Estado
Inspección y evaluación del proceso educativo	El Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación son los responsables de la inspección y vigilancia de la calidad de la educación	La igualdad de oportunidades estará limitada por el criterio del mérito	criterio del mérito
Regulación de los cobros en las matrículas por parte del gobierno nacional		Equidad y calidad de su servicio	
Vigilancia del sistema			La calidad se medirá por medio de indicadores cuantitativos

Personal idóneo	La Agencia de Calidad de la Educación evaluará los resultados de los alumnos y el desempeño de los establecimientos educacionales con base en indicadores cuantitativos
Estudios de factibilidad	Evaluación de resultados y desempeño
Flexibilidad	Agencia de calidad de la educación
Transparencia	
Mantener y proveer información sobre la calidad, cobertura y equidad del sistema y las instituciones educativas	

Elaboró: Montoya (2019). Unidad de análisis normativo en Colombia compuesta por: 1) Ley 8 de enero de 1979, 2) Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, 3) Constitución Política de Colombia (1991), 4) ley 30 de 1992, y 5) ley 115 de 1994. Unidad de análisis normativo en Chile compuesta por: 1) Constitución Política Nacional (1980), 2) Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), 3) ley Nro. 19.876 (2003), 4) Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005), y la Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009).

En Colombia desde el Artículo 22 del decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980 se establece como una de las funciones fundamentales de la educación superior la vigilancia del sistema, la cual incluye una revisión de los requisitos mínimos académicos, científicos y administrativos, tanto para la apertura de las instituciones como para la creación de los programas. Esta perspectiva se reitera en el artículo 67 de la Constitución política de Colombia, en la que a partir de 1991, se establece la función de ejercer la vigilancia de la calidad de la educación por parte de las entidades del Estado: “{...} Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.” (Constitución Política de Colombia, 1999: Artículo 67). Así, con base en esta norma, la Ley 30 de diciembre 28 de 1992, en el artículo 3ro establece la función de velar por la calidad del servicio educativo⁴⁷¹.

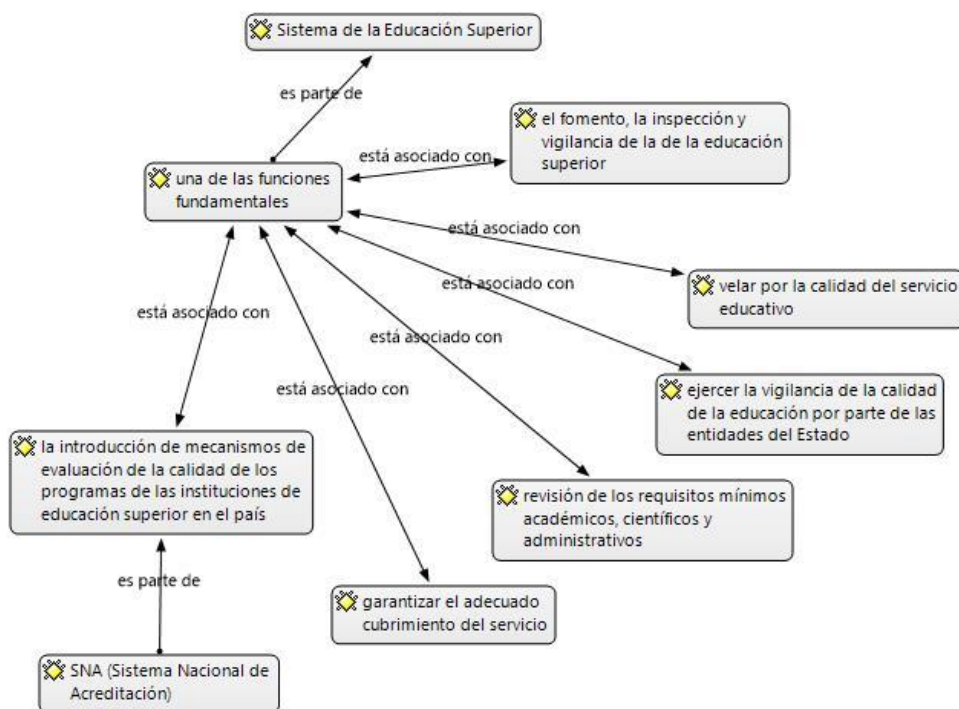
⁴⁷¹ En los siguientes términos: “{...} El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.” (Ley 30, 1992: Artículo 3ro). Esta

La misma ley 30 en sus artículos 31 y 32 ordena al Estado Colombiano la función de crear los mecanismos *de evaluación de la calidad de los programas de las instituciones de educación superior en el país*.⁴⁷² E indica que el fomento, la inspección y vigilancia de la educación superior estarán orientados a los siguientes objetivos: a) Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. b) Vigilar el cumplimiento de la autonomía universitaria. c) Garantizar el derecho de la educación superior privada. d) Fomentar la investigación y ofrecer las condiciones para su desarrollo. e) Facilitar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a la cultura, y crear los mecanismos financieros que lo hagan viable. f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes. g) Fomentar la producción del conocimiento, la tecnología y la cultura. h) Propender por la evaluación de la calidad de los programas académicos y de las instituciones; y i) Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico.

función se reitera en el artículo 6to: "{...} Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución {...}" (Ley 30, 1992: Artículo 6to). El párrafo del artículo 21 se refiere al cumplimiento de la apertura de los programas de Maestría y Doctorado a los parámetros de calidad exigidos por el CESU (Consejo Nacional de Educación Superior).⁴⁷¹ De acuerdo con el artículo 22 será función del CESU además: {...} El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de Educación Superior y determinará el campo o campos de acción en que se puedan desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente Ley." (Ley 30, 1992: Artículo 22).

⁴⁷² Y la ley 115 de 1994 reitera esta función en los siguientes términos: "Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento. El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo." (Ley 115 de febrero 8 de 1994, Artículo 4to).

Análisis QDA: 6: Codificación axial sobre el sistema de la educación superior en Colombia



En 1992 se crea en Colombia el Sistema Nacional de Acreditación con la puesta en funcionamiento de dos organismos, el CESU (Consejo Nacional de Educación Superior) y el CNA (Consejo Nacional de Acreditación). Estos aspectos se complementan con el decreto 2904 de 1994 que define en forma explícita la acreditación de las instituciones y de los programas de la educación superior así: “{...} La acreditación es el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social.” (CESU, 1995, Acuerdo Nro. 6). Posteriormente, con el acuerdo 06 de 1995 del CESU se instauran las políticas de acreditación.; y con el acuerdo 01 del 2000 del mismo organismo se cimenta la reglamentación del CNA.

En las palabras del mismo Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el SNA (Sistema Nacional de Acreditación) es: “{...} el conjunto de políticas, estrategias, procesos y organismos cuyo

objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones de educación superior que hacen parte del sistema cumplen con los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos” (República de Colombia 1992, Ley 30, artículo 53). A su vez, el CNA se encuentra conformado por un grupo colegiado de 7 consejeros cuyo objetivo es coordinar, promover y ejecutar la política de acreditación adoptada por el CESU.⁴⁷³

El CESU es el Consejo Nacional de Educación Superior, se trata de una instancia con funciones de planificación, asesoría, coordinación y recomendación para la educación superior en Colombia. Su objetivo principal es apoyar al Ministerio de Educación Nacional en la consecución de los fines y propósitos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad: “El CESU es un organismo colegiado, integrado por representantes de las comunidades académicas y científicas, del sector productivo del país y por algunos representantes de las instituciones oficiales que tienen que ver con el desarrollo del sector educativo en el nivel superior” (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2013).

⁴⁷³ El CESU está integrado por: El Ministro de Educación Nacional, quien lo preside; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación; El Rector de la Universidad Nacional de Colombia; el Director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colciencias; un rector de universidad estatal u oficial; dos rectores de universidades privadas; un rector de universidad de economía solidaria; un rector de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial; un rector de institución técnica profesional estatal u oficial; dos representantes del sector productivo; un representante de la comunidad académica de universidad estatal u oficial; un profesor universitario; un estudiante de los últimos años de universidad; y el Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), con voz pero sin voto. (MEN, 2013).

Diagrama 25: Codificación axial SNA en Colombia



Para el CNA (Consejo Nacional de Acreditación) la calidad del sistema de educación superior se constituye en su razón de ser, y su objetivo fundamental consiste en reconocerla, incrementarla y desarrollarla en la educación superior en Colombia. Por este motivo, el CNA (2013) asume que se trata de un esfuerzo continuo por parte de las instituciones que conforman la educación superior en el país para desarrollar fundamentalmente tres funciones: docencia, investigación y proyección social.

Este concepto de calidad de la educación tiene cuatro presupuestos importantes: primero, se cimienta en una perspectiva de la autonomía, en términos que se evalúan los proyectos institucionales a partir de lo que las mismas IES (Instituciones de Educación Superior) afirman. Segundo, el discurso institucionalizado de la educación superior en Colombia a partir de los criterios del CNA se basa en el concepto de *calidad del servicio*. Tercero, en forma general el CNA se propone evaluar la calidad teniendo en cuenta en primer lugar lo que se denomina: “Las características universales expresadas en sus notas constitutivas.” (CNA, 2013). Esto quiere decir que el enfoque presupone un alto nivel de autonomía, dado que es a partir de los mismos principios que establecen las instituciones que se lleva a cabo

los procesos de evaluación. Y cuarto, los indicadores y variables de medición se encuentran en consonancia con un *proyecto de internacionalización y globalización* bien definido, a partir de una apuesta en términos de una sociedad del conocimiento, y de la educación para la innovación científica y tecnológica.

Esta situación se originó con dos circunstancias; en primera instancia, desde el principio las universidades privadas presentaron un mayor interés y preocupación por los procesos de acreditación. En segunda instancia, inicialmente se presentó una resistencia del sector oficial de entrar de lleno en las dinámicas del *capitalismo académico* que se anunciaba con la implementación de los procesos de *evaluación de la calidad*.

En los cuatro primeros años del proceso de acreditación (2002-2005) solo cuatro universidades públicas presentaron documentación: la Universidad de Antioquía (2003), la Universidad del Valle (2004), la Universidad Industrial de Santander (2004) y la Universidad Tecnológica de Pereira (2004); mientras que, en el mismo periodo, lo hicieron 8 universidades privadas: Javeriana (2002), del Norte (2002), EAFIT (2003), Externado de Colombia (2004), Rosario (2004), de los Andes (2004), Pontificia Bolivariana (2005), de la Sabana (2005).⁴⁷⁴

En segunda instancia, esta perspectiva de no-participación se transformó de paulatinamente de manera radical debido a otros aspectos de presión externa como la competencia por los recursos que en su momento ofrecía Colciencias, hoy Minciencias, los cuales solo están destinadas para IES acreditadas. Así ya para el año 2017 había un total de 49 IES acreditadas en Colombia, de las cuales 20 eran públicas y 29 privadas.

Tabla 88: Total de Universidades e IES (Instituciones de educación Superior) acreditadas con fecha de corte 2021

⁴⁷⁴ Elaborado por: Montoya (2019). Fuente: SNIES (2018). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: Mayo de 2018) (Información capturada el 12 de junio de 2019). En: <https://www.mineduccion.gov.co/sistemasinfo/Informes/212350:Resumen-de-indicadores-de-Educacion-Superior>

Total de Universidades e IES (Instituciones de educación Superior) acreditadas con fecha de corte 2021

Convenciones: U = Universidad / IES = Institución Universitaria/Escuela Tecnológica / IT = Institución Tecnológica

DEPARTAMENTO DOMICILIO PRINCIPAL	NOMBRE DE LA IES	SECTOR	CARÁCTER	MATRÍCULA 2021
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	OFICIAL	U	107.701
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	OFICIAL	U	58.351
BOGOTÁ D.C.	FUNDACION UNIVERSITARIA DEL AREA ANDINA	PRIVADA	IES	38.808
ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	OFICIAL	U	36.799
BOGOTÁ D.C.	PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	PRIVADA	U	32.046
BOYACÁ	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA - UPTC	OFICIAL	U	31.927
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	PRIVADA	U	28.270
ANTIOQUIA	INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	OFICIAL	IES	26.475
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD LIBRE	PRIVADA	U	26.274
VALLE DEL CAUCA	UNIVERSIDAD DEL VALLE	OFICIAL	U	25.976
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD DISTRITAL-FRANCISCO JOSE DE CALDAS	OFICIAL	U	25.514
NORTE DE SANTANDER	UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	OFICIAL	U	24.321
ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA	PRIVADA	U	24.013
MAGDALENA	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA - UNIMAGDALENA	OFICIAL	U	23.945
TOLIMA	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	OFICIAL	U	22.650
BOLÍVAR	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	OFICIAL	U	22.186
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	PRIVADA	U	21.881
SANTANDER	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	OFICIAL	U	21.775
ATLÁNTICO	UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	OFICIAL	U	21.306
VALLE DEL CAUCA	UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI	PRIVADA	U	20.107
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD MILITAR-NUEVA GRANADA	OFICIAL	U	18.219
CAUCA	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	OFICIAL	U	18.022
RISARALDA	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA - UTP	OFICIAL	U	17.970
CÓRDOBA	UNIVERSIDAD DE CORDOBA	OFICIAL	U	17.540
ATLÁNTICO	UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR	PRIVADA	U	17.032
QUINDÍO	UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	OFICIAL	U	16.752
NARIÑO	UNIVERSIDAD DE NARIÑO	OFICIAL	U	16.250
ATLÁNTICO	UNIVERSIDAD DEL NORTE	PRIVADA	U	14.668
HUILA	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	OFICIAL	U	14.574
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA	PRIVADA	U	14.464
CALDAS	UNIVERSIDAD DE CALDAS	OFICIAL	U	14.069

BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO	PRIVADA	U	13.660
CUNDINAMARCA	UNIVERSIDAD DE LA SABANA	PRIVADA	U	13.578
ANTIOQUIA	TECNOLOGICO DE ANTIOQUIA	OFICIAL	IES	13.404
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA	PRIVADA	U	13.326
ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD EAFIT-	PRIVADA	U	13.190
CÓRDOBA	UNIVERSIDAD DEL SINU - ELIAS BECHARA ZAINUM - UNISINU -	PRIVADA	U	13.174
BOGOTÁ D.C.	COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO	PRIVADA	U	13.127
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA	PRIVADA	U	12.701
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD EL BOSQUE	PRIVADA	U	12.693
ATLÁNTICO	CORPORACION UNIVERSIDAD DE LA COSTA CUC	PRIVADA	U	12.541
BOGOTÁ D.C.	DIRECCION NACIONAL DE ESCUELAS	OFICIAL	IES	11.428
SANTANDER	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA- UNAB-	PRIVADA	U	10.462
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD CATOLICA DE COLOMBIA	PRIVADA	U	10.129
ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD DE MEDELLIN	PRIVADA	U	10.011
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD EAN	PRIVADA	U	9.889
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD DE LA SALLE	PRIVADA	U	9.512
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	OFICIAL	U	9.374
VALLE DEL CAUCA	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE	PRIVADA	U	9.223
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD CENTRAL	PRIVADA	U	8.865
BOGOTÁ D.C.	FUNDACION UNIVERSIDAD DE BOGOTA - JORGE TADEO LOZANO	PRIVADA	U	7.588
VALLE DEL CAUCA	UNIVERSIDAD ICESI	PRIVADA	U	7.505
CALDAS	UNIVERSIDAD DE MANIZALES	PRIVADA	U	7.000
BOGOTÁ D.C.	CORPORACION UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA	PRIVADA	U	6.938
ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD CES	PRIVADA	U	6.676
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD MANUELA BELTRAN-UMB-	PRIVADA	U	6.315
BOLÍVAR	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE BOLIVAR	PRIVADA	U	6.009
ANTIOQUIA	COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	OFICIAL	IES	5.759
TOLIMA	UNIVERSIDAD DE IBAGUE	PRIVADA	U	5.474
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERIA JULIO GARAVITO	PRIVADA	U	5.273
ANTIOQUIA	FUNDACION UNIVERSITARIA-CEIPA-	PRIVADA	IES	5.096
ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD CATOLICA DE ORIENTE -UCO	PRIVADA	U	4.785
CALDAS	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MANIZALES	PRIVADA	U	4.740
BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD DE CIENCIAS APLICADAS Y AMBIENTALES - UDCA	PRIVADA	U	4.699
BOGOTÁ D.C.	FUNDACION UNIVERSITARIA DE CIENCIAS DE LA SALUD	PRIVADA	IES	4.058
BOGOTÁ D.C.	ESCUELA MILITAR DE CADETES GENERAL JOSE MARIA CORDOVA	OFICIAL	IES	3.797
CALDAS	UNIVERSIDAD CATOLICA DE MANIZALES	PRIVADA	U	3.085

BOGOTÁ D.C.	FUNDACIÓN UNIVERSITARIA JUAN N. CORPAS	PRIVADA	IES	2.338
ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD EIA	PRIVADA	U	2.147
BOLÍVAR	FUNDACION UNIVERSITARIA ANTONIO DE AREVALO - UNITECNAR	PRIVADA	IES	1.935
BOGOTÁ D.C.	COLEGIO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ADMINISTRACION-CESA-	PRIVADA	IES	1.833
BOLÍVAR	ESCUELA NAVAL DE CADETES ALMIRANTE PADILLA	OFICIAL	U	1.544
ATLÁNTICO	ESCUELA NAVAL DE SUBOFICIALES ARC BARRANQUILLA	OFICIAL	IT	719
CUNDINAMARCA	ESCUELA DE SUBOFICIALES DE LA FUERZA AEREA COLOMBIANA ANDRES M. DIAZ	OFICIAL	IT	692
VALLE DEL CAUCA	ESCUELA MILITAR DE AVIACION MARCO FIDEL SUAREZ	OFICIAL	IES	504
SUCRE	ESCUELA DE FORMACION DE INFANTERIA DE MARINA	OFICIAL	IT	315

Elaboró: Montoya (2023). Fuente: SNIES (2022). Síntesis descriptiva. Ministerio de Educación Nacional. Información Nacional. Subdirección de Desarrollo Sectorial, (fecha de corte de la información: mayo 2022), disponible en: En: <https://snies.mineduccion.gov.co/>

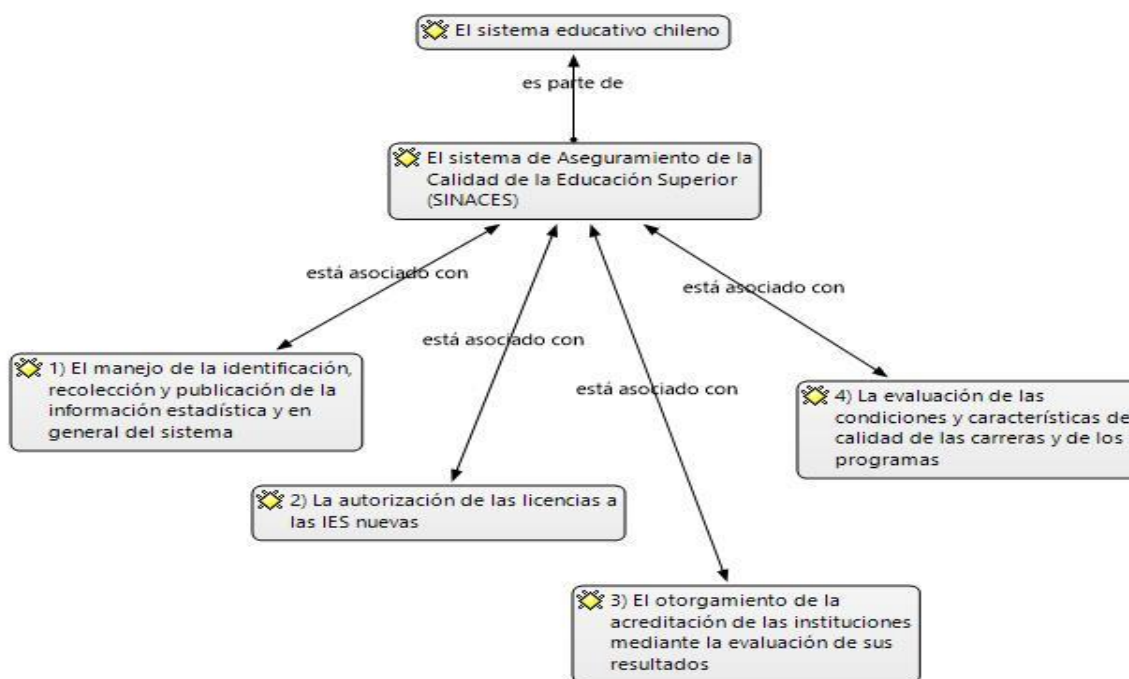
Para el año 2021 había 76 IES acreditadas, de ellas 61 son universidades, y 15 IES; dentro de las 61, 31 universidades públicas estaban acreditadas, y por ende, 30 universidades privadas estaban acreditadas, en todas entre Universidades e IES privadas acreditadas son 45, y 31 IES públicas.

10.5 Análisis descriptivo de los resultados del sistema de acreditación institucional en Chile

El sistema actual de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES) tiene dos antecedentes directos, el primero, se encuentra en la Comisión de 1990 que entregó un estudio denominado: Propuesta de un proyecto de ley general de educación superior; que en 1991 publicó un documento titulado: Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa (Comisión de Estudio, 1991) (Brunner, 2009: 281). El segundo antecedente es el Decreto MINEDUC 51 de 1999 que creó la Comisión Asesora en

materia de Evaluación de Calidad de Programas de Pregrado de Instituciones Autónomas de Educación Superior (CNA, 2006).

Diagrama 26: Codificación selectiva y axial en torno al sistema educativo en Chile



En Chile la política de evaluación de la calidad de la educación superior se rige por la ley 20.129 del año 2006. En el artículo primero esta norma establece la creación de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior el cual tiene 4 funciones fundamentales: 1) El manejo de la identificación, recolección y publicación de la información estadística y en general del sistema. 2) La autorización de las licencias a las IES nuevas. 3) El otorgamiento de la acreditación de las instituciones mediante la evaluación de sus resultados. Y 4) La evaluación de las condiciones y características de calidad de las carreras y de los programas.⁴⁷⁵ (República de Chile, 2009). En el artículo tercero se establece

⁴⁷⁵ “a) De información, que tendrá por objeto la identificación, recolección y difusión de los antecedentes necesarios para la gestión del sistema, y la información pública. b) De licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior que se realizará en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza. c) De acreditación institucional, que consistirá en el proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar su

una relación directa entre la perspectiva de equidad de la educación superior y el sistema de calidad de la siguiente forma:

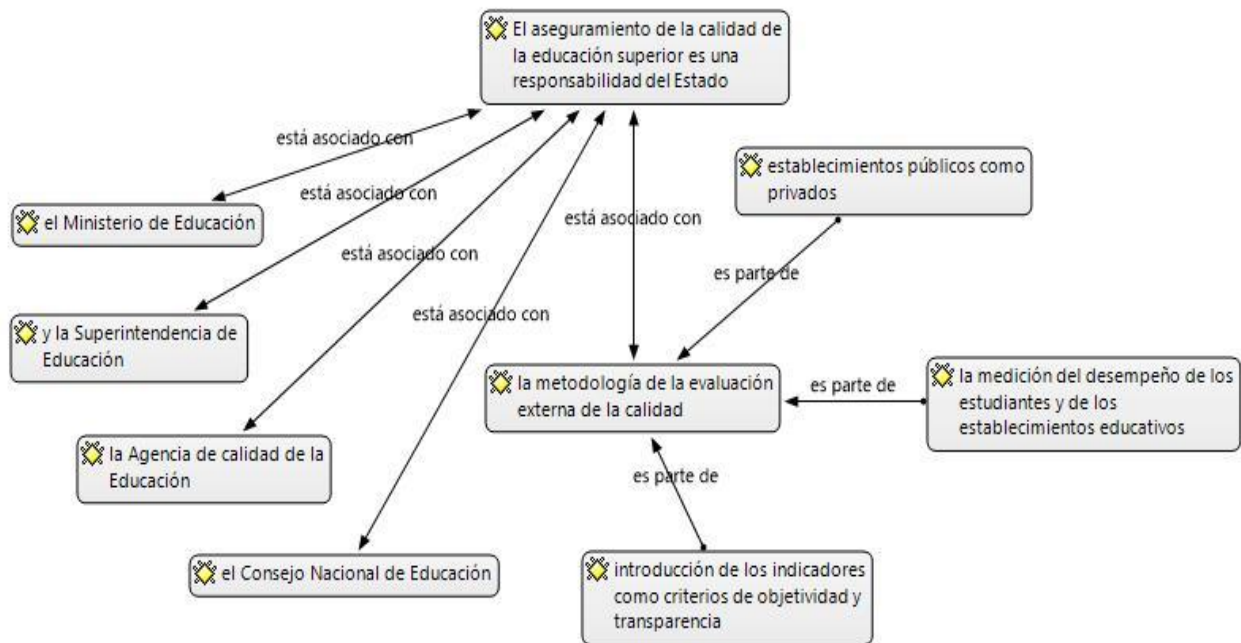
Artículo 3º.- El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios: a) Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida. b) Calidad de la educación. La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley. c) Equidad del sistema educativo. El sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial. {...} (República de Chile, 2009, art. 3).

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 20.370 (Ley general de la Educación) plantea que el aseguramiento de la calidad de la educación superior es una responsabilidad del Estado; y por ello, le corresponde administrar *el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación*. Esta perspectiva de calidad de la educación está orientado tanto para los establecimientos públicos como privados y su responsabilidad es competencia de cuatro instituciones: el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de calidad de la Educación, y la Superintendencia de Educación.⁴⁷⁶ Específicamente, el artículo 7 de la Ley 20.370 reitera la función del Ministerio de Educación y de la Agencia de Calidad de la Educación de la inspección y vigilancia de la calidad de la educación, y adiciona la metodología de los procesos de evaluación.

Diagrama 27: Codificación axial en torno al aseguramiento de la educación superior en Chile

calidad, considerando tanto la existencia de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados. d) De acreditación de carreras o programas, que consistirá en el proceso de verificación de la calidad de las carreras o programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas y profesionales.” (República de Chile, 2009).

⁴⁷⁶ “Artículo 6º.- Es deber del Estado propender a asegurar una educación de calidad y procurar que ésta sea impartida a todos, tanto en el ámbito público como en el privado. Corresponderá al Ministerio de Educación, al Consejo Nacional de Educación, a la Agencia de Calidad de la Educación y a la Superintendencia de Educación, en el ámbito de sus competencias, la administración del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, de conformidad a las normas establecidas en la ley.” Ley 20370 (Ley general de la Educación).



Así este apartado determina que la metodología que la *Agencia de Calidad de la Educación* empleará para la evaluación será la medición del desempeño de los estudiantes y de los establecimientos educativos con base en una perspectiva cuantitativa; y asume este método porque se considera que el empleo de los *indicadores* permitirá realizar una evaluación conforme a los criterios de *objetividad y transparencia*:

La acreditación de carreras profesionales y técnicas y programas de pregrado será realizada por instituciones nacionales, extranjeras o internacionales, que se denominarán agencias acreditadoras, autorizadas en conformidad con las normas del presente título. Dicha acreditación tendrá por objeto certificar la calidad de las carreras y los programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, en función de los propósitos declarados por la institución que los imparte y los estándares nacionales e internacionales de cada profesión o disciplina y en función del respectivo proyecto de desarrollo académico {...} (República de Chile, 2009, art 26).

De esta forma, el proceso de acreditación estará en manos de las *agencias* nacionales o internacionales autorizadas por el Estado chileno cuyo propósito fundamental será garantizar la gestión y los resultados de la educación superior con base en los estándares internos y externos, y los criterios y procedimientos de medición de evaluación externa de la calidad.

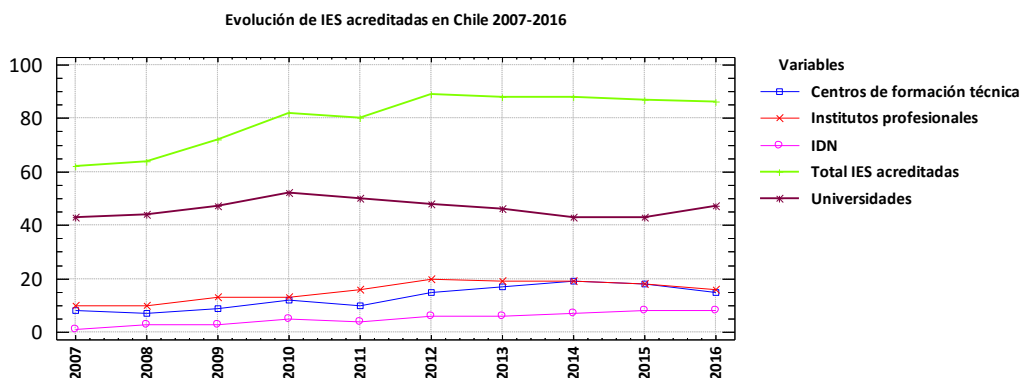
La estructura organizacional del proceso de acreditación en Chile es el siguiente: en principio el CNA-Chile re-estructuró el Consejo Nacional de Educación (CNED); creando una figura tripartita en relación con la administración y toma de decisiones a propósito de la apertura de programas, instituciones y de los procesos de acreditación. Así, la acreditación está en manos de un comité conformado por: la presidencia del CNED, la jefatura de división del Ministerio de Educación Nacional, y la presidencia del CNA (CNA Chile, 2017: 14).

Tabla 89: Evolución de la acreditación de las IES en Chile, periodo 2007-2016

Evolución de la acreditación de las IES en Chile, periodo 2007-2016					
	Universidades	Institutos profesionales	Centros de formación técnica	IDN	Total IES acreditadas
2007	43	10	8	1	62
2008	44	10	7	3	64
2009	47	13	9	3	72
2010	52	13	12	5	82
2011	50	16	10	4	80
2012	48	20	15	6	89
2013	46	19	17	6	88
2014	43	19	19	7	88
2015	43	18	18	8	87
2016	47	16	15	8	86

Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de información: CNA Chile (2017), Cuenta pública 2017. Santiago de Chile: CNA, pp. 8, en: <https://www.cnachile.cl/Biblioteca>.

Tabla 90: Evolución de IES acreditadas en Chile 2007-2016



La serie de tiempo evidencia una tendencia principal de crecimiento en el proceso de acreditación institucional de todas las IES entre el 2007 y el 2016; aunque presenta una mayor aceleración en el subperiodo 2007-2010, que entre 2010-2012; y una desaceleración leve entre 2012 y 2016. En forma específica la acreditación de las Universidades tuvo una mayor aceleración entre 2007 y 2010, con un segundo subperiodo de decrecimiento entre 2010 y 2014; finalmente, empieza a progresar nuevamente entre 2014 y 2016.

Tabla 91: IES acreditadas en Chile en el periodo 2016-2020

IES acreditadas en Chile en el periodo 2016-2020				
Id Proceso CNA	Tipo Institución	Institución	Años	Desde
INST-00117-03-00	FUERZAS ARMADAS	ESCUELA TÉCNICA AERONÁUTICA	5	20/03/2020
INST-00047-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE ARTES, CIENCIAS Y COMUNICACIÓN UNIACC	3	08/01/2020
INST-00022-05-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL LOS LEONES	3	22/04/2020
INST-00126-01-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO SUPERIOR DE ARTES Y CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN IACC	2	09/10/2019
INST-00125-01-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO INTERNACIONAL DE ARTES CULINARIAS Y SERVICIOS	2	09/01/2019
INST-00127-01-00	FUERZAS ARMADAS	ESCUELA DE CARABINEROS DE CHILE, DEL GENERAL CARLOS IBAÑEZ DEL CAMPO	3	19/12/2019

INST-00007-04-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA IPROSEC	2	11/07/2019
INST-00008-05-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA LOTA ARAUCO	4	21/07/2019
INST-00010-06-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA SANTO TOMÁS	5	20/12/2019
INST-00016-05-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL DE CHILE	2	13/03/2019
INST-00030-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD ADVENTISTA DE CHILE	4	14/01/2019
INST-00031-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	4	18/12/2019
INST-00035-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE	4	29/10/2019
INST-00040-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO	5	16/07/2019
INST-00054-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS	4	17/03/2019
INST-00057-06-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE MAGALLANES	4	30/12/2019
INST-00060-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE TALCA	6	27/11/2019
INST-00063-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE VIÑA DEL MAR	3	09/12/2019
INST-00064-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO	5	28/08/2019
INST-00069-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD FINIS TERRAE	4	19/11/2019
INST-00074-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	3	30/12/2019
INST-00089-04-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL ESCUELA DE CONTADORES AUDITORES DE SANTIAGO	4	28/08/2019
INST-00099-04-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL EATRI	2	28/08/2019
INST-00101-03-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL AGRARIO ADOLFO MATTHEI	4	30/12/2019
INST-00116-03-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA JUAN BOHON	3	29/08/2019
INST-00090-04-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA CÁMARA DE COMERCIO DE SANTIAGO	3	02/03/2018
INST-00104-03-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA PROANDES	2	29/08/2018
INST-00011-03-00	FUERZAS ARMADAS	ESCUELA DE AVIACIÓN CAPITÁN MANUEL ÁVALOS PRADO	5	09/01/2018
INST-00088-03-00	FUERZAS ARMADAS	ESCUELA DE INVESTIGACIONES POLICIALES	3	12/11/2018
INST-00122-01-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA MANPOWER	3	16/05/2018
INST-00013-03-00	FUERZAS ARMADAS	ESCUELA NAVAL ARTURO PRAT	6	12/12/2018
INST-00087-03-00	FUERZAS ARMADAS	ACADEMIA POLITÉCNICA NAVAL	5	24/09/2018

INST-00005-03-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA INACAP	7	05/01/2018
INST-00009-04-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA SAN AGUSTÍN DE TALCA	5	11/12/2018
INST-00026-03-00	UNIVERSIDAD	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE	7	01/12/2018
INST-00036-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD BERNARDO O HIGGINS	4	23/07/2018
INST-00049-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE CHILE	7	22/12/2018
INST-00052-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA	6	28/11/2018
INST-00068-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	5	24/10/2018
INST-00076-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE CHILE INACAP	3	27/11/2018
INST-00093-04-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL ESUCOMEX	5	21/12/2018
INST-00103-03-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL CIISA	3	30/12/2018
INST-00111-03-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL GALDÁMEZ, IPG	3	25/08/2018
INST-00113-02-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA UVALPO	3	02/08/2017
INST-00094-04-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO NACIONAL DEL FÚTBOL, DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA INAF	3	25/11/2017
INST-00014-05-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL AIEP	5	22/10/2017
INST-00018-03-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL DUOC UC	7	26/08/2017
INST-00019-05-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL GUILLERMO SUBERCASEAUX	5	17/12/2017
INST-00024-05-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL SANTO TOMÁS	3	26/11/2017
INST-00025-04-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL VIRGINIO GÓMEZ	3	18/12/2017
INST-00028-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	4	20/12/2017
INST-00032-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD ANDRÉS BELLO	5	24/12/2017
INST-00033-07-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD ARTURO PRAT	4	21/12/2017
INST-00044-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE	4	21/12/2017
INST-00045-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA	5	15/08/2017
INST-00048-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE ATACAMA	3	17/12/2017
INST-00055-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	5	13/12/2017
INST-00061-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ	5	22/11/2017
INST-00062-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO	5	25/10/2017
INST-00080-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS	3	09/12/2017
INST-00083-03-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA TARAPACÁ	3	05/12/2017

INST-00100-03-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA UCEVALPO	4	30/11/2017
INST-00119-02-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA TEODORO WICKEL KLÜWEN	3	13/08/2017
INST-00096-02-00	FUERZAS ARMADAS	ACADEMIA POLITÉCNICA MILITAR	3	01/11/2017
INST-00012-03-00	FUERZAS ARMADAS	ESCUELA MILITAR DEL LIBERTADOR BERNARDO O´HIGGINS	5	26/01/2017
INST-00121-01-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL LATINOAMERICANO DE COMERCIO EXTERIOR, IPLACEX	3	13/12/2017
INST-00105-02-00	FUERZAS ARMADAS	ESCUELA DE GRUMETES A.N.C.	4	20/07/2016
INST-00015-05-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL DE ARTES Y COMUNICACIÓN ARCOS	4	02/12/2016
INST-00020-03-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL INACAP	6	11/12/2016
INST-00038-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD CATÓLICA SILVA HENRÍQUEZ	4	29/11/2016
INST-00039-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LA SANTÍSIMA CONCEPCIÓN	4	15/11/2016
INST-00042-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL NORTE	6	25/11/2016
INST-00051-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN	7	11/11/2016
INST-00053-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE LA SERENA	4	20/12/2016
INST-00056-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	4	12/12/2016
INST-00058-05-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	5	27/09/2016
INST-00065-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO	5	15/12/2016
INST-00073-04-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD SAN SEBASTIÁN	5	13/09/2016
INST-00077-06-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA	4	30/12/2016
INST-00075-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD TÉCNICA FEDERICO SANTA MARÍA	6	29/12/2016
INST-00082-04-00	INSTITUTO PROFESIONAL	INSTITUTO PROFESIONAL ESCUELA MODERNA DE MÚSICA	4	20/12/2016
INST-00098-02-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA ENAC	6	25/10/2016
INST-00027-03-00	UNIVERSIDAD	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO	6	26/11/2015
INST-00029-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ	5	18/11/2015
INST-00034-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	6	12/11/2015
INST-00041-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL MAULE	5	24/06/2015
INST-00059-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE	6	02/10/2014
INST-00002-03-00	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA CEDUC - UCN	5	11/12/2015
INST-00081-03-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD MAYOR		
INST-00120-01-00	UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES		

En total Chile presentó, para el año 2020, 76 IES acreditadas. De ellas el 32% corresponden a las *Universidades Cruch*, el 26% a las Universidades Privadas, el 22% a Institutos Profesionales, y el 20% a Centros de formación Técnica. Ciertamente la calidad de la educación y su evaluación son fines fundamentales dentro del concepto mismo de educación superior; sin embargo, la perspectiva de implementación de los procesos de evaluación externa de la calidad que recién acabamos de describir en Colombia y Chile no tienen un contexto de integralidad como aspiración ontológica. Los procesos de acreditación de programas, IES y Universidades se convierten en instrumentos para la asignación de recursos por parte del Estado, y por ese motivo, se convierten en un medio principal a través del cual se pueden llevar a cabo procesos distributivos y redistributivos que pueden ser justos o injustos. A continuación, analizaremos las estrategias de asignación de recursos con base en los criterios de calidad en Chile, y en forma posterior, haremos el mismo ejercicio con Colombia.

10.6 Las Ayudas Estudiantiles como instrumento de financiación de la educación superior en Chile

A continuación, vamos a realizar el análisis de las principales variables que componen el financiamiento de las *Ayudas Estudiantiles*. Debemos recordar que en forma general en Chile hay 3 herramientas estructurales o macro de financiación de la educación superior y terciaria. Estos son: 1) *Las Ayudas Estudiantiles*. 2) *Los Aportes Basales*. Y 3) *Los Fondos Concursables*. Y en su interior las *Ayudas Estudiantiles* están integradas por cuatro tipos de programas: 1.1) Becas MINEDUC, 1.2) Crédito con aval del Estado, 1.3) Fondo Solidario de crédito del Estado, y 1.4) Gratuidad. A su vez, las becas MINEDUC se subdividen en 15 instrumentos de financiación diferentes.

Tabla 92: Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018)

Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018)

Herramientas estructurales de financiación de la educación superior y terciaria	Subestructuras:	Nombre Beneficio/o/instrumento:
1) Las Ayudas Estudiantiles	1. <i>Ayudas o Beneficios Estudiantiles para Educación Superior en Chile 1990 – 2018</i>	Beca Bicentenario
		Beca Cumplimiento de Sentencia
		Beca de Articulación
		Beca de Reparación
		Beca de Reubicación
		Beca de Excelencia Académica
		Beca Hijo de Profesional de la Educación
		Beca Juan Gómez Millas
		Beca Nivelación Académica
		Beca Nuevo Milenio
		Beca Titulares Valech Ley 19.992
		Beca Traspaso Valech Ley 20.405
		Beca Vocación de Profesor
		Becas Rettig
		BNA Universidad del Mar
	1.1 Total Becas MINEDUC (Abarca en su interior un conjunto de becas)	
	1.2 Crédito con Aval del Estado	
	1.3 Fondo Solidario de Crédito Universitario	
	1.4 Gratuidad	
2) Los Aportes Basales		
3) Los Fondos Concursables.		

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución del número de beneficios de programas de Ayudas Estudiantiles para Educación Superior 1990 - 2018. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Realzaremos el análisis teniendo en cuenta la estructura expuesta en el cuadro anterior.

Total, Becas MINEDUC (Abarca en su interior un conjunto de becas)

Las denominadas *Becas Mineduc*, también llamadas *Becas de Arancel*, o *Beneficios Estudiantiles* en realidad se constituyen en un sistema que abarca 15 programas: 1) Beca Bicentenario, 2) Beca Cumplimiento de Sentencia, 3) Beca de Articulación, 4) Beca de Reparación, 5) Beca de Reubicación, 6) Beca de Excelencia Académica, 7) Beca Hijo de Profesional de la Educación, 8) Beca Juan Gómez Millas, 9) Beca Nivelación Académica, 10) Beca Nuevo Milenio, 11) Beca Titulares Valech Ley 19,992, 12) Beca Traspaso Valech Ley 20,405, 13) Beca Vocación de Profesor, 14) Becas Rettig, y 15) BNA Universidad del Mar. Como lo expresa el mismo Ministerio de Educación de Chile (2021) las *Becas de Arancel* están orientadas para el pago de la matrícula de los estudiantes que ingresan a primer año, semestre o periodo académico. Sin embargo, también existen becas para los estudiantes que ya están realizando sus estudios, éstas son: la Beca Bicentenario, la Juan Gómez Millas, la Nevo Milenio y la beca para hijos profesionales de la educación.

Crédito con Aval del Estado

Las Instituciones Financieras en Chile ponen recursos, desde \$200.000 pesos chilenos, a través de un préstamo en UF (Unidad de Fomento, que es reajutable de acuerdo con la inflación medida según el IPC -Índice de Precios al Consumidor-). Este programa les permite a los estudiantes cancelar sus matrículas anuales en sus IES, con independencia del nivel de formación de pregrado. En palabras del Ministerio de Educación: “{...} La principal característica de este mecanismo de financiamiento es que está garantizado por la institución en la que estudia el alumno (por el riesgo de deserción académica) y por el Estado, que se convierte en garante del beneficiario hasta que éste haya pagado por completo el crédito una vez egresado.” (Gobierno de Chile, 2021). Otro de sus rasgos, consiste en que el estudiante puede presentarse a ella, aunque sea beneficiario de alguno de los otros programas de becas que cubren el arancel o matrícula. El préstamo tiene una tasa del 2% anual, el estudiante inicia el proceso de pago una vez haya transcurrido un

periodo de 18 meses después de su graduación. Tiene beneficios optativos como solicitud de un reembolso si la persona trabaja en comunas de alto riesgo, y se puede solicitar su congelación si la persona lleva a cabo estudios de postgrado en el exterior, entre otros (Ministerio de Educación, 2018).

Fondo Solidario de Crédito Universitario

El Fondo Solidario de Crédito Universitario está dirigido para quienes están ubicados entre el 60%-80% de la población con menores ingresos de la nación; y financia el 100 de la matrícula en uno de los programas pertenecientes al Consejo de Rectores. Los préstamos, de acuerdo con el Ministerio de Educación tienen las siguientes características: Primero, se otorgan en Unidades Tributarias o Mensuales (UTM) con una tasa de interés del 2%. Segundo, la cancelación del crédito se inicia dos años después de su egreso. Tercero, este beneficio es compatible con las demás ayudas estudiantiles, exceptuando la beca bicentenario y el Crédito Estatal con Garantía (CAE) (Ministerio de Educación, 2021). Cuarto, el estudiante debe acreditar como puntaje mínimo en la prueba de transición de 475. Quinto, el plazo máximo de pago del crédito es hasta de 12 años el cual se puede extender a 15 años si el monto supera las 200 unidades UTM (Ministerio de Educación, 2021).

Brunner (2009: 238-239) nos explica que hacia 1987 el gobierno había creado un *Fondo de Crédito Universitario* con el propósito de que los *Aportes Fiscales Directos* fueran reemplazados paulatinamente por este sistema; sin embargo, el mismo Estado decidió disminuir estos créditos hacia 1988-1989 con el propósito de “racionalizar” el financiamiento. Los resultados de la implementación se apartaron de las propuestas iniciales. Hacia la década de 1990 hubo un descenso en la inversión pública como parte del PIB (este análisis se encuentra más adelante). En palabras de Brunner:

{...} La progresiva disminución del aporte obligó a las instituciones beneficiadas por él a cambiar sus estrategias de financiamiento, poniendo énfasis creciente en la recuperación de costos y la

generación de ingresos adicionales obtenidos ya bien mediante el cobro de aranceles (apoyado por el crédito fiscal universitario) o bien por la venta de servicios y la suscripción de contratos (con organismos del sector público y del sector privado), o por la vía del endeudamiento bancario (2009: 239).

De esta manera, se produce conceptualmente un fortalecimiento del crédito como una herramienta muy importante del financiamiento de la educación superior, y en general terciaria, puesto que, como lo expresa Brunner, el propósito principal era bajar la inversión que se llevaba a cabo mediante los *Aportes Fiscales Directos*.

Gratuidad

La política de gratuidad cubre hasta el 60% de la matrícula y del arancel mientras dure la realización de los estudios universitarios.⁴⁷⁷ La política de *Gratuidad* está orientada a estudiantes de las IES que cumplan uno de los tres requisitos: A) Estatales; B) Privadas no estatales comprendidas en el art. N° 1 del DFL N°4 de 1981; y C) Universidades privadas acreditadas sin fines de ánimo de lucro. Su cobertura se orienta a personas cuyas familias se encuentran en el 60% de menores ingresos de la población y cubre arancel y matrícula. La clasificación socioeconómica se realiza por medio de un formulario denominado FUAS (Formulario Único de Acreditación Socioeconómica) del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación de Chile, 2018)⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ <https://www.chileatiende.gob.cl> - Gratuidad en la educación superior 2022

⁴⁷⁸ Fuente: 1) (Ministerio de Educación de Chile, (2018) En: <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/contador-de-asignaciones>.) 2) Gobierno de Chile (2017). SIES (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio> 3) Gobierno de Chile. Ministerio de Educación, (2017). Beneficios Estudiantiles Educación Superior. En: <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas-y-creditos/beca-de-reubicacion-universidad-del-mar>. 4) Ministerio de Educación, VIVESUP (2017). *Beca Nivelación Académica: Programa de Nivelación de Competencias para Estudiantes de Primer Año de Educación Superior del 2012*. En: http://portales.mineduc.cl/usuarios/MECESUP/doc/201201121055100.Terminos_de_Referencia_ConvocatoriaBNA.pdf

5) Gobierno de Chile (2017). SIES (Servicio de Información de Educación), (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>. 6) Ministerio de Educación, (2018) En: <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas-y-creditos/beca-de-articulacion-bar>

10.7 Análisis de los datos agregados de las Ayudas Estudiantiles: 1.1) Becas MINEDUC, 1.2) Crédito con aval del Estado, 1.3) Fondo Solidario de crédito del Estado, y 1.4) Gratuidad

Tabla 93: Datos agregados de: Evolución de montos para programas de Ayudas Estudiantiles para Educación Superior 1990 – 2018 millones de pesos (moneda nacional), pesos corrientes

Datos agregados de: Evolución de montos para programas de Ayudas Estudiantiles para Educación Superior 1990 – 2018 millones de pesos (moneda nacional), pesos corrientes					
Años	Total Becas MINEDUC	Crédito con Aval del Estado	Fondo Solidario de Crédito Universitario	Gratuidad	Total general
1990			6368,17		6368,17
1991	1721,86		10310,427		12032,287
1992	3391,198		8669,825		12061,023
1993	5409,774		11983,401		17393,175
1994	7921,535		11182,029		19103,564
1995	8482,604		13605,725		22088,329
1996	8965,837		17083,098		26048,935
1997	9297,511		20562,06985		29859,58085
1998	12335,736		27624,824		39960,56
1999	14807,43634		29712,567		44520,00334
2000	16293,02713		38497,755		54790,78213
2001	18595,96992		41460,26484		60056,23476
2002	22052,1402		46234,533		68286,6732
2003	22713,915		49223,087		71937,002
2004	24877,63392		50168,171		75045,80492
2005	27664,45428		55251,533		82915,98728
2006	38696,61347	11430,40106	65896,81735		116023,8319
2007	57542,49788	19862,85891	74700		152105,3568
2008	78034,31065	50373,24248	87599,4		216006,9531
2009	109647,9637	103497,5047	93271,058		306416,5264
2010	136841,5135	410860,1998	97358,79303		645060,5063
2011	165258,3716	412067,9167	110004,3219		687330,6102
2012	256094,1132	546726,0616	94636,02292		897456,1977
2013	332951,1181	302159,0749	93072,33313		728182,5261
2014	398851,6339	349409,5241	80592,14002		828853,298
2015	483629,3106	415950,8764	71125,87224		970706,0592

2016	365023,4491	461744,5344	13213,86975	395194,261	1235176,114
2017	290755,2249	404452,0028	157,68456	674014,5592	1369379,472
2018	263847,1164	422088,4016	2919,229535	853678,8027	1542533,55

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución de montos para programas de Ayudas Estudiantiles para Educación Superior 1990 – 2018 millones de pesos (moneda nacional), pesos corrientes. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Es necesario tener en cuenta que dentro de las variables que hacen parte de las *Ayudas Estudiantiles* hay dos que son históricas y dos de más reciente implementación. *Las Becas Mineduc* existen desde el año 1991, siendo las más antiguas, las *Becas Bicentenario* y las *Becas Rettig*. De igual forma, el *Fondo Solidario de Crédito Universitario* existe desde el principio de la ventana de análisis. Por el contrario, el *Crédito con Aval del Estado* inicia su implementación en el año 2006, y el programa *Gratuidad* comienza en el 2016.

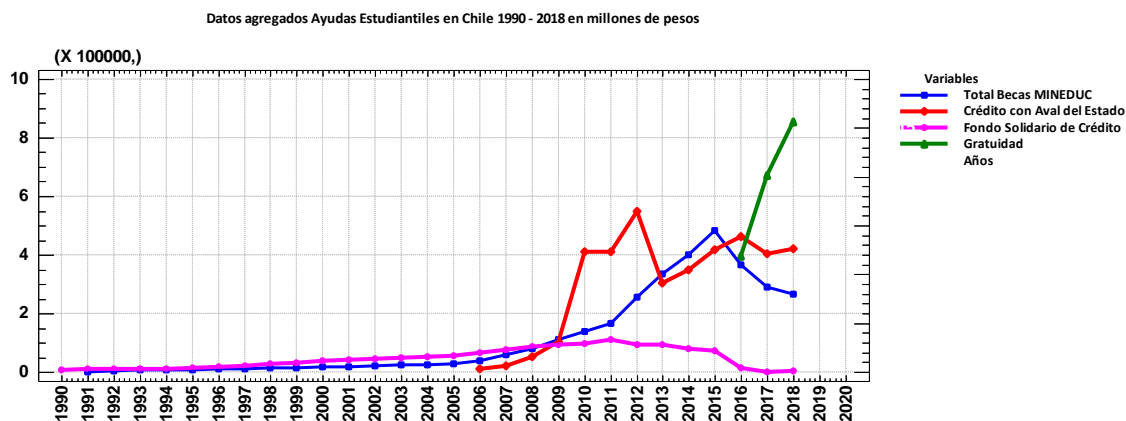
Con base en los postulados del individualismo e instrumentalismo metodológico, que describimos al principio del capítulo, en Chile se implementa un sistema de créditos que ha atravesado varias etapas. En la primera, como nos explican Olavarría y Allende (2013: 93) con la ley 19.287, publicada el 4 de febrero de 1994, se estableció el primer sistema de crédito universitario, el cual creó la figura del CS *Crédito Solidario*, el cual se caracterizó porque empezaba a pagarse dos años después de producido el egreso, y tenía un costo del 2% anual. Con el paso del tiempo en Chile se asume que es necesario aumentar la cantidad de dinero destinada a los créditos educativos, y a aumentar no solo los montos, sino el tipo de beneficiarios posibles. Así, en forma posterior, con la ley 20.027, del 11 de junio de 2005, se instauró el Crédito con Aval del Estado (CAE), el cual como nos cuenta, Olavarría y Allende (2013: 93) tuvo varias características, la primera de ellas, consistía en la ampliación del tipo de IES beneficiarias, ya no solo las pertenecientes al Consejo de Rectores, sino que se amplía la cobertura a otras universidades privadas, institutos profesionales y a los centros de formación técnica.

La segunda, es que con los Crédito con Aval del Estado (CAE) tenían la característica que eran ofrecidos por entidades financieras privadas, que obtenían la certificación del Estado para realizar dicha actividad mediante una licitación pública. Los montos del préstamo oscilaban entre el 60-90% del costo total, y el Estado garantizaba a los bancos los préstamos morosos en un margen que oscilaba entre el 20% y el 90%, mientras los estudiantes se encontraran estudiando y hasta 18 meses después de su egreso.

Tercero, una de las grandes desventajas de los Crédito con Aval del Estado (CAE), es que sus tasas han oscilado entre el 4.91% y el 6.09% por encima de la inflación, lo que en la práctica conducía a que los préstamos de estudio fueran más altos que los créditos para vivienda (Olavarría y Allende, 2013: 94). Por otro lado, es bien sabido que en Latinoamérica, la introducción de los sistemas de evaluación externa de la calidad de la educación ha presionado a los sistema de educación superior, de una forma tal, que ha encarecido los costos, no solo de las matrículas, sino en general de la inversión que realizan los gobiernos; y en el caso chileno, este esfuerzo por parte del Estado, se refleja en las tendencias que evidencian los datos a propósito de las variables de las *Ayudas estudiantiles* y de los *CAE*.

De los 4 instrumentos de financiación que conforman las *Ayudas Estudiantiles*, la que tiene una \bar{x} (media) más alta es *Gratuidad con \$* 640.962 millones de pesos chilenos, y con una \tilde{x} (mediana) de \$ 674.014, como ya lo mencionamos, cuya implementación es más reciente, en el periodo de análisis (1990-2018) con solo tres años. La segunda variable con un mayor promedio es *Crédito con Aval del Estado* con una \bar{x} (media) de \$ 300.817 millones de pesos chilenos, y con una \tilde{x} (mediana) de \$404.452. En tercer lugar, *Las Becas Mineduc* con una \bar{x} (media) de \$ 113.632 millones de pesos chilenos, y con una \tilde{x} (mediana) de \$ 26.271. Por último, el *Fondo Solidario de Crédito Universitario* con una \bar{x} (media) de \$ 45.602 millones de pesos chilenos, y con una \tilde{x} (mediana) de \$ 41.460.

Serie de tiempo: 42 Datos agregados de ayudas estudiantiles en Chile entre 1990-2018 en millones de pesos corrientes



En la serie de tiempo podemos apreciar los siguientes elementos: la inversión histórica de las *Becas Mineduc* y el *Fondo Solidario de Crédito*. En relación con estas dos variables es importante resaltar que las *Becas Mineduc* presentan una tendencia de aumento moderado en el periodo, 1991-2005; pero a partir del 2005, la inversión aumenta de una manera muy importante hasta el año 2015, cuando alcanza su mayor erogación; el último subperiodo de la variable es de descenso muy pronunciado entre los años 2016-2018. El *Fondo Solidario de Crédito* evidencia un crecimiento progresivo, pero moderado entre los años 1990 hasta el 2009, año de su mayor inversión; en forma posterior se inicia una tendencia de descenso en su erogación, que se agudiza en el subperiodo 2015-2018. Al igual que en el análisis anterior, es posible evidenciar, que las dos variables más recientes son las que presentan el mayor financiamiento, estas son, en forma respectiva *Gratuidad* y el *Crédito con Aval del Estado*.

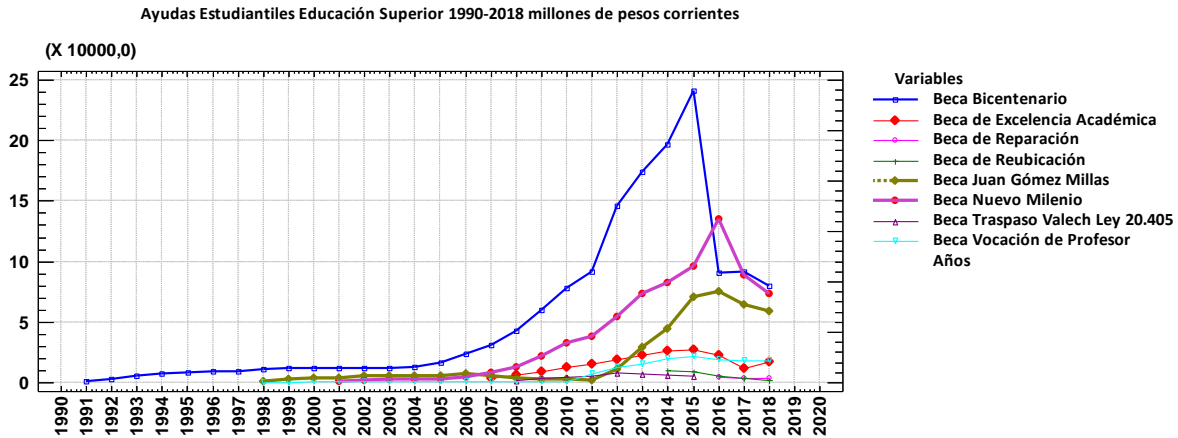
Las reformas de la política pública de educación superior se fundamentaron en una serie de criterios que se visibilizan en los actuales programas de financiamiento de la educación superior. Primero, se argumentó que la financiación de la educación superior en forma directa por el Estado a través de un sistema de universidades públicas era regresivo porque los estudiantes pertenecientes al quintil más alto de los grupos sociales pagaban el mismo costo de la educación de los jóvenes que provenían de familias de escasos recursos, motivo

por el cual, el financiamiento se consideraba ineficiente e inequitativo. Así se justifica una forma de distribución de los recursos que fortalece la privatización, y que propendía por el empoderamiento de los programas basados en el mérito y las competencias de los individuos, pero también en la capacidad de autogestión de recursos por parte de las IES, así como la obtención de beneficios que se pueden adquirir de mejores resultados de desempeño. De esta forma, se empodera el financiamiento con base en el criterio del costo y la inversión individual, que termina construyendo un sistema de pago de la educación con medidas duales que se expresan en la creación del pago de las matrículas y de la creación de los aranceles.

Es importante mencionar que en Chile existen dos formas en las que un estudiante realiza el pago del costo total de su educación superior: en primer lugar, se lleva a cabo mediante el pago de una matrícula, ya sea está semestral o anual, que oscila en términos generales, entre el 5 y 10% del costo total; pero, adicionalmente, se paga el *arancel*, que es el cobro mensual restante del valor de la matrícula y que se divide en cuotas durante el periodo de estudio. Las *Ayudas Estudiantiles* abarcan diferentes programas orientados a financiar tanto la matrícula como el arancel.

Los 4 programas que tienen un mayor promedio de inversión en el sistema de becas estudiantiles son: En primer lugar, *las becas Bicentenario* con una \bar{x} (media) de \$53.076 millones de pesos corrientes y con una \tilde{x} (mediana) de \$14.666. En segundo lugar, *Las Becas Nuevo Milenio* con una \bar{x} (media) de \$40.664 millones de pesos corrientes y con una \tilde{x} (mediana) de \$27.504. En tercer lugar, *Juan Gómez Millas* con una \bar{x} (media) de \$19.453 millones de pesos corrientes y con una \tilde{x} (mediana) de \$5.322. Y en cuarto lugar, *Beca de Excelencia Académica* con una \bar{x} (media) de \$16.0723 millones de pesos corrientes y con una \tilde{x} (mediana) de \$16.062.

Serie de tiempo: 43 Ayudas estudiantiles en la educación superior en Chile 1990-2018 en pesos corrientes



Como podemos apreciar en la serie de tiempo anterior, cuatro son los programas más importantes en el sistema de Becas estudiantiles: *Las Bicentenario*; *Las Becas Nuevo Milenio*; *Juan Gómez Millas* y *Excelencia Académica*. Recordemos que las primeras están orientadas a estudiantes que tienen una excelente evaluación en las pruebas de medición externa de la educación media y que desean ingresar a las universidades que forman parte del CRUCH. Las segundas, están dirigidas a las carreras técnico-profesionales; las terceras, están destinadas al sector poblacional perteneciente al 70% de menores ingresos que ingresan a carreras en universidades acreditadas. Y cuarto, las *Beca de Excelencia Académica* destinada al 10% de los mejores egresados de enseñanza media.

Por otro lado, la serie de tiempo nos demuestra el peso fundamental que tienen las becas bicentenario dentro del conjunto general de todas las *Ayudas Estudiantiles*. Ahora, en su interior, podemos apreciar que ésta tuvo un crecimiento leve entre 1991 y el año 2004, siendo siempre la inversión más importante, pero muy cercana a las demás; a partir del año 2004 se inicia un aumento notable en la inversión que va hasta el año 2015, en la que llega a su punto máximo con un valor de \$240.978 millones. Sin embargo, es muy importante señalar que partir de dicha fecha empieza un descenso sumamente fuerte en la inversión, hasta el punto de que, para el año 2018, ese rubro fue de \$80.098 millones. Si tomamos el valor de 2015 como 100% entonces el gasto de 2018 corresponde apenas a un 33% de los recursos invertidos en el año de referencia. De igual forma, podemos apreciar, que para el

año 2018 se produjo una notable cercanía en la inversión entre los valores de los dos primeros instrumentos de financiación en esta área, es decir, en los correspondientes a las *becas bicentenario* y a las *becas nuevo milenio*.

Una conclusión importante se obtiene con este análisis, los datos nos evidencian un crecimiento sumamente importante de la inversión en todas becas MINEDUC principalmente desde el año 2004 hasta el 2015, pero también la gráfica nos evidencia el fuerte descenso que ellas presentan después del año 2015. El principal programa, *las becas Bicentenario*, que como ya lo expresamos está dirigido hacia el financiamiento del arancel anual de la carrera de las personas que tienen menos recursos, y que fueron admitidos en las universidades del Consejo de Rectores, es el que presenta la disminución más fuerte entre el periodo 2015-2018. Un dato que se constituye en una evidencia de regresividad en la perspectiva de equidad y de igualdad de oportunidades para el acceso de la educación superior de aquellas instituciones, que no solo son tradicionales, sino que han sido acreditadas dentro del sistema de la evaluación externa de la calidad de la educación superior en ese país.

10.8 Los aportes basales en el financiamiento de la educación superior en Chile.

Recordemos que el financiamiento de la educación superior se ejecuta a partir de tres variables estructurales: *las Ayudas Estudiantiles*, *los Aportes basales*, y *los Fondos concursables*. Al principio de cada una de estas grandes secciones se introduce un cuadro que le permita al lector ubicarse en esta perspectiva amplia del conjunto de mecanismos y programas toda vez, que cada uno de ellos tiene importantes derivaciones internas. Dos secciones atrás abordamos las *Ayudas Estudiantiles*, en esta analizaremos los *Aportes basales*.

Tabla 94: Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018)

Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018).

Herramientas estructurales de financiación de la educación superior y terciaria	Subestructuras:	Nombre Beneficio/o/ instrumento:
1) Las Ayudas Estudiantiles	1.1 Total Becas MINEDUC (Abarca en su interior un conjunto de becas)	Beca Bicentenario
		Beca Cumplimiento de Sentencia
		Beca de Articulación
		Beca de Reparación
		Beca de Reubicación
		Beca de Excelencia Académica
		Beca Hijo de Profesional de la Educación
		Beca Juan Gómez Millas
		Beca Nivelación Académica
		Beca Nuevo Milenio
		Beca Titulares Valech Ley 19.992
		Beca Traspaso Valech Ley 20.405
		Beca Vocación de Profesor
		Becas Rettig
BNA Universidad del Mar		
	1.2 Crédito con Aval del Estado	
	1.3 Fondo Solidario de Crédito Universitario	
	1.4 Gratuidad	
2) Los Aportes Basales	Aporte Fiscal Directo	Universidad de Chile
		Universidad de Santiago de Chile
		Universidad de Valparaíso
		Universidad de Antofagasta
		Universidad de La Serena
		Universidad del Bío-Bío
		Universidad de La Frontera
		Universidad de Magallanes
		Universidad de Talca
		Universidad de Atacama
		Universidad de Tarapacá
		Universidad Arturo Prat
		Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación
		Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación
		Universidad de Los Lagos
		Universidad Tecnológica Metropolitana
		Pontificia Universidad Católica de Chile
		Universidad de Concepción
		Universidad Técnica Federico Santa María
		Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
		Universidad Austral de Chile
		Universidad Católica del Norte
		Universidad Católica del Maule
Universidad Católica de la Santísima Concepción		
Universidad Católica de Temuco		
Universidad de O'Higgins		
Universidad de Aysén		
	Aporte Fomento a la investigación	
	Basal	
	Basal por desempeño	
	Bono art. 45	
	CFT Estatales	

Convenio marco
Fondo_Retiro
Ley_19200
Reconstrucción
U. de O'Higgins y Aysen
Universidad de Chile

3) Los Fondos Concursables.

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Los Aportes Basales operan con base en una categorización general, universidades con énfasis en *la docencia e investigación* y universidades con énfasis principalmente en *la docencia*; y dentro de esta distinción se establecen unos indicadores específicos que dan cuenta de las funciones principales de las IES. La lógica consiste en que quienes tienen un mejor desempeño obtienen un mayor financiamiento, el cual está sujeto al cumplimiento de resultados y a la auditoria de la documentación suministrada (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018)⁴⁷⁹. De tal forma, la disponibilidad de recursos está sujeta a la Ley de presupuestos de cada año que toma como punto de partida los resultados de las pruebas del Estado.⁴⁸⁰ Así para el año fiscal 2018, en forma específica el Decreto Nro. 0214 del 04.09.2017, estableció los siguientes criterios para la asignación de recursos:

Primero, para las Universidades que realicen acciones de mejoramiento y fortalecimiento de la *Pedagogía*, se destina un rubro de M\$ 100.000 (Decreto Nro. 0214 del 04.09.2017; p. 2). Segundo, el monto total a distribuir será del 30% del total de la asignación *Basal por desempeño*. La asignación de dicho gasto se realizará teniendo en cuenta seis parámetros:

- A) A.1 Publicaciones. EL CONICYT (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica) determina las revistas citables en SCOPUS del año anterior. A.2 Luego se procede a sumar las publicaciones dentro de las Universidades beneficiadas. A.3 La suma de publicaciones determina la fracción que cada

⁴⁷⁹ Pontificia Universidad Católica de Chile (2018). MECESUP. En: <http://mecesup.uc.cl/Fondo-Basal-por-Desempeno/definicion.html>. Capturado el 4 de enero de 2017.

⁴⁸⁰ Fuente: Ministerio de Educación, (2018). En: http://www.mecesup.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=4418&id_contenido=340

universidad recibirá. A.4 En forma específica: "{...} El monto correspondiente a cada universidad beneficiaria se obtendrá de la multiplicación de la fracción obtenida de acuerdo al punto A.3 y la sexta parte del presupuesto destinado al presente numeral." (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, Decreto Nro. 0214 del 04.09.2017, p. 3).

- B) Tomando como punto de partida la Ley Nro. 20.129 y lo establecido por la Comisión Nacional de Acreditación –al 31 de diciembre del año anterior-. Se asignarán puntajes para la correspondiente determinación de los incentivos económicos. Los aspectos a tener en cuenta dentro del criterio *acreditación* serán los siguientes: B.1 Acreditación en todas las áreas y número de años de acreditación. B.2 Acreditación en el área de Investigación (Hasta 100 puntos). B.3 Acreditación en las áreas de Docencia de Pregrado; Gestión Institucional; Investigación; Docencia de Postgrado, y vinculación con el Medio (Hasta 100 puntos) (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, Decreto Nro. 0214 del 04.09.2017, p. 3). B.4 Antigüedad en la acreditación (Hasta 100 puntos para aquellas con 7 años). Finalmente, el monto asignado depende del puntaje obtenido en los anteriores ítems (Gobierno de Chile, 2017, Decreto Nro. 0214, p. 4).
- C) De acuerdo con lo consignado en el Servicio de información de la Educación Superior (SIES) se asignará un puntaje por el número de docentes con el grado de Doctor que cuenten con jornada completa: "{...} el monto correspondiente a cada universidad beneficiaria se obtendrá mediante la multiplicación de la fracción obtenida en el punto anterior y la sexta parte del presupuesto destinado al presente numeral." (Gobierno de Chile, 2017, Decreto Nro. 0214, p. 4).
- D) Lo determinará el número de programas de Doctorado propios que cuenten con acreditación; se repite el mismo criterio, con las mismas palabras: "{...} el monto correspondiente a cada universidad beneficiaria se obtendrá mediante la multiplicación de la fracción obtenida en el punto anterior y la sexta parte del

presupuesto destinado al presente numeral.” (Gobierno de Chile, 2017, Decreto Nro. 0214, p. 5).

- E) Se tendrá en cuenta el número de Académicos con jornada completa (Criterio de asignación, (Gobierno de Chile, 2017, Decreto Nro. 0214, p. 5).
- F) También se considera como parte de la sumatoria, la matrícula regular de pregrado del año anterior. (Criterio de asignación, (Gobierno de Chile, 2017, Decreto Nro. 0214, p. 6).

El monto total para cada Universidad se establecerá por “*complejidad institucional*” mediante la sumatoria de los anteriores ítems. De acuerdo con el mismo Decreto, las universidades beneficiadas rendirán cuentas ante la *Contraloría General de la república* y la presentación de la información será semestral ((Gobierno de Chile, 2017, Decreto Nro. 0214, p. 15-16). Los Aportes Basales están compuestos por los siguientes rubros: 1) Aporte Fiscal Directo. 2) Aporte Fomento a la investigación. 3) Basal. 4) Basal por desempeño. 5) Bono art. 45. 6) CFT Estatales. 7) Convenio marco. 8) Fondo Retiro. 9) Ley 19.200. 10) Reconstrucción. 11) U. de O’Higgins y Aysen. Y 12) Universidad de Chile. De estos programas, dos de ellos dos no están vigentes: *La Ley 19200 (Daño previsional)* que funcionó entre 1993 y 1996, con las siguientes inversiones: en 1993 se invirtieron 3.094 millones de pesos chilenos; en 1994, 2.711; en 1995, 1.464; y en 1996, con 779 millones de pesos corrientes. Así mismo, el *Fondo de Reconstrucción* solo se ejecutó en 2010 con una inversión de 8.490 millones y en 2011 con 2.989.

Tabla 95: Evolución de Aportes Basales 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Evolución de Aportes Basales 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

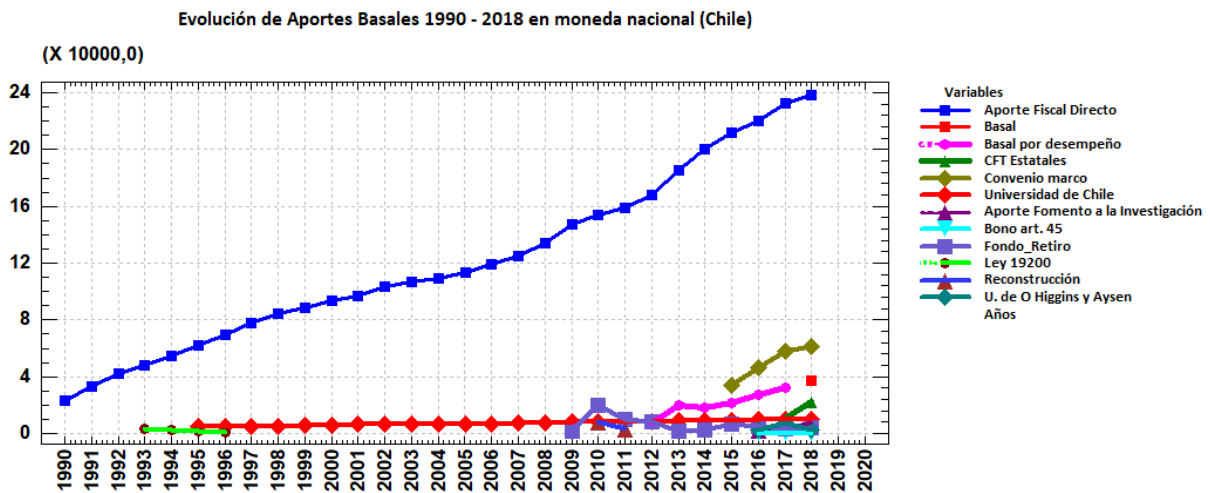
Años	Aporte Fiscal Directo	Basal	Basal por desempeño	CFT Estatales	Convenio marco	Universidad de Chile	Aporte Fomento a la investigación	Bono art. 45	Fondo_Retiro	Ley 19200	Reconstrucción	U. de O'Higgins y Aysen	Total general
1990	23425,756												23425,756
1991	33285,379												33285,379
1992	42036,026												42036,026
1993	47814,637									3093,736			50908,373
1994	54786,307									2710,649			57496,956
1995	62006,94					4563,803				1463,752			68034,495
1996	69843,785					4860,45				779,449			75483,684
1997	77863,821					5113,193							82977,014
1998	84035,296					5289,854							89325,15
1999	88939,786					5394,779							94334,565
2000	93903,308					5567,412							99470,72
2001	96718,912					6217,097							102936,009
2002	103814,623					6411,889							110226,512
2003	107163,336					6411,889							113575,225
2004	109250,076					6534,997							115785,073
2005	113420,845					6700,332							120121,177
2006	119096,542					6901,342							125997,884
2007	125331,178					7142,889							132474,067
2008	134060,154					7442,89							141503,044
2009	147307,845					7904,349				1479,611			156691,805
2010	153913,167					8022,914				20142,321		8489,615	190568,017

2011	158982,942					8287,67			10054,108		2989,413		180314,133
2012	168153,005		7183,437			8519,725			7897,677				191753,844
2013	185209,63		20171,722			8766,797			2018,216				216166,365
2014	200228,357		18399,343			9029,801			2152,751				229810,252
2015	212170,227		21103,823		34080	9300,695			7028,916				283683,661
2016	220207,396		27637,957		46539,593	10154,121	2700	242,598	4590,045			2435,84	314507,55
2017	232182,798		32426,71	10404,72	57826,372	9943,745	3914	249,876	3119,203			7306,42	357373,844
2018	238256,587	37373,805		22187,414	61074,06	10202,282	7093,764	251,141	4524,926			2462,4	383426,379

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución de Aportes Basales 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. (Capturado el 18 de octubre de 2021). En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

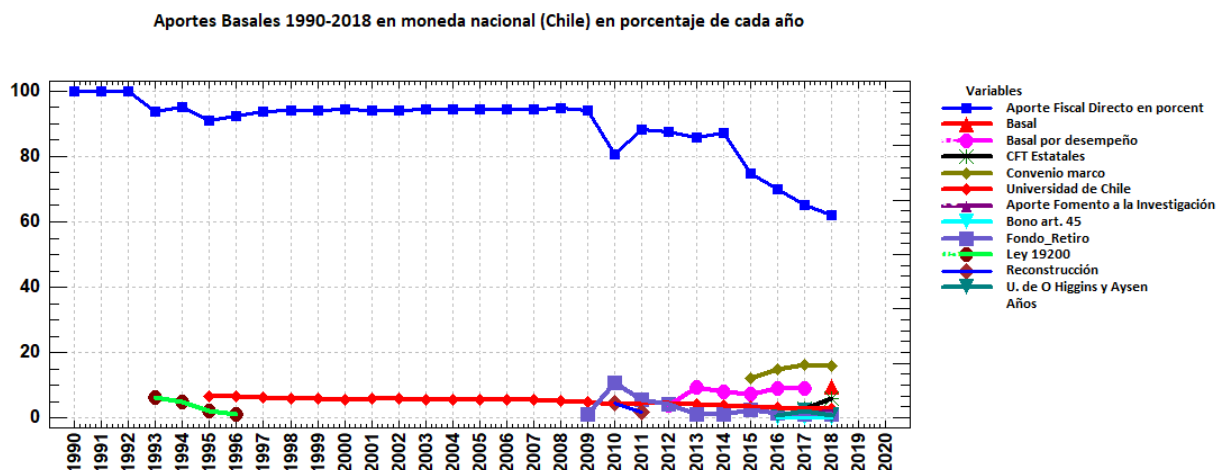
La variable más importante en la evolución de los Fondos Basales en el periodo 1990-2018 en pesos chilenos es el *Aporte Fiscal Directo* con una media de inversión de \$120.807 millones y con una mediana de \$109.250. La segunda es *Convenio marco* que tiene una \bar{x} (media) de \$49.880 millones de pesos chilenos, y con una \tilde{x} (mediana) de \$52.182. La tercera es *Basal* con una \bar{x} (media) de \$37.373 millones de pesos chilenos, y con una \tilde{x} (mediana) igual de \$37.373. Y en cuarto lugar, *Basal por desempeño* con una \bar{x} (media) de \$21.153 millones de pesos chilenos, y con una \tilde{x} (mediana) de \$20.637.

Serie de tiempo: 44 Evolución de aportes basales 1990-2018 en moneda corriente (Chile)



La serie de tiempo nos evidencia la importancia fundamental que tiene el *Aporte Fiscal Directo* en relación con los *Aportes Basales*, la cual, en pesos corrientes, presenta una tendencia de constante crecimiento en el periodo 1990-2018. Sin embargo, la gráfica también nos permite comprender que entre los años 2015-2018 se presenta un crecimiento muy importante del *Convenio Marco*. En tercer lugar, está el *Fondo Basal*, y en cuarto lugar, el *Fondo Basal por Desempeño*. A continuación, construiremos una gráfica de la evolución de los *Aportes Basales*, pero en porcentaje, tomando como criterio la inversión total de cada año como el 100%.

Serie de tiempo: 45: Evolución de aportes basales 1990-2018 en porcentaje de cada año (Chile)



Es muy importante esta gráfica porque nos muestra como los *Aportes Fiscales Directos*, que se constituyen en el instrumento de financiamiento de las *universidades tradicionales* en Chile, pasó de constituirse en el 100% de los *Gastos Basales* entre los años 1990 a 1992 a representar el 62.1% para el año 2018. En efecto la gráfica nos muestra una tendencia de descenso, que presenta una importante estabilidad en el subperiodo 1995-2009. Ciertamente el año 2014 se aprecia como un dato por fuera de la tendencia, no obstante, el periodo 2009-2018 se caracteriza por una disminución progresiva de los AFD, para darle lugar a la introducción de nuevos mecanismos de financiación que evidencian no solo el interés de fortalecer la educación privada, sino, además, los instrumentos con base en los criterios de la evaluación externa de la calidad de la educación.

La segunda variable en importancia es el convenio marcó, que pasó de representar el 12% en el año 2015 a tener una participación del 15,9% del total de la inversión. La tercera es el Basal que tiene un solo dato para el año 2018 de 9.7%. La cuarta, *Basal por Desempeño* que pasó de representar el 3,7% en el año 2012, a 9,1% en el 2017. La quinta, *la Universidad de Chile* que pasó de constituirse en el 6.7% del año 1995 a un 2,7% en el año 2018; evidenciando un notable proceso de desfinanciación *de las actividades de interés nacional* de la principal universidad pública del país en términos de su participación en el

presupuesto asignado por *Aportes Basales* de cada año. Sexta, el *Fondo Retiro* representó un 10,6% en el año 2010 a tener un 1.2% en el 2018. Séptima, en el año de 1993 se introduce el fondo Ley 19.200 el cual duró hasta el año 1996, en 1993 representó el 6.1% de los *Aportes Basales* y en el año de 1996 el 1%. Los CFT (Centros de Formación Técnica) estatales pasaron del 2.9% en el 2017 al 5,8% en el 2018. Debido a la importancia histórica que tiene el concepto de *Aporte Fiscal Directo* dentro de los programas de *Aportes Basales* realizaremos una profundización analítica en su composición.

10.9 El concepto de gasto fiscal (Directo) en el financiamiento de la educación superior en Chile

Por el concepto de *Gasto Fiscal* se interpreta en Chile el financiamiento público de la educación superior que abarca los siguientes aspectos: 1) Las transferencias corrientes a las IES a través de los diversos instrumentos públicos. 2) Las transferencias que se realizan con el fin de cubrir los aranceles (las matrículas) como parte de las becas destinadas a este ítem. 3) Los pagos realizados a los estudiantes con el propósito de financiar su mantención y alimentación. Y 4) El gasto resultante de la recompra del CAE (Crédito con Garantía Estatal) (González, L., & Ureta, R., 2015: 19)⁴⁸¹.

En principio con la introducción de la reforma del *Decreto con Fuerza de Ley 4* creado con la reforma Constitucional y jurídica de 1981 (La primera promulgación se produjo el 14-01-

⁴⁸¹ González, L., & Ureta, R., (2015). *Proyección del gasto fiscal en educación superior*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Dirección de presupuestos. ¿Qué es el CAE? “Es un préstamo que cubre desde \$200.000 anuales hasta el monto equivalente al 100% del arancel de referencia (este es fijado por el MINEDUC) de una carrera técnica o profesional, impartida por instituciones que estén acreditadas y que participen del Sistema de Crédito para Estudios Superiores. Tiene una tasa de interés, subsidiada por el Estado, que corresponde a UF+2% anual. El estudiante debe comenzar a pagar esta deuda luego de que hayan pasado 18 meses de su egreso o si es que ya cumplió dos años consecutivos sin matrícula. En este escenario el alumno puede: pedir cuotas que no superen el 10% de la renta, tiene la posibilidad de suspender este cobro si es que no tiene trabajo o realiza un postgrado en el extranjero y cuenta con la opción de solicitar un reembolso de las cuotas pagadas en el caso de que decida trabajar en comunas necesitadas.” (Universidad de Chile, 2017). Universidad de Chile (2017). Crédito con Garantía Estatal. En: <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/vicerrectoria-de-asuntos-estudiantiles-y-comunitarios/direccion-de-bienestar-y-desarrollo-estudiantil/becas-y-beneficios/121436/credito-con-garantia-estatal-cae-2017>

1980 y fue publicado el 20-01-1981) el gobierno chileno realiza una distinción fundamental en la financiación pública de la educación superior; ésta es, entre las universidades denominadas tradicionales, que sin importar si eran públicas o privadas, recibirán el apoyo del Estado a través de un mecanismo denominado Aporte Fiscal Directo, y las universidades que se encontraban en proceso de formación. De tal manera, específicamente, por la noción de AFD (*Aporte Fiscal Directo*) se denomina a un mecanismo que está dirigido en principio a las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 (D.F.L (Decreto con Fuerza de Ley) Nro. 4, del 14 de enero de 1981, Decreto Ley Nro. 3.641 de 1980). Brunner (2009: 235) nos explica que este decreto realizó la distinción entre aquellas Universidades que dependían directamente de su capacidad para generar recursos a través del cobro de los aranceles (matriculas) y otras fuentes; de aquellas que, por ser tradicionales, y que existían en 1980, además del cobro de los estipendios semestrales, serían beneficiarios del financiamiento por parte del Estado.

En ese sentido, es necesario también distinguir entre la intencionalidad original de la norma y los cambios que ha sufrido en el tiempo; de acuerdo con Julio Castro Sepúlveda (2000) inicialmente cuando se creó el D.F.L Nro. 4 de 1981 estaba destinado a financiar la investigación científica y tecnológica, aunque también la extensión universitaria, en una perspectiva que fuera decreciente entre los años 1980 y 1986: “Se estableció que este aporte sería decreciente y en 1986 equivaldría al 50% del aporte fiscal directo de 1980 y a un tercio del total de los aportes fiscales a distribuir. El monto de cada año se repartiría entre las instituciones acreditadas según un porcentaje de participación establecido en el DS Nro. 1.783 de 1982.” (2000: 4). En 1989 con la promulgación de la Ley Nro. 18.768, ésta ordena la substitución del artículo segundo del Decreto Nro. 4 con fuerza de Ley, quedando de la siguiente manera:

Artículo 2°. - El monto del aporte fiscal será fijado anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público. La distribución del aporte entre las universidades e institutos profesionales, a que se refiere el artículo 1°, se hará mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Educación Pública, el que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda, y se calculará de acuerdo a las siguientes bases:

A) El 95% del aporte correspondiente al año 1989, será entregado a las universidades e institutos profesionales en la misma proporción del aporte que recibieron en el año 1988. El otro 5% de dicho aporte se distribuirá entre las universidades e institutos profesionales de acuerdo a un modelo de asignación de recursos. (Ley Nro. 18.768. Artículo 50, y texto actual del artículo 2 del D.F.L. Nro. 4 (Fija normas sobre el financiamiento de las universidades). (D.F.L. Nro. 4, 2017).

De tal forma, actualmente, el AFD (Aporte Fiscal Directo) está dirigida al financiamiento de las Universidades que conforman en Consejo de Rectores (CRUCH); su renovación depende completamente de los resultados y de lo establecido por la *Ley de Presupuestos* de cada año, la cual se establece con base en criterios históricos, aunque un 5% del AFD (Aporte Fiscal Directo) se asigna según desempeño (González, L., & Ureta, R., 2015: 20).

Tabla 96: Universidades que se beneficiaron del Aporte Fiscal Directo para el año 2018

Las universidades que se benefician del Aporte Fiscal Directo son las siguientes:	Universidad de Chile
	Universidad de Santiago de Chile
	Universidad de Valparaíso
	Universidad de Antofagasta
	Universidad de La Serena
	Universidad del Bío-Bío
	Universidad de La Frontera
	Universidad de Magallanes
	Universidad de Talca
	Universidad de Atacama
	Universidad de Tarapacá
	Universidad Arturo Prat
	Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación
	Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación
	Universidad de Los Lagos
	Universidad Tecnológica Metropolitana
	Pontificia Universidad Católica de Chile
	Universidad de Concepción
	Universidad Técnica Federico Santa María
	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Universidad Austral de Chile	
Universidad Católica del Norte	
Universidad Católica del Maule	

	Universidad Católica de la Santísima Concepción
	Universidad Católica de Temuco
	Universidad de O'Higgins
	Universidad de Aysén

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución de Aporte Fiscal Directo por Institución 1990 – 2018 en millones de pesos corrientes. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

El 5% de los recursos destinados a la evaluación de desempeño está determinado por los siguientes criterios:

- a) alumnos de pregrado/número de carrera de pregrado.
- b) alumnos de pregrado/jornadas académicas completas equivalente totales.
- c) jornadas académicas completas equivalentes con grado académico de magister y doctor/jornadas académicas completas equivalentes totales.
- d) número de proyectos financiados por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología y otros organismos/ jornadas académicas completas equivalentes totales.
- e) número de publicaciones incorporadas a revistas científicas de reconocimiento internacional/jornadas académicas completas equivalentes totales. (D.F.L Nro. 4 de del 14 de Enero de 1981, Decreto Ley Nro. 3.641 de 1980, con la última modificación del 7 de Diciembre de 2017, Ley 21.050).

Como Brunner (2009: 288-289) lo explica desde la propuesta de modificación de la educación superior se afirmó la necesidad de introducir un sistema de evaluación que valorara sus actividades, la calidad de sus productos, y la eficacia de las instituciones. Este sistema debía estar compuesto por un mecanismo de participación de pares académicos, pero complementado con instrumentos “anónimos del mercado”. Evidentemente, este 5% del AFD obedece a una perspectiva de estimulación de la educación con base en el criterio del mérito y en el contexto de los criterios de la evaluación externa de la calidad.

1. Fondos Concursables

Tabla 97: Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018)

Financiamiento de la educación superior y terciaria en Chile (Derivación de instrumentos de financiación en el periodo 1990-2018).

Herramientas estructurales de financiación de la educación superior y terciaria	Subestructuras:	Nombre Beneficio/o/ instrumento:
1) Las Ayudas Estudiantiles	1.1 Total Becas MINEDUC (Abarca en su interior un conjunto de becas)	Beca Bicentenario
		Beca Cumplimiento de Sentencia
		Beca de Articulación
		Beca de Reparación
		Beca de Reubicación
		Beca de Excelencia Académica
		Beca Hijo de Profesional de la Educación
		Beca Juan Gómez Millas
		Beca Nivelación Académica
		Beca Nuevo Milenio
		Beca Titulares Valech Ley 19.992
		Beca Traspaso Valech Ley 20.405
		Beca Vocación de Profesor
		Becas Rettig
		BNA Universidad del Mar
	1.2 Crédito con Aval del Estado	
	1.3 Fondo Solidario de Crédito Universitario	
	1.4 Gratuidad	
2) Los Aportes Basales	Aporte Fiscal Directo	Universidad de Chile
		Universidad de Santiago de Chile
		Universidad de Valparaíso
		Universidad de Antofagasta
		Universidad de La Serena
		Universidad del Bío-Bío
		Universidad de La Frontera
		Universidad de Magallanes
		Universidad de Talca
		Universidad de Atacama
		Universidad de Tarapacá
		Universidad Arturo Prat
		Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación
		Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación
		Universidad de Los Lagos
		Universidad Tecnológica Metropolitana
		Pontificia Universidad Católica de Chile
		Universidad de Concepción
		Universidad Técnica Federico Santa María
		Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
		Universidad Austral de Chile
		Universidad Católica del Norte
		Universidad Católica del Maule
Universidad Católica de la Santísima Concepción		
Universidad Católica de Temuco		
Universidad de O'Higgins		
Universidad de Aysén		
	Aporte Fomento a la investigación	
	Basal	
	Basal por desempeño	
	Bono art. 45	
	CFT Estatales	

	Convenio marco
	Fondo_Retiro
	Ley_19200
	Reconstrucción
	U. de O'Higgins y Aysen
	Universidad de Chile
3) Los Fondos Concursables.	Aporte Fiscal Indirecto
	FDI Mecesusup
	MECESUP 1
	MECESUP 2
	Fortalecimiento de las Universidades Estatal
	FDI
	Desarrollo de Humanidades
	INNOVACIÓN
	Educación Superior Regional
	Fortalecimiento de las Universidades
	Internacionalización
	FDI General
	FDI U Mar
	Plan de Emergencia
	Fondo de Apoyo a la Acreditación
	B Meta 28
	FDI Arrastre

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Los *Fondos Concursables* se relacionan directamente con el posicionamiento en términos de capacidad instalada de investigación (Número de programas de Doctorado) y criterios externos de evaluación de la calidad de la educación. Los *Fondos Concursables* son mecanismos de asignación de recursos a proyectos de desarrollo que se implementan en Chile. En el caso de la educación su objetivo es: “Dar oportunidades relevantes a las Universidades para priorizar áreas funcionales o de conocimiento, fortalecer los esfuerzos y recursos de la organización en procura de logros notables, generar ventajas competitivas y un posicionamiento estratégico en aquellas áreas funcionales o de conocimiento que sean objeto de mejora y convertirse en referentes para otras instituciones equivalentes” (Ministerio de Educación, (2018)⁴⁸².

(Ministerio de Educación, (2018), en: <http://fondosconcurables.udd.cl/ministerio-de-educacion-mineduc/>).

Tabla 98: Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. Subgrupo 1.

Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado									
Años	Aporte Fiscal Indirecto	Desarrollo de Humanidades	FDI	FDI Mecesup	Fortalecimiento de las Universidades Estatales	INNOVACIÓN	MECESUP 1	MECESUP 2	B Meta 28
1990	7326								
1991	9208								
1992	10636								
1993	11859								
1994	13045								
1995	14091								
1996	15007		9755						
1997	15787		11939						
1998	16333		11940						
1999	16531		9375				8307		
2000	16107		7344				8310		
2001	16510		2600				21724		
2002	17021		2308				22675		
2003	17021		1827				16903		
2004	16964		1499				21740		
2005	17695		1530				16317	2009	
2006	18226		2176				13579	676	
2007	18864		4792				4524	7192	
2008	19657		2588				2551	12108	
2009	20875		8711					14601	266
2010	21188	5000	2143					19728	516
2011	21887	5000	2047					25027	249
2012	22500	9310	14056						
2013	23153		19383	13720		3744			
2014	23847	8106	22513			5315			
2015	24563	8588	23799			5065			
2016	12748		13568			15710			
2017			7797		8598	95			

2018	3000	7876	12926	4237
------	------	------	-------	------

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. (Fecha de captura 19 de octubre de 2021). En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Tabla 99: Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. Subgrupo 2

Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado									
Años	Educ.Superior Regional	FDI Arrastre	FDI General	FDI U Mar	Fondo de Apoyo a la Acreditación	Fortalecimiento de las Universidades	Internacionalización	Plan de Emergencia	Total general
1990									7326
1991									9208
1992									10636
1993									11859
1994									13045
1995									14091
1996									24762
1997									27727
1998									28272
1999									34212
2000									31761
2001									40834
2002									42005
2003									35751
2004									40202
2005									37551
2006									34657
2007									35371

2008							36905	
2009							44454	
2010				472			49047	
2011				10650			64860	
2012	2654			242	5140		53902	
2013	3772	146	2800	2717	5140		74574	
2014	7632				5140	1120	73673	
2015	5065				5140	4120	3268	79608
2016	3532				5140			50699
2017	5930				1390		901	24712
2018	6084				1427	4001		39552

Elaboró: Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. (Fecha de captura 19 de octubre de 2021). En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Los programas que han conformado los *Fondos Concursables* son los siguientes:

Tabla 100: Programas que han conformado los Fondos Concursables

	Tipo de fondo concursable	Media
Tipo de fondo concursable	Aporte Fiscal Indirecto	16487,489669504500000
	FDI Mecesusup	13720,065000000000000
	MECESUP 1	13662,950375100000000
	MECESUP 2	11620,171793714300000
	Fortalecimiento de las Universidades Estatal	10762,27900
	FDI	8328,933303130430000
	Desarrollo de Humanidades	7200,800000000000000
	INNOVACIÓN	5694,28550
	Educación Superior Regional	4952,648285714280000
	Fortalecimiento de las Universidades	4895,834000000000000
	Internacionalización	4060,700000000000000
	FDI General	2799,99797800

	FDI U Mar	2716,604000000000000
	Plan de Emergencia	1763,175666666670000
	Fondo de Apoyo a la Acreditación	356,89250
	B Meta 28	343,89500
	FDI Arrastre	146,400

Dado que se trata de 17 programas y proyectos de financiamiento de la educación superior diferentes vamos a realizar la siguiente subdivisión: 1) Los proyectos de corta duración o de destinación específica, es decir, que tienen una erogación de 3 años máximo. 2) Los programas de reciente creación (Desde el 2010 hasta el periodo actual). Y 3) Los *Fondos Concursables Históricos*.

10.10 Fondos Concursables: Los proyectos de corta duración o de destinación específica

De los anteriores programas 4 de ellos han sido de corta duración o destinación específica (inferior a 3 años) son los siguientes: 1) FDI Mecesus. 2) Fortalecimiento de las Universidades Estatales. 3) B Meta 28. 4) FDI Arrastre. 4) FDI General. 5) FDI Universidad del Mar. 6) El Fondo de Apoyo a la Acreditación. 7) Internacional. Y 8) El Plan de Emergencia.

El programa FDI Mecesus es uno de los que forman parte del fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación en Chile; estos programas tienen como propósito principal el *mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación terciaria* en el país austral. En forma específica, el denominado *FDI Mecesus* tuvo una inversión única de \$13.720 millones en el año 2013.

El *Fortalecimiento de las Universidades Estatales* es un programa de reciente creación, fue implementado en el 2017, año en el cual tuvo una ejecución de \$ 8.598 millones de pesos corrientes, de acuerdo con la información disponible en el SIES, también tuvo una erogación en el año 2018 de \$ 12.926 millones. Sus objetivos principales según el Ministerio de

Educación son los siguientes: “{...} A) Garantizar la inclusión de los estudiantes provenientes de los sectores más vulnerables. B) Apoyar la creación y funcionamiento de los centros de investigación de alto nivel. C) Aumentar gradualmente la matrícula de primer año. D) Renovación de la infraestructura existente. y E) Propender por la red de las instituciones estatales.” (Ministerio de Educación de Chile, 2017).⁴⁸³

B Meta 28 es un programa de becas que tuvo como propósito financiar estudios de posgrado por parte de ciudadanos chilenos que realizaran sus estudios en el extranjero, su administración se realizó de la mano de la Comisión Fullbright. Las *Becas Meta 28 (FDI)* funcionaron entre el 2009 y el 2011. En el año 2009 tuvo una erogación de 266; en 2010 de 516; y en 2011 de 249 millones de pesos chilenos en moneda corriente.⁴⁸⁴

FDI Arrastre es uno de los Fondos de Desarrollo Institucional (FDI), este proyecto tuvo una erogación única en el año 2013 por \$146 millones de pesos chilenos. Por su parte, el *FDI General* fue creado en el año de 1992, tuvo como objetivo financiar proyectos destinados a las IES en Chile con el fin de responder a las necesidades de desarrollo e inversión de las universidades tradicionales. En particular, el *FDI General* tuvo una inversión única por \$2.800 millones en el año 2013. El FDI Universidad del Mar también tuvo una ejecución durante un solo año, por \$ 2.717 millones.

El *Fondo de Apoyo a la Acreditación* funcionó únicamente en los años 2010 con una ejecución de \$472 y en el 2012 con \$242 millones. Se creó con el fin de: “{...} apoyar el fortalecimiento institucional de los centros de formación técnica y de los institutos profesionales, para contribuir a su acreditación en 2010.” (Ministerio de Educación Nacional

⁴⁸³ Fuente: Ministerio de Educación (2017). Establece términos y condiciones de la asignación presupuestaria “Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales.” Resolución Nro. 0048 del 30.06.2017. Basada en la Ley 20.981. En: <http://www.mecesup.cl/usuarios/MECESUP/File/2017/instrumentos/FFUES2017/REC482017ReglamentoFortalecimientoUEstatales.pdf>

⁴⁸⁴ Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

de Chile, 2021).⁴⁸⁵ El *programa de Internacionalización*, tuvo dos desembolsos, uno en el año 2015 por un valor de 4.120 y otro en el año 2018 por \$4001 millones. Como su nombre claramente lo indica su propósito es el fortalecimiento de la internacionalización de aquellas universidades que cuentan con el mayor nivel de desarrollo y de acreditación, para lo cual se establece como criterio contar al menos con 10 programas de doctorado y de ellos el 75% debía estar acreditado en el momento de la solicitud.⁴⁸⁶ Y el *Plan de Emergencia* contó una inversión de \$ 1.120 en el año 2014, de \$ 3.268 en el 2015, y de \$ 901 millones de pesos chilenos. A continuación, analizaremos los otros 9 en dos grupos, el primero está compuesto por los más recientes:

10.11 Fondos Concursables (históricos) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Tabla 101: Evolución de Fondos Concursables (históricos) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Evolución de Fondos Concursables (históricos) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado					
Años	Aporte Fiscal Indirecto	FDI	MECESUP 1	MECESUP 2	Total general FONDOS CONCURSABLES
1990	7326				7326

⁴⁸⁵ Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

⁴⁸⁶ “[...] Tiene por objeto potenciar la internacionalización de las Universidades que cuentan con un mayor nivel de desarrollo en el país, donde las funciones universitarias de docencia, investigación y transferencia del conocimiento se vean fortalecidas a través del trabajo con centros de educación superior e investigación extranjeros que contribuya a incrementar tanto la calidad de los grados y títulos otorgados, como la calidad del desempeño en investigación, y sus impactos en el medio. El Fondo se centrará en acciones de internacionalización que favorezcan la formación de recursos humanos avanzados con maestría y doctorado en áreas del conocimiento disciplinario e interdisciplinario y en programas y centros de investigación con mayor potencial de gestión del conocimiento.” (Ministerio de Educación, (2018). En: <http://www.mecesup.cl/>).

1991	9208				9208
1992	10636				10636
1993	11859				11859
1994	13045				13045
1995	14091				14091
1996	15007	9755			24762
1997	15787	11939			27727
1998	16333	11940			28272
1999	16531	9375	8307		34212
2000	16107	7344	8310		31761
2001	16510	2600	21724		40834
2002	17021	2308	22675		42005
2003	17021	1827	16903		35751
2004	16964	1499	21740		40202
2005	17695	1530	16317	2009	37551
2006	18226	2176	13579	676	34657
2007	18864	4792	4524	7192	35371
2008	19657	2588	2551	12108	36905
2009	20875	8711		14601	44454
2010	21188	2143		19728	49047
2011	21887	2047		25027	64860
2012	22500	14056			53902
2013	23153	19383			74574
2014	23847	22513			73673
2015	24563	23799			79608
2016	12748	13568			50699
2017		7797			24712
2018	3000	7876			39552

Elaboró Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Dentro del conjunto de los *Fondos Concursables* -en perspectiva histórica-, el *Aporte Fiscal Indirecto* tiene la media más alta con \$ 16.487 y una mediana de \$ 16.747 millones de pesos corrientes. En segundo lugar, el programa MECESUP 1, en el periodo 1990-2018, tuvo una \bar{x} (media) de \$ 13.663, y con una \tilde{x} (mediana) de \$ 14.948. En tercer lugar, el programa

MECESUP 2 presentó una \bar{x} (media) de \$ 11.620, y con una \tilde{x} (mediana) de \$ 12.108. Y en cuarto lugar, el FDI con una \bar{x} (media) de \$ 8.328, y con una \tilde{x} (mediana) de \$ 7.797.

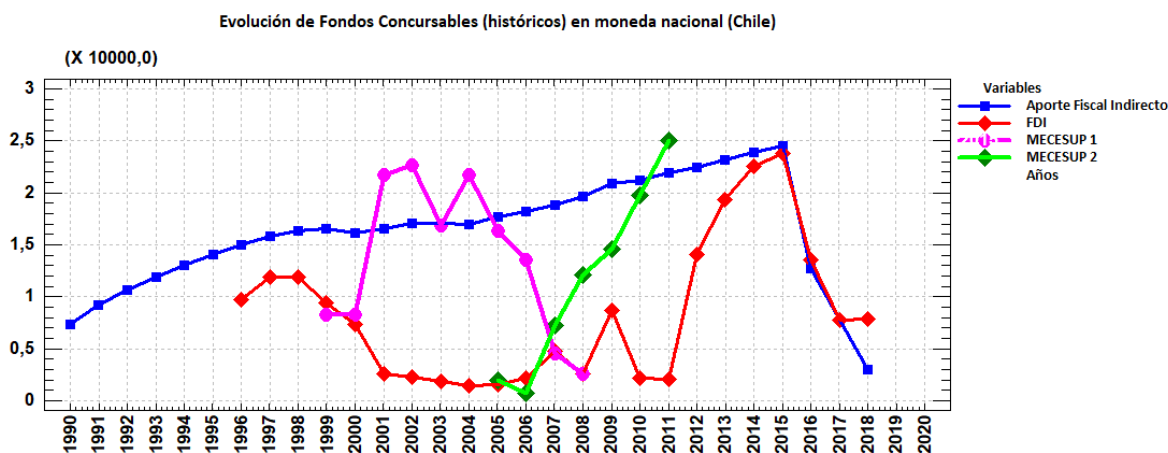
Brunner (2009: 236) nos explica que en principio el *AFI (Aporte Fiscal Indirecto)* se orientó a los 20.000 mejores alumnos inscritos en Universidades que de hecho ya eran beneficiarias del *AFD (Aporte Fiscal Directo)*. Para el año de 1990 el *AFI* se hizo extensivo ya no solo a las universidades del CRUCH sino también a las universidades privadas creadas en forma posterior a 1980. En síntesis, el *Aporte Fiscal Indirecto* está constituido por recursos de libre disposición que se le otorgan a: “{...} los mejores estudiantes de primer año según su puntaje en la última Prueba de Selección Universitaria (PSU).” (González, L., & Ureta, R., 2015: 21). El Ministerio de Educación Nacional elabora un listado de 27.500 estudiantes matriculados en primer año, los cuales son elegidos con base en el criterio de pertenecer al igual número de los mejores puntajes obtenidos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Este decreto se actualiza cada año para la asignación de los valores de inversión del año siguiente.⁴⁸⁷ La sigla MECESUP significa *Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior*. Se trata de un instrumento de financiación de la educación superior que forma parte de los programas que constituyen el FDI (Fondo de Desarrollo Institucional). Entre el periodo 199-2004 los fondos MECESUP 1 estuvieron dirigidos al mejoramiento de la infraestructura académica con el propósito de mejorar la calidad de todos los niveles de la educación terciaria. El programa MECESUP 2 es, como su nombre lo indica, la segunda etapa de los programas para el mejoramiento de la calidad, éste surgió a partir de un préstamo BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción de Fomento) a través del convenio BIRF 7317 CH, firmado el año 2005 (Ministerio de educación de Chile, 2021).

El fondo FDI (Fondo de Desarrollo Institucional), al igual que MECESUP 1 y 2 están orientados al mejoramiento de la calidad de la educación superior chilena, sin embargo, la distinción radica en que, mientras MECESUP 1 y 2 se concentran en el financiamiento de

⁴⁸⁷ Fuente: Gobierno de Chile (2016). Decreto Nro. 0091 del 11.04.2016. En: http://www.mecesup.cl/usuarios/MECESUP/File/2016/AFI_2016/RectificacionAFI.pdf

infraestructura, el FDI se dirige al financiamiento de *Emprendimientos Estudiantiles y Modernización de los Procesos*.

Serie de tiempo: 46 Programas de los Fondos Concursables con una duración histórica entre 1990-2018 en Chile



En la comparación de las variables históricas de los *Fondos Concursables*, al realizar la gráfica en millones de pesos chilenos en moneda corriente, podemos apreciar que: Primero, la variable que más crecimiento tuvo en forma sostenida en el tiempo fue la de *Aporte Fiscal Indirecto*; pero su crecimiento progresivo se presentó entre 1990 y el 2015; este último año en el que se presenta un giro en la tendencia, evidenciando un descenso muy fuerte en el subperiodo 2015-2018, al punto que la inversión del año 2018 es incluso inferior a la de 1990. En segundo lugar, a pesar de las variaciones cíclicas internas, MECESUP 1 tuvo una variación estacional en dos periodos; el primero entre el año 2000 y el 2002 de crecimiento en la inversión. Posteriormente hay fluctuación en los datos entre los años 2002-2003-2004; pero a partir del año 2004 hasta el 2008 se presentó un fuerte descenso en el financiamiento de este programa hasta su desaparición. MECESUP 2 inicia en el año 2005 y presenta un ascenso en su inversión hasta el año 2011. Se evidencia claramente la intención de que MECESUP 2 supiera el otro programa. Tercero, hasta el año 2018 sólo dos de las variables históricas de los *fondos concursables* permanecían activas, el AFI (Aporte Fiscal Indirecto) y el FDI (Fondo de Desarrollo Institucional).

Tabla 102: Evolución de Fondos Concursables (históricos) en porcentaje de cada año tomando el total general de los fondos concursables como 100%

Evolución de Fondos Concursables (históricos) en porcentaje de cada año tomando el total general de los fondos concursables como 100%

Años	Aporte Fiscal Indirecto	FDI	MECESUP 1	MECESUP 2
1990	100	0	0	0
1991	100	0	0	0
1992	100	0	0	0
1993	100	0	0	0
1994	100	0	0	0
1995	100	0	0	0
1996	60,60495921	39,39504079	0	0
1997	56,93728135	43,05911206	0	0
1998	57,77093945	42,23259762	0	0
1999	48,31930317	27,40266573	24,28095405	0
2000	50,71313876	23,12269765	26,1641636	0
2001	40,43199295	6,367242984	53,20076407	0
2002	40,5213665	5,494583978	53,98166885	0
2003	47,60985707	5,110346564	47,27979637	0
2004	42,19690563	3,728670215	54,0769116	0
2005	47,12257996	4,074458736	43,45290405	5,350057255
2006	52,58966443	6,278673861	39,18111781	1,950543902
2007	53,33182551	13,54782166	12,79013881	20,33304119
2008	53,26378539	7,012599919	6,912342501	32,80856253
2009	46,95865389	19,59553696	0	32,84518828
2010	43,19938019	4,369278447	0	40,22264359
2011	33,74498921	3,156028369	0	38,58618563
2012	41,74242143	26,07695447	0	0
2013	31,0470137	25,99163247	0	0
2014	32,36871038	30,55800633	0	0
2015	30,8549392	29,89523666	0	0
2016	25,14448017	26,76186907	0	0
2017	0	31,55147297	0	0
2018	7,584951456	19,91302589	0	0

Elaboró Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación

superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

Entre los años 1990 y 1995 la variable (AFI) *Aporte Fiscal Indirecto* representaba el 100% de los *Fondos Concursables*; para el año de 1996 era el 60,60% mientras que el (el FDI) *Fondo de Desarrollo Institucional* el 39,39%. En el año de 1999 AFI bajó al 48,31%; el FDI disminuyó al 27,4% y se introdujo el *MECESUP 1* con una participación durante ese año del 24,28%. Para el año 2005 AFI volvió a disminuir, esta vez, levemente al 47,12%, mientras que FDI bajo al 4,07% y se invirtió en los dos programas del MECESUP; donde MECESUP 1 tuvo un 43,45% de la inversión de los fondos concursables durante ese año y MECESUP 2 con el 5,35%. (Para el año 2011 se dejó de implementar MECESUP 2). Para el año 2011, AFI vuelve a bajar al 33,74% y el Fondo de Desarrollo Institucional retrae su inversión al 3,15%, para este año MECESUP 1 ya se encuentra cerrado y MECESUP 2 participa con un 38,58%. Finalmente, para el año 2018 el *Aporte Fiscal Indirecto* encuentra su porcentaje anual de inversión más baja de toda la serie con un 7,58% y el FDI con 19,9%.

10.12 Los programas de reciente creación (Desde el 2010 -2018)

Tabla 103: Evolución de Fondos Concursables (programas de reciente creación) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Evolución de Fondos Concursables (programas de reciente creación) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado

Años	Desarrollo de Humanidades	INNOVACION	Educación Superior Regional	Fortalecimiento de las Universidades
2010	5000			
2011	5000			10650
2012	9310		2654	5140
2013		3744	3772	5140
2014	8106	5315	7632	5140
2015	8588	5065	5065	5140
2016		15710	3532	5140

2017		95	5930	1390
2018		4237	6084	1427

Elaboró Montoya (2021). Fuente información: Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

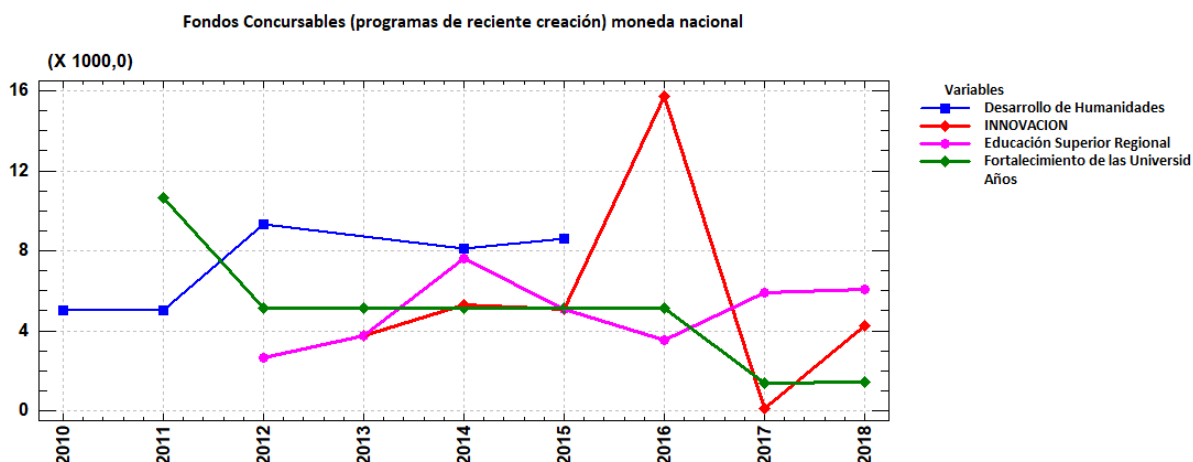
El programa de *Desarrollo de Humanidades*, mediante un concurso de evaluación de desempeño, se creó con el fin de fortalecer las Ciencias Sociales, las Humanidades y las Artes. En el 2010 inició con una ejecución de \$ 5.000 millones y estuvo vigente hasta el año 2015, año en el que tuvo una inversión de \$ 8.588 millones. El *programa INNOVACIÓN* está orientado al fortalecimiento de la enseñanza y el aprendizaje en las IES Chilenas; por ende, se trata del fortalecimiento de estrategias de *Innovación* en el campo educativo. Este programa se creó en el año 2013, inició con una ejecución de \$ 3.744 millones, tuvo su mayor nivel de inversión en el año 2016 con \$ 15.710; sin embargo, para el año 2017 la inversión fue solo de \$ 95 millones, y para el año 2018 retoma una inversión de \$ 4.237.

Por su parte, *Educación Superior Regional* fue creado en el año 2012 con el objetivo de financiar proyectos relacionados con la investigación científica y tecnológica, innovación social, e innovación productiva y desarrollo cultural (Ministerio de Educación Nacional, 2017).⁴⁸⁸ En el 2012 tuvo una ejecución de \$ 2.654, y para el año 2018 fue de \$ 6.084 millones de pesos corrientes. *Fortalecimiento de las Universidades* tiene como referente los compromisos asumidos por el Estado chileno en relación con la Ley Nro. 21.904. El propósito del programa consiste en el fortalecimiento de objetivos estratégicos de y oportunidades de mejoramiento de las Universidades Estatales en Chile en una perspectiva de larga duración. (Mineduc Chile, 2021).⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2017). Reglamenta la asignación y uso de los recursos de la asignación presupuestaria "Educación Superior Regional". Resolución Nro. 0036 del 24.05.2017. En: <http://www.mecesup.cl/usuarios/MECESUP/File/2017/instrumentos/ESR/RES362017.pdf>

⁴⁸⁹ Minsiterio de Educación de Chile (2021). En: http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=3627&id_contenido=15045

Serie de tiempo: 47 Evolución de Fondos Concursables (programas de reciente creación) en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado



En la serie de tiempo anterior existen varios aspectos que se deben resaltar, el primero de ellos es que el programa *Desarrollo de las Humanidades* tuvo la mayor inversión en el subperiodo de 2010 hasta 2015, año en el que deja de funcionar. Segundo, la variable *Educación Superior Regional* es relativamente la más estable de las cuatro. Tercero, el programa que ha tenido una mayor desfinanciación es el *Fortalecimiento de las Universidades Públicas*. Y de los cuatro instrumentos de financiación, el que tuvo mayor variabilidad fue precisamente el fondo de *INNOVACIÓN*, que presenta el valor más alto de este grupo en el año 2016, pero también, tiene el valor más bajo de inversión en el año 2017.

En síntesis, podemos afirmar que, el financiamiento de la educación superior en Chile, desde el punto de vista normativo, tuvo dos puntos de inflexión estructural: Primero, la reforma constitucional de 1980; como ya lo expresamos, que fundamentó la promulgación de los decretos DFL Nro. 1 y 4 de 1980; y DFL Nro 5 y 24 de 1981, dentro de los cuales se destacan las medidas de eliminación de la gratuidad en los estudios universitarios. Y segundo, con la expedición de Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, en el año 2005

(última versión del 27, 09 del 2005. Ley 18.962). Ambas reformas implicaron un cambio de paradigma en el financiamiento de la educación superior, pasando de un modelo, que si bien no era en forma absoluta keynesiano, si estaba influenciado por él, y por el concepto de *desarrollo como modernización universal*, dentro del cual la inversión en educación superior se asumía como un fin del Estado.

Las reformas de 1980 implicaron la implementación de la perspectiva de los *chicago boys*. Es decir la introducción de una serie de reformas, en principio macroeconómicas, después políticas y jurídicas que justificaron la transformación de las políticas públicas, incluidas las de educación superior. El nuevo paradigma asume los principios fundamentales de la *teoría económica neoclásica* y del *modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico* que trajo como consecuencia para la educación superior, la introducción de cambios fundamentales en las formas de administración, de gestión y de su financiamiento. En primera instancia, se defiende la mayor participación de actores, que en consecuencia, produce un debilitamiento del sistema de universidades públicas, y un fortalecimiento de la privatización. En segunda instancia, estas reformas implican pasar de conceptos orgánicos como *pueblo, ciudadanía, políticas sociales* para dar lugar a categorías que defienden el *criterio del mérito, el éxito y la utilidad de los individuos*.

Este contexto ideológico se ve en el comportamiento de algunas de las variables que conforman el financiamiento de la educación superior en Chile. En efecto, los *Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado* evidencia una tendencia clara de crecimiento entre 1990 y el año 2015, que le permite al gobierno demostrar su claro interés por privilegiar los programas de financiamiento que *fortalezcan la competencia y el mérito de los individuos*. Así mismo, los *Aportes Basales Total general pesos corrientes* también se encuentran en esta perspectiva, dado que ellos, se fundamentan sobre el principio de otorgar recursos con base en el criterio de la *obtención de los mejores resultados*, lo que también se denomina, *otorgamiento de recursos a partir de la evaluación de desempeño*. Estas medidas

corresponden precisamente a la base ideológica de la teoría económica neoclásica y a la forma como conduce a todo el sistema universitario hacia lo que previamente hemos denominado el *capitalismo académico*.

10.13 Conclusiones del análisis sobre el financiamiento de la educación superior en Chile en el periodo 1990 y 2018

Primera, el análisis de los principales instrumentos de financiación de la educación terciaria en Chile en el periodo 1990-2018 nos indica la política principal de financiamiento de la educación superior está orientada al fortalecimiento del *individualismo metodológico*. Recordemos que esta es precisamente la cuestión principal con el cambio de *financiamiento de la oferta a la demanda*. El Estado deja de financiar en forma directa las universidades públicas y traslada esos recursos a los individuos, con base en el argumento de que por esa perspectiva se cumplen dos aspectos; primero, los recursos premian a las instituciones con *mejor calidad académica*, las cuales son escogidas por los individuos y sus padres; en segundo lugar, se instaura una *medida de igualdad de oportunidades* a través del sistema de *Ayudas Estudiantiles*. Así los recursos se destinan a las personas con los mejores puntajes con independencia de su estrato socioeconómico. Pero, la situación de desfinanciamiento de las universidades públicas en este contexto es todavía más grave, toda vez que el concepto de AFD (*Aporte Fiscal Directo*) está dirigido al financiamiento de las 25 Universidades que conforman el Consejo de Rectores (CRUCH); el cual está conformado por públicas y privadas.

Es muy importante la conclusión de que el mayor aumento de la inversión del gobierno chileno es el referente al financiamiento individual de los estudiantes a través de un sistema de programas y proyectos que en esta investigación hemos sintetizado como: *Total general montos de Ayudas Estudiantiles para educación superior 1990 – 2018*; resulta todavía más relevante este *juicio valorativo* al comprender que se llega a la misma conclusión cuando se

realiza el análisis en millones de pesos chilenos en moneda corriente y cuando el estudio se lleva a cabo a partir de los datos como porcentaje del PIB.

Segunda, el 5% de los *Aportes Fiscales Directos* tiene una destinación específica bajo la denominación de *Aportes Concursables*; una decisión que obedece a una perspectiva de estimulación de la educación con base en *el principio del mérito* y en el contexto de los criterios de la *evaluación externa de la calidad*. En esta misma dirección se presenta la inversión de los AFI (*Aporte Fiscal Indirecto*). Como lo expresamos previamente, el *Aporte Fiscal Indirecto* son recursos de libre disposición que se le otorgan a: “[...] los mejores estudiantes de primer año según su puntaje en la última Prueba de Selección Universitaria (PSU).” (González, L., & Ureta, R., 2015: 21). De tal forma, se trata también de recursos que se invierten dentro del *principio del mérito*.

Tercera, en la misma dirección de las decisiones que se basan en la asignación de recursos con base en el mérito y en la evaluación externa de la calidad de la educación superior, se encuentra la variable *Aportes Basales* por desempeño. Como lo indicamos arriba, la lógica de los AB consiste en que quienes tienen un mejor servicio obtienen un mayor financiamiento, el cual está sujeto al cumplimiento de resultados y a la auditoría de la documentación suministrada. La asignación de los *Fondos Concursables* se basa en la presentación de resultados de investigación, de la calidad y cantidad de publicaciones; del número de docentes-doctores existente con tiempo completo en las plantas docentes de las instituciones; y de la complejidad institucional.

Cuarta, previamente, en la conclusión inicial establecimos que el principal rubro de inversión por parte del financiamiento de la educación superior en Chile está compuesto por $\Delta_1 = \text{Total general montos de Ayudas Estudiantiles}$. Sin embargo, un análisis más detallado de su composición nos indicó que mientras en 1990, el 100% de esta erogación correspondían a los *Aportes Fiscales*; esta situación se invierte casi radicalmente para el año 2018. Ahora en un análisis más detallado de la composición de la distribución, tanto de las

Ayudas Estudiantiles como de los *Fondos Concursables* nos proporciona evidencia frente al otro elemento establecido por el Banco Mundial y la OCDE y es el establecimiento del crédito educativo como una medida importante dentro del financiamiento de la educación superior.

Por último, tanto el análisis de Δ_2 , Δ_3 , Δ_{11} y Δ_{12} nos permitieron evidenciar la enorme distancia que existe en las conclusiones cuando el análisis se realiza en millones de pesos chilenos en moneda corriente, y cuando se lleva a cabo en valores como porcentaje del PIB; en los cuatros pares de variables, el análisis en las primeras era de crecimiento progresivo en la inversión; mientras que, en las segundas, era todo lo contrario y es de descenso sostenido. Por ende, se evidencia una clara intención de llevar a cabo una *desfinanciación pública de la educación superior pública*, y por el contrario, la orientación del gasto hacia el financiamiento de individuos que finalmente repercute en un crecimiento de la educación privada.

El análisis sobre las principales variables que componen el financiamiento de la educación superior en Chile pone en evidencia la forma como el Estado de esa nación opta abiertamente por la introducción del cambio de paradigma no solo del financiamiento, sino de toda la economía política de la educación superior, pasando desde *una perspectiva de la oferta hacia una concepción de la demanda* (construida sobre la perspectiva neoclásica y la teoría ortodoxa del crecimiento económico).

10.14 La evaluación externa de la calidad como instrumento de asignación de recursos públicos para la educación superior en Colombia: Un análisis de resultados del ICETEX

En Colombia y en Chile existe un conjunto amplio de programas y proyectos orientados a la financiación de la educación superior tanto por la vía de la demanda como por la vía de oferta. Sin embargo, el sistema de fortalecimiento del *criterio del mérito* y la asignación de

recursos con base en la medición de la evaluación externa de la calidad tiene más tiempo y es más fuerte en el país austral. En esta dirección, el gobierno colombiano ya ha introducido una serie de herramientas para “premiar” a aquellas instituciones que obtienen los procesos de certificación de calidad denominados *acreditación*, y de manera subsecuente, el fortalecimiento de la educación privada y del *capitalismo académico*.

En esta dirección, a continuación, vamos a analizar dos instrumentos específicos dentro de la perspectiva del financiamiento de la educación superior desde los criterios que *fomentan el individualismo metodológico* y la lógica recién descrita en Chile: La asignación de créditos educativos reembolsables por parte del ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior); y la asignación de créditos condonables denominados *Ser Pilo Paga I, II, III y IV* y generación E.

10.15 Análisis del comportamiento del crédito educativo en Colombia en el periodo 2006-2020 como criterio de asignación imparcial de recursos

En 1948 se recrudece la violencia bipartidista a partir del “Bogotazo” y la derecha colombiana,⁴⁹⁰ nos explica Pacheco (2002: 24), reacciona como si los problemas económicos, sociales y políticos no existieran, y el traslado de la responsabilidad de la crisis social le es endilgada al sistema educativo. En consecuencia, la Universidad pública fue directamente intervenida por el gobierno, se derogó el estatuto de 1935, y se emprendió un proceso reaccionario por parte del mismo Estado contra los programas liberales implementados por los gobiernos anteriores, dentro de la política *Revolución en marcha*, y

⁴⁹⁰ Los conservadores y la iglesia católica presionan para realizar una intervención al sistema educativo nacional por considerar que el brote de violencia del 9 de abril se originó en el impacto de las ideas liberales y socialistas en los centros de educación nacional: “{...} Sin lugar a dudas, el hecho político del “Bogotazo”, con la muerte de Jorge Eliécer Gaitán, 9 de abril de 1948, marca una ruptura política en el país y en la Universidad Colombiana. Los conservadores y la Iglesia reivindican el control de la Universidad. En este sentido, se manifiestan la Conferencia Episcopal, y la Confederación Nacional de Colegios Católicos, quienes encontraron en el hecho del 9 de abril, “una gesta comunista” (Soto, 2005: 124).

se asume una política de control “social e ideológico” a partir de las estructuras de la administración educativa.

Quizás como nunca antes, la polarización política tuvo eco en el sistema y en las jerarquías educativas a lo largo y ancho del país. Los inspectores se convirtieron en perseguidores de quienes profesaban ideas diversas, y en general, los métodos del partido conservador se hicieron cada vez más insoportables tanto para los liberales como para los conservadores del sector Ospinista. Las reformas de la Revolución en Marcha fueron frenadas. Con respecto a la Universidad Nacional, se eliminaron las formas de auto participación y cogobierno” (Pacheco, 2002: 24).

En este contexto, mediante el decreto Nro. 2586 de 1950 se crea el *Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior* (Diario Oficial, 27383 del 11 de agosto de 1950). Esta primera versión del ICETEX tuvo como objetivos fundamentales: primero, que el ICETEX le permitiera al país beneficiarse de los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas y de las establecidas por otros gobiernos. Segundo, propiciar la formación científica y técnica de los jóvenes en Colombia. Tercero, la necesidad de que los jóvenes pertenecientes a la clase media, campesina y obrera pudieran tener acceso a procesos educativos internacionales. Y cuarto, formar el capital humano en materia de capacidad técnica y tecnológica que las empresas y el país requerían para su desarrollo (República de Colombia, 1950).

En la actualidad el ICETEX está regido por los principios que fueron establecidos en la ley 30 de 1992. En relación con la estructura del financiamiento de la educación superior se deben tener dos antecedentes jurídicos que se determinan en esta norma; en primer lugar, el artículo 89 de la ley 30 de 1992 crea el fondo FODESEP (Fondo de Desarrollo de la Educación Superior). Este organismo nace como una entidad economía mixta y el cual es regido por los principios de la economía solidaria, como lo expresa el mismo artículo. En el FODESEP pueden participar IES tanto públicas como privadas, y como lo establece la misma ley, este fondo se crea con dos propósitos específicos: “{...} 1. Servir como entidad promotora de financiamiento para proyectos específicos de las instituciones de Educación Superior. 2. Plantear y promover programas y proyectos económicos en concordancia con el desarrollo académico para beneficio de las instituciones de Educación Superior.” (República de

Colombia, 1992: 71. Art. 89). Los ingresos del FODESEP serán los aportes que el gobierno nacional destine en su presupuesto; más los aportes que realicen las entidades afiliadas (República de Colombia, 1992: 72. Art. 90). Para la implementación no solo del artículo 86 sino del 89, en Colombia se toma como referencia lo dispuesto por los planes de desarrollo, los cuales tienen una vigencia de 4 años.

En segundo lugar, otro artículo importante de la ley 30 en relación con el financiamiento de la educación superior en Colombia es el 95. Este artículo establece la función del ICETEX, como aquella institución que fue creada para: “{...} financiar o cofinanciar programas y proyectos específicos que contribuyan al desarrollo científico, académico y administrativo de las instituciones de educación superior de que trata el artículo 16 de la Ley 30 de 1992; al fortalecimiento de su infraestructura física, y a la renovación y adquisición de equipos y dotaciones.” (República de Colombia, 1992: 83. Art. 95). Aunque el propósito principal del ICETEX (El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior) será la de administrar los recursos destinados en el presupuesto nacional para la asignación de préstamos educativos, que están orientados hacia las personas de escasos recursos. (República de Colombia, 1992: 83. Art. 113).

Así, el ICETEX será la entidad encargada no solo de administrar los recursos destinados en el presupuesto nacional para la asignación de créditos educativos, sino que será la comisionada de administrar los programas y proyectos de destinación específica para el financiamiento de becas educativas, como lo establece el artículo 114 de la ley 30, el cual es modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011 en los siguientes términos:

{...} Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios para la financiación de maestrías, doctorados o posdoctorados podrán ser girados al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas {...}. (República de Colombia, 1992: 83-84. Art. 114)

El artículo 114 tiene varios párrafos que determinan algunos aspectos importantes en relación con las funciones y límites del ICETEX. En primera instancia, el párrafo 1 nos indica que cualquier tipo de recursos cuyo propósito sea el financiamiento de la educación superior, ya fuese a través de becas, subsidios, o créditos educativos, deberán ser trasladados para su administración por parte del ICETEX. En segunda instancia, el segundo párrafo del artículo 114 abre la posibilidad a que las entidades regionales creen fondos de destinación específica para la promoción de la educación universitaria. Y en tercera instancia, los créditos y becas que administre el ICETEX, para la asignación de recursos, tendrá en cuenta los siguientes criterios: Primero, Excelencia académica. Segundo, Nivel académico debidamente certificado. Tercero, Escasez de recursos económicos del estudiante debidamente comprobados. Cuarto, distribución regional proporcional al número de estudiantes; y quinto, distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento.

Más cercano en el tiempo, en el 2001, en una entrevista realizada a Mauricio Santamaría⁴⁹¹ quien en su momento ocupara el cargo de *director de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación*, y la cual fue publicada por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia en uno de sus medios institucionales denominado *Altablero* (MEN, 2001); Santamaría informó a la opinión pública que existía un proyecto con el Banco Mundial cuyo objetivo principal era *masificar el crédito educativo*. De acuerdo con Santamaría (Ministerio de Educación Nacional (2001c) existe una demanda del sector productivo de personas con mayor nivel de cualificación y educación, y en ese sentido, es necesario realizar medidas para ampliar el acceso a la educación superior. Debido a esta circunstancia se establecían dos metas con el proyecto: primero, ampliar el conjunto de instituciones de tal forma que los bancos privados participen en el proceso, en palabras de Santamaría:

El objetivo final es que se aumente la cobertura del crédito y que sea más asequible a la gente de escasos recursos. Lo que se va a hacer es montar un sistema de crédito en el que participen los bancos para prestar a un número mayor de personas que necesiten realizar estudios de educación superior. El primer paso, sin duda, será meter a los bancos al negocio, porque ellos

⁴⁹¹ Director de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación en Colombia en el año 2001.

en estos momentos no prestan para educación superior. (Ministerio de Educación Nacional (2001c).

La segunda meta consistió en que las personas que hoy hacen parte de la clase media (estrato tres) accedan al crédito educativo en las universidades privadas, y de esa forma, se liberen cupos para los estratos 1 y 2 en las universidades públicas⁴⁹².

En forma más reciente hacia el año 2005, mediante la Ley 1002 de 2005 se transforma el *Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior* (ICETEX) Mariano Ospina Pérez en un entidad: “{...} financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, la cual conserva la misma denominación.” (República de Colombia, 2005, artículo 1). El objetivo fundamental del ICETEX de acuerdo con esta Ley consiste en el fomento social de la educación superior en Colombia, mediante la priorización de recursos a la población de “bajos recursos” que detenten mérito académico, de tal forma que sus programas y proyectos hagan posible el acceso y la permanencia de las personas en la educación superior. A continuación, realizaremos un análisis descriptivo de las principales variables en el periodo 2006-2020 que determinan el funcionamiento del ICETEX.

10.16 Análisis de ingresos en las ejecuciones presupuestales del ICETEX (2015-2020) variables seleccionadas, rubros girados

Tabla 104: Análisis de ingresos en las ejecuciones presupuestales del ICETEX (2015-2020) variables seleccionadas, rubros girados

Análisis de ingresos en las ejecuciones presupuestales del ICETEX (2015-2020) variables seleccionadas, rubros girados

⁴⁹² Las palabras explícitas de Santamaría fueron: “Hay que empezar por bajar un poco el crédito, bajarlo de estrato. Si se alcanza a llegar y cubrir efectivamente a la gente de estrato tres, se liberan cupos en la universidad pública, para que jóvenes de estrato dos, y no sé si uno, vayan a la universidad pública, lo que no está sucediendo actualmente.” (MEN, 2001).

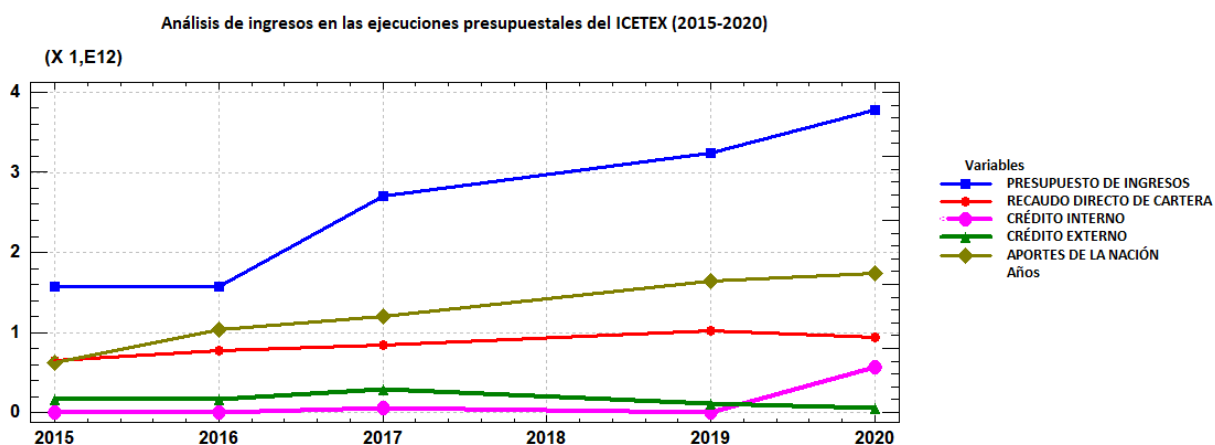
	2015	2016	2017	2019	2020
PRESUPUESTO DE INGRESOS	\$ 1.572.114.755.798	\$ 1.572.114.755.798	\$ 2.700.991.054.913	\$ 3.246.781.955.091	\$ 3.776.286.780.615
INGRESOS DE LA VIGENCIA	\$ 1.572.114.755.798	\$ 2.100.110.908.084	\$ 2.623.935.642.226	\$ 2.991.569.516.106	\$ 3.579.272.721.896
INGRESOS OPERACIONALES	\$ 718.559.769.611	\$ 844.797.530.318	\$ 1.026.612.614.011	\$ 1.145.189.635.089	\$ 1.070.780.517.002
RECAUDO DIRECTO DE CARTERA	\$ 650.050.355.262	\$ 765.688.349.270	\$ 835.944.919.021	\$ 1.019.795.118.382	\$ 932.636.169.745
CARTERA TRADICIONAL	\$ 392.988.933.211	\$ 428.841.696.886	\$ 0	\$ 0	\$ 0
CARTERA CRÉDITO PAÍS	\$ 332.888.004.514	\$ 361.475.446.564	\$ 373.330.645.339	\$ 411.003.883.131	\$ 374.770.891.569
CARTERA CRÉDITO EXTERIOR	\$ 58.381.222.704	\$ 66.504.927.115	\$ 66.391.268.564	\$ 75.804.965.496	\$ 68.525.825.881
CARTERA CRÉDITO MI PC	\$ 1.719.705.993	\$ 861.323.206	\$ 672.611.815	\$ 135.566.695	\$ 28.725.797
CARTERA CRÉDITO ACCES	\$ 257.061.422.052	\$ 336.846.652.384	\$ 395.550.393.303	\$ 532.850.703.060	\$ 489.310.726.498
CRÉDITO INTERNO	\$ 0	\$ 0	\$ 60.240.000.000	\$ 0	\$ 563.953.617.557
CRÉDITO EXTERNO	\$ 166.393.029.240	\$ 166.393.029.240	\$ 285.588.535.742	\$ 103.932.287.359	\$ 53.423.181.389
APORTES DE LA NACIÓN	\$ 617.419.818.623	\$ 1.036.060.123.003	\$ 1.200.832.202.940	\$ 1.636.369.519.549	\$ 1.742.395.639.028

Elaboró: Montoya (2022). Fecha de captura: 30 de enero de 2022. Fuente de datos primarios: Icetex (2022). En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>

Para el año 2015 los aportes de la nación fueron de \$ 617.419.818.623 en pesos corrientes, los cuales constituyeron el 39,27% del presupuesto de ingresos (\$ 1.572.114.755.798); para el año 2016, los aportes de la nación representaron el 65,9% del presupuesto de ingresos, para el 2017 fue del 44,45%; para el 2019 fue del 50,39%, y para el 2020 fue de 46,14%. Desde un principio de eficiencia, sin contexto social, es bueno que el gobierno disminuya su participación en el conjunto general del presupuesto de una entidad cuyo objetivo fundamental, según la Ley 1002, del 2005 consiste en financiar la educación para los sectores sociales con menos recursos. Pero, desde una dimensión de política social basado en la equidad resulta problemático que la entidad misma deba autofinanciar su presupuesto final de inversión, que obviamente está determinado por el de ingresos, porque esto implica un aumento en la generación de lo que antes se denominaba *venta de servicios* pero que ahora se interpreta desde la *sostenibilidad financiera*.

Este problema resulta porque el ICETEX es una entidad pública cuyo propósito principal, como lo vimos al principio, es el fomento de la educación superior, y uno de sus propósitos fundamentales consiste en proporcionar herramientas para mejorar el acceso a la educación superior por parte de los jóvenes del país. Sin embargo, la perspectiva de cobrar intereses a los préstamos, con base en el principio de que los bienes públicos deben ser administrativos como bienes privados planteado por el Gobierno Corporativo Público, el Public Choice, y en general los esquemas de financiamiento con base en la teoría económica neoclásica, tienen como resultado el encarecimiento de los préstamos y la limitación del acceso al crédito, además de los problemas que se presentan en forma subsecuente cuando los estudiantes entran en cesación de pago. En ese sentido, resulta sumamente problemático que el aumento de la inversión en los créditos académicos dependa de la gestión que antes se denominaba *venta de servicios*, pero que ahora se titula: *sostenibilidad financiera*.

Serie de tiempo: 48 Análisis de ingresos en las ejecuciones presupuestales del ICETEX (2015-2020)



Los datos evidencian que el presupuesto de ingresos presenta una tendencia de crecimiento en el periodo 2015-2020, en el primer año en mención, el presupuesto pasó de \$ 1.572.114.755.798 y para el año 2020 fue de \$ 3.776.286.780.615, lo cual representa que

el presupuesto de ingresos de 2020 fue del 240% en relación con el presupuesto del 2015 en solo un quinquenio. En la misma ventana de análisis es igualmente significativa el aumento de los aportes de la nación en forma muy paralela, para el año 2015 fueron de \$ 617.419.818.623 y para el años 2020 fue de \$ 1.742.395.639.028 que constituye un aumento del 282%; este dato es importante porque evidencia como la asignación de crédito se convierte en una de las principales herramientas de financiación de la educación terciaria por parte del gobierno.

Así mismo, es igualmente significativo que entre los años 2019-2020, pasó un fenómeno interesante; el presupuesto de ingresos aumenta, pero no lo hace a partir de un incremento en los aportes de la nación, sino con base en endeudamiento interno. En efecto, podemos apreciar como en el año 2015-2016 el ICETEX no presentó endeudamiento interno, en el año 2017 éste fue de \$ 60.240.000.000, pero para el año 2020 fue de \$ 563.953.617.557. Por su parte, el recaudo directo de cartera presenta una tendencia de crecimiento constante, pero moderada, en este periodo de observación; para el año 2017 fue de \$ 650.050.355.262, para el año 2019 de \$ 1.019.795.118.382, y para el 2020 de \$ 932.636.169.745. Así, el dato del 2019 constituye el 157% del endeudamiento interno del 2015; y el de 2020 representa el 143%; éste último dato se explica también por la disminución económica en todos los sectores de la economía del 2020 debido al tema de la pandemia del Covid-19.

Tabla 105: Ejecución presupuestal del ICETEX (Rubros seleccionados-valores girados) en el periodo 2006-2020

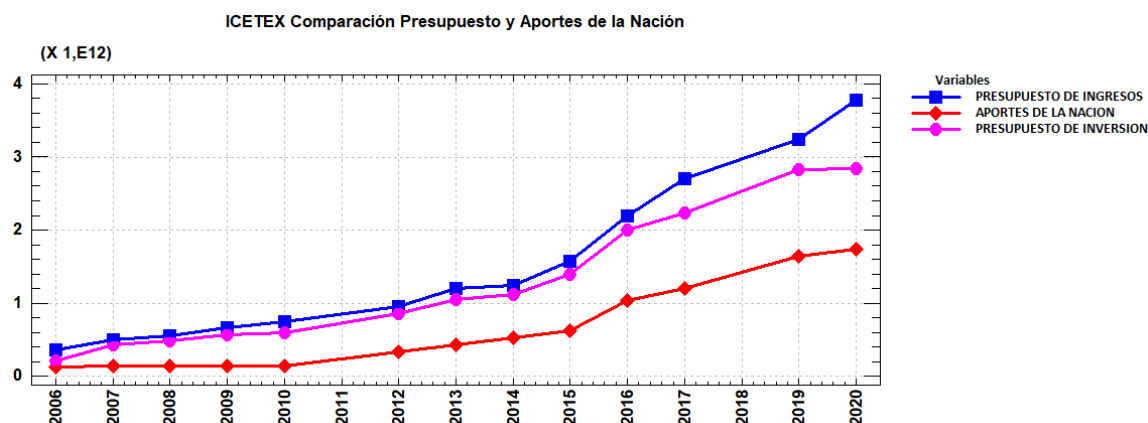
Ejecución presupuestal del ICETEX (Rubros seleccionados-valores girados) en el periodo 2006-2020			
	PRESUPUESTO DE INGRESOS	VENTA DE SERVICIOS	APORTES DE LA NACIÓN
Ejecución de presupuesto 2006	\$ 355.223.000.000	\$ 172.751.000.000	\$ 129.139.000.000
Ejecución de presupuesto 2007	\$ 490.282.000.000		\$ 0 \$ 132.754.000.000
Ejecución de presupuesto 2008	\$ 545.097.000.000	\$ 262.181.000.000	\$ 131.719.000.000

Ejecución de presupuesto 2009	\$ 668.630.000.000	\$ 315.593.000.000	\$ 144.742.000.000
Ejecución de presupuesto 2010	\$ 739.825.000.000	\$ 360.086.000.000	\$ 131.349.000.000
Ejecución de presupuesto 2012	\$ 947.598.000.000	\$ 426.990.000.000	\$ 325.572.000.000
Ejecución de presupuesto 2013	\$ 1.201.900.000.000	\$ 491.309.000.000	\$ 423.012.000.000
Ejecución de presupuesto 2014	\$ 1.247.610.000.000	\$ 563.852.000.000	\$ 520.334.000.000
Ejecución de presupuesto 2015	\$ 1.572.110.000.000	\$ 672.134.000.000	\$ 617.420.000.000
Ejecución de presupuesto 2016	\$ 2.189.780.000.000	\$ 796.398.000.000	\$ 1.036.060.000.000
Ejecución de presupuesto 2017	\$ 2.700.990.000.000	\$ 863.183.000.000	\$ 1.200.830.000.000
Ejecución de presupuesto 2019	\$ 3.246.781.955.091	\$ 0	\$ 1.636.369.519.549
Ejecución de presupuesto 2020	\$ 3.776.286.780.615	\$ 0	\$ 1.742.395.639.028

Los datos corresponden a los rubros tomados de las ejecuciones presupuestales dentro del estado de "girado" para todos los años. Elaboró: Montoya (2021). Fuente de datos primarios: ICETEX (2021) <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/estados-financieros-y-presupuesto/presupuesto-de-la-entidad>

Al ampliar la ventana de observación con rubros seleccionados podemos establecer lo siguiente: Primero, *el presupuesto de ingresos* del ICETEX pasó en el año 2006 de \$ 355.223.000.000 a un valor de \$ 3.776.286.780.615 en el año 2020, esto representa un crecimiento en los ingresos del 1063%. En este periodo esta variable presentó una media de \$ 1.514.008.748.900, y una mediana de \$ 1.201.900.000.000, donde el valor mínimo de \$ 355.223.000.000 corresponde al año 2006 y el valor máximo de \$ 3.776.286.780.615 al año 2020, motivos por los cuales se presenta su tendencia de crecimiento en todo el periodo de análisis.

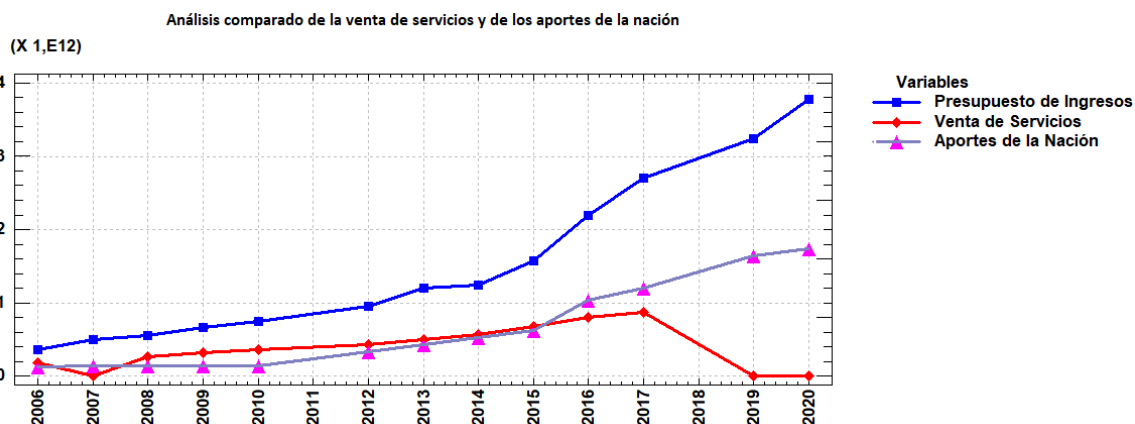
Serie de tiempo: 49 ICETEX Comparación presupuesto y aportes de la nación



Segundo, en relación con los *aportes de la nación* se evidencia también una tendencia de crecimiento constante en toda la ventana de observación. En efecto, el valor mínimo de la variable es \$ 129.139.000.000 que corresponde al año 2006, y el valor máximo de \$ 1.742.395.639.028 al año 2020; esto representa un crecimiento del 1349%. La media es de \$ 628.592.012.198 y la mediana de \$ 423.012.000.000. Ahora en forma comparada los *Aportes de la nación* representaron el 36.35% del *presupuesto de ingresos* en el año 2006, esta relación es del 46% para el año 2020. Por su parte, *el presupuesto de inversión* tiene como valor mínimo \$ 210.689.000.000 que en forma consistente con lo anterior corresponde al año 2006, y el valor máximo de \$ 2.842.710.932.773 al año 2020; la media de esta variable es de \$ 1.275.144.676.556 y la mediana de \$ 1.043.050.000.000. Realizando la comparación con sus respectivas erogaciones fiscales, el *presupuesto de inversión* representó en el año 2006 el 59,31% del *presupuesto de ingresos*, y para el año 2020 esta relación pasó al 75,27% lo cual evidentemente es completamente deseable en términos de administración y gestión pública.

Tercero, *el concepto de venta de servicios*, en términos generales, presentó una tendencia de crecimiento entre los años 2006-2015, con un dato anómalo en el 2007. Esta variable tiene una media de \$ 378.805.923.077 y una mediana de \$ 360.086.000.000, el dato mínimo es cero y se presenta en los años 2007, 2019-2020, y el dato máximo de \$ 863.183.000.000, que corresponde al año 2017.

Serie de tiempo: 50 Análisis comparado de la venta de servicios y de aportes de la nación



Este aspecto es importante porque evidencia un cambio en la perspectiva, no solo desde una dimensión conceptual, sino también teleológica dentro de la misma dirección del ICETEX. Así, para los años 2016 y 2017 se produce un aumento en los *aportes de la nación* por encima de la venta de servicios, hasta el punto de que, para los años 2019-2020 desaparece el rubro de la ejecución presupuestal.

Tabla 106: Comparación de los rubros de venta de servicios y de aporte de la nación en precios corrientes y en porcentaje del presupuesto de ingresos de cada año fiscal (periodo 2006-2020)

Comparación de los rubros de venta de servicios y de aporte de la nación en precios corrientes y en porcentaje del presupuesto de ingresos de cada año fiscal (periodo 2006-2020)

Años	PRESUPUESTO DE INGRESOS	VENTA DE SERVICIOS	Porcentaje de venta de servicios/ Ingreso de presupuesto	APORTES DE LA NACIÓN	Porcentaje Aportes de la nación/ Ingreso de presupuesto
2006	\$ 355.223.000.000	100	48,6	\$ 129.139.000.000,00	36,4
2007	\$ 490.282.000.000	100	0,0	\$ 132.754.000.000,00	27,1
2008	\$ 545.097.000.000	100	48,1	\$ 131.719.000.000,00	24,2
2009	\$ 668.630.000.000	100	47,2	\$ 144.742.000.000,00	21,6
2010	\$ 739.825.000.000	100	48,7	\$ 131.349.000.000,00	17,8
2012	\$ 947.598.000.000	100	45,1	\$ 325.572.000.000,00	34,4
2013	\$ 1.201.900.000.000	100	40,9	\$ 423.012.000.000,00	35,2
2014	\$ 1.247.610.000.000	100	45,2	\$ 520.334.000.000,00	41,7

2015	\$ 1.572.110.000.000	100	\$ 672.134.000.000	42,8	\$ 617.420.000.000,00	39,3
2016	\$ 2.189.780.000.000	100	\$ 796.398.000.000	36,4	\$ 1.036.060.000.000,00	47,3
2017	\$ 2.700.990.000.000	100	\$ 863.183.000.000	32,0	\$ 1.200.830.000.000,00	44,5
2019	\$ 3.246.781.955.091	100	\$ 0	0,0	\$ 1.636.369.519.549,00	50,4
2020	\$ 3.776.286.780.615	100	\$ 0	0,0	\$ 1.742.395.639.028,00	46,1

Los datos corresponden a los rubros tomados de las ejecuciones presupuestales dentro del estado de "girado" para todos los años. Elaboró: Montoya (2021). Fuente de datos primarios: ICETEX (2021) <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/estados-financieros-y-presupuesto/presupuesto-de-la-entidad>

Para el año 2006 *la venta de servicios* significaba el 48,6% del presupuesto de los ingresos; mientras que los *Aportes de la nación* eran el 36,4%. Esta tendencia que el rubro de *venta de servicios* era superior a *los aportes de la nación* se sostiene hasta el año 2015, fecha en la cual se produce un retroceso en el concepto, hasta tal punto que, como ya se mencionó desaparece para los años 2019-2020. Para el año 2016, *la venta de servicios* constituyó el 36,4% del presupuesto de ingresos, mientras que *los aportes de la nación* representaron el 47,3%. Para el año 2017, *la venta de servicios* representó el 32%; mientras que los *Aportes de la nación* significaban el 44,5% del monto establecido para el *presupuesto de los ingresos*.

Ello representa un cambio de paradigma, entre los años 2006-2015 el gobierno privilegió una perspectiva de *eficiencia económica y de ahorro*, por este motivo, *la venta de servicios* fue superior a *los aportes de la nación*; un horizonte que iba en contra de una *política de equidad social* toda vez que esa venta de servicios proviene del ejercicio financiero cuyos costos terminan trasladándose a los estudiantes y sus familias. Sin embargo, la conclusión que *la venta de servicios* empieza a ser substituida por una mayor participación del Estado en el financiamiento de los créditos educativos que pagan los jóvenes en el país todavía es prematura. Debemos primero estudiar el comportamiento de los créditos estudiantiles; y debemos indagar sobre el papel de las medidas adoptadas para el fortalecimiento de la demanda a través de los programas *Ser pilo paga y generación E*, un ejercicio reflexivo que solo llevaremos a cabo hasta la sección siguiente. Por ahora abordaremos el tema correspondiente a los créditos educativos.

Tabla 107: Ejecución presupuestal del ICETEX (Rubros seleccionados-valores girados) en el periodo 2006-2020

Ejecución presupuestal del ICETEX (Rubros seleccionados-valores girados) en el periodo 2006-2020

	PPTO GASTOS E INVERSION + D. FINAL	SERVICIO DE LA DEUDA	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	PROGRAMA DE CRÉDITOS EDUCATIVOS
Ejecución de presupuesto 2006	\$ 228.115.000.000		\$ 0	\$ 203.588.000.000
Ejecución de presupuesto 2007	\$ 447.659.000.000		\$ 0	\$ 409.264.000.000
Ejecución de presupuesto 2008	\$ 545.097.000.000	\$ 2.128.616.343	\$ 481.275.000.000	\$ 464.812.000.000
Ejecución de presupuesto 2009	\$ 668.630.000.000	\$ 10.274.682.935	\$ 570.400.000.000	\$ 544.969.000.000
Ejecución de presupuesto 2010	\$ 640.676.000.000	\$ 24.369.607.843	\$ 588.103.000.000	\$ 562.057.000.000
Ejecución de presupuesto 2012	\$ 913.394.000.000	\$ 32.550.725.226	\$ 851.043.000.000	\$ 832.571.000.000
Ejecución de presupuesto 2013	\$ 1.184.880.000.000	\$ 40.761.498.616	\$ 1.043.050.000.000	\$ 1.024.410.000.000
Ejecución de presupuesto 2014	\$ 1.219.890.000.000	\$ 48.086.285.327	\$ 1.111.320.000.000	\$ 1.087.520.000.000
Ejecución de presupuesto 2015	\$ 1.550.200.000.000	\$ 61.410.002.210	\$ 1.390.450.000.000	\$ 1.366.870.000.000
Ejecución de presupuesto 2016	\$ 2.185.030.000.000	\$ 82.726.553.307	\$ 1.999.950.000.000	\$ 1.984.980.000.000
Ejecución de presupuesto 2017	\$ 2.481.040.000.000	\$ 112.794.000.000	\$ 2.237.350.000.000	\$ 2.216.870.000.000
Ejecución de presupuesto 2019	\$ 3.042.079.438.301	\$ 148.454.333.401	\$ 2.823.790.862.458	\$ 2.795.917.838.394
Ejecución de presupuesto 2020	\$ 3.282.423.032.206	\$ 364.556.330.184	\$ 2.842.710.932.773	\$ 2.808.523.656.933

Los datos corresponden a los rubros tomados de las ejecuciones presupuestales dentro del estado de "girado" para todos los años. Elaboró: Montoya (2021). Fuente de datos primarios: ICETEX (2021) <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/estados-financieros-y-presupuesto/presupuesto-de-la-entidad>

El presupuesto de gastos e inversión, en el periodo 2006-2020 presentó una media de \$ 1.414.547.190.039 y una mediana de \$ 1.184.880.000.000; su valor mínimo es de \$ 228.115.000.000 que corresponde al año 2006, y el valor máximo es de \$ 3.282.423.032.206 que pertenece al año 2020; por lo tanto, en este periodo podemos afirmar que existe una tendencia de crecimiento en el presupuesto G+I+D (Gastos + Inversión + Desarrollo) en precios corrientes. El programa de *créditos educativos* tiene una media de \$ 1.254.027.115.025 y una mediana de \$ 1.024.410.000.000, donde al igual que el caso anterior, el valor mínimo de \$ 203.588.000.000 corresponde al año 2006, y el máximo de \$ 2.808.523.656.933 al año 2020.

Tabla 108: Comparación de los rubros Presupuesto de Inversión sobre el Presupuesto de Gastos e Inversión y Desarrollo en su versión final en precios corrientes y en porcentaje del presupuesto de cada año fiscal (periodo 2006-2020)

Comparación de los rubros *Presupuesto de Inversión* sobre el *Presupuesto de Gastos e Inversión y Desarrollo en su versión final* en precios corrientes y en porcentaje del presupuesto de cada año fiscal (periodo 2006-2020)

AÑOS	PPTO GASTOS E INVERSION + D. FINAL		PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	PORCENTAJE DE PRESUPUESTO DE INVERSIÓN/ PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIÓN	PROGRAMA DE CRÉDITOS EDUCATIVOS	PORCENTAJE DE CRÉDITOS EDUCATIVOS / PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIÓN
2006	\$ 228.115.000.000	100	\$ 210.689.000.000	92,4	\$ 203.588.000.000	89,2
2007	\$ 447.659.000.000	100	\$ 426.749.000.000	95,3	\$ 409.264.000.000	91,4
2008	\$ 545.097.000.000	100	\$ 481.275.000.000	88,3	\$ 464.812.000.000	85,3
2009	\$ 668.630.000.000	100	\$ 570.400.000.000	85,3	\$ 544.969.000.000	81,5
2010	\$ 640.676.000.000	100	\$ 588.103.000.000	91,8	\$ 562.057.000.000	87,7
2012	\$ 913.394.000.000	100	\$ 851.043.000.000	93,2	\$ 832.571.000.000	91,2
2013	\$ 1.184.880.000.000	100	\$ 1.043.050.000.000	88,0	\$ 1.024.410.000.000	86,5
2014	\$ 1.219.890.000.000	100	\$ 1.111.320.000.000	91,1	\$ 1.087.520.000.000	89,1
2015	\$ 1.550.200.000.000	100	\$ 1.390.450.000.000	89,7	\$ 1.366.870.000.000	88,2
2016	\$ 2.185.030.000.000	100	\$ 1.999.950.000.000	91,5	\$ 1.984.980.000.000	90,8
2017	\$ 2.481.040.000.000	100	\$ 2.237.350.000.000	90,2	\$ 2.216.870.000.000	89,4
2019	\$ 3.042.079.438.301	100	\$ 2.823.790.862.458	92,8	\$ 2.795.917.838.394	91,9
2020	\$ 3.282.423.032.206	100	\$ 2.842.710.932.773	86,6	\$ 2.808.523.656.933	85,6

Los datos corresponden a los rubros tomados de las ejecuciones presupuestales dentro del estado de "girado" para todos los años. Elaboró: Montoya (2021). Fuente de datos primarios: ICETEX (2021) <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/estados-financieros-y-presupuesto/presupuesto-de-la-entidad>

El término general la relación entre el *Presupuesto de Inversión* sobre el *Presupuesto de Gastos e Inversión y Desarrollo en su versión final*, en todo el periodo de análisis, es bastante racional y razonable, su media es 90,5%, su mediana de 91,1 en el periodo de análisis 2006-2020; su valor mínimo fue de 85,3% que corresponde al año 2009, y el valor máximo de 95,3% que pertenece al año 2007. Lo mismo sucede con la relación entre el *Programa de créditos educativos* sobre el *Presupuesto de Gastos e Inversión y Desarrollo en su versión final*, su media es de 88,3%, su mediana de 89,1%, su valor mínimo es de 81,5% que pertenece al año 2009, y el máximo de 91,9% que se presentó en el año 2019. Solo preocupa

que hacia el final del periodo de análisis se aumentan los gastos, y en concordancia, se presenta una disminución en la asignación de créditos educativos que es una de las finalidades fundamentales de la institución, pero todavía es prematuro señalarlo como una dificultad dado que esta disminución se presenta solo en un año. Por este motivo, a continuación, analizaremos la estructura de los gastos del ICETEX.

Tabla 109: Comparación de ejecuciones presupuestales ICETEX (2006-2020) variables seleccionadas, rubros girados

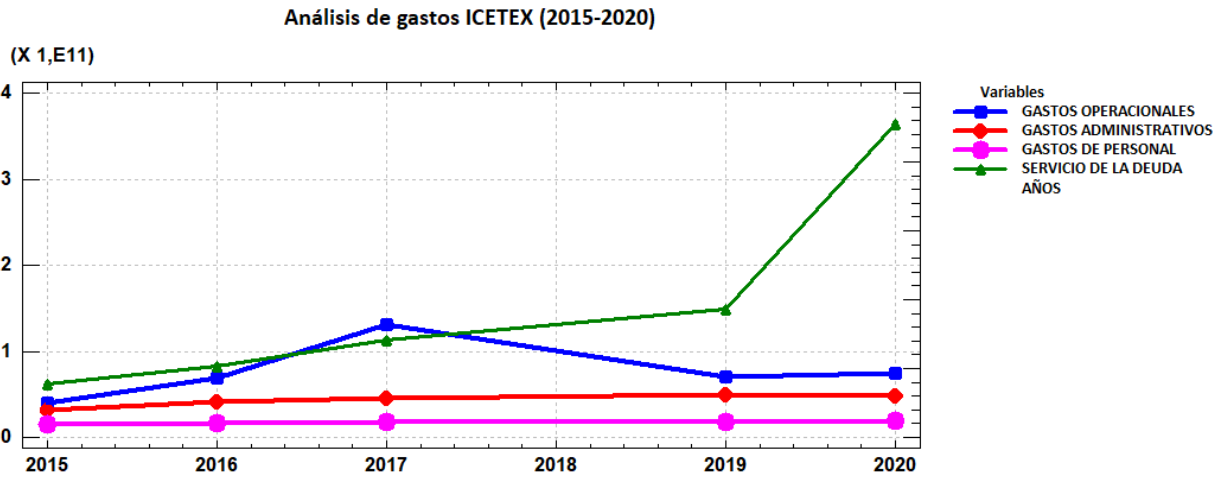
Comparación de ejecuciones presupuestales ICETEX (2006-2020) variables seleccionadas, rubros girados					
	2015	2016	2017	2019	2020
PPTO GASTOS E INVERSION +D. FINAL	\$ 1.550.202.145.847	\$ 2.185.028.827.126	\$ 2.481.035.286.265	\$ 3.042.079.438.301	\$ 3.282.423.032.206
PRESUPUESTO DE GASTOS Y DE INVERSIÓN	\$ 1.491.990.667.803	\$ 2.152.465.677.527	\$ 2.481.035.286.265	\$ 3.042.079.438.301	\$ 3.282.423.032.206
GASTOS OPERACIONALES	\$ 39.538.339.050	\$ 69.610.423.141	\$ 130.806.548.591	\$ 69.735.115.378	\$ 74.895.754.083
GASTOS ADMINISTRATIVOS	\$ 31.640.652.614	\$ 40.812.501.660	\$ 45.543.822.478	\$ 48.979.126.136	\$ 47.978.222.161
GASTOS DE PERSONAL	\$ 14.742.305.783	\$ 16.242.002.680	\$ 17.256.551.922	\$ 18.245.933.447	\$ 18.895.557.533
SERVICIO DE LA DEUDA	\$ 61.410.002.210	\$ 82.726.553.307	\$ 112.794.419.771	\$ 148.454.333.401	\$ 364.556.330.184
BANCO MUNDIAL		\$ 82.726.553.307		\$ 148.454.333.401	\$ 163.989.746.851
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 1.390.450.994.440	\$ 1.999.953.397.742	\$ 2.237.350.188.383	\$ 2.823.790.862.458	\$ 2.842.710.932.773

Elaboró: Montoya (2022). Fecha de captura: 30 de enero de 2022. Fuente de datos primarios: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>

En el periodo 2015-2020 el *Presupuesto de Gastos e Inversión + Desarrollo Final* tuvo una media de \$ 2.508.153.745.949, con una mediana de \$ 2.508.153.745.949, los datos mínimo \$ 1.550.202.145.847 y máximo \$ 3.282.423.032.206 corresponden respectivamente a los años de inicio y cierre de la ventana de observación. En su interior, los *Gastos operacionales* presentaron una media de \$ 76.917.236.049 y una mediana de \$ 69.735.115.378; por su parte los *Gastos administrativos* tienen una media de \$ 42.990.865.010 y una mediana de

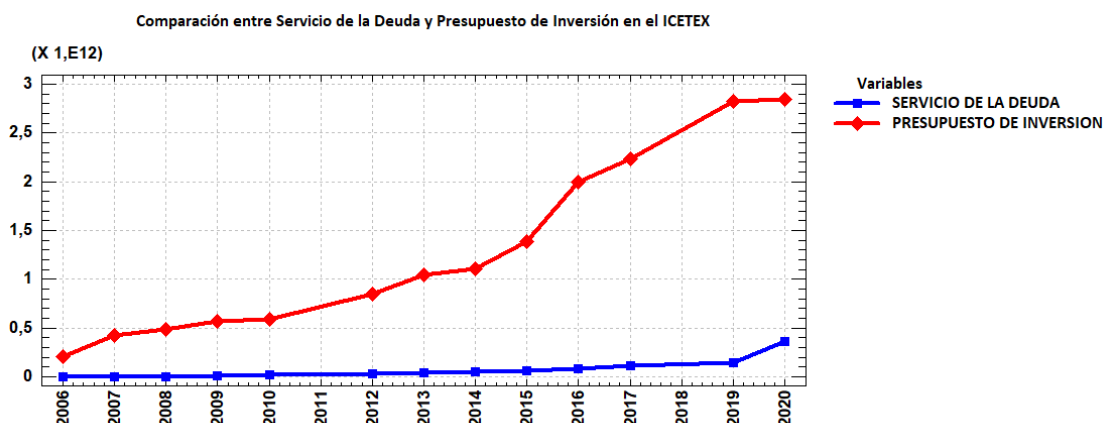
\$ 45.543.822.478; y los *Gastos de personal*, una media de \$ 17.076.470.273 y una mediana de \$ 112.794.419.771.

Serie de tiempo: 51 Análisis de gastos ICETEX (2015-2020)



La serie de tiempo nos permite evidenciar tres aspectos: Primero, las variables de *Gastos de personal* y *Gastos administrativos* presentan una tendencia de crecimiento leve. Segundo, la variable *Gastos operacionales* presenta un dato anómalo en el año 2017, en el que se evidencia un incremento por fuera de la tendencia en su comportamiento, año en el que su erogación fue de \$ 130.806.548.591, que se encuentra muy por encima de su media de \$ 76.917.236.049 y una mediana de \$ 69.735.115.378. Tercero, el mayor incremento en los gastos se presenta en la variable *Servicio de la deuda*, que no solo presenta una tendencia de incremento acentuado en la ventana 2015-2020, sino que muestra un pico superior para el año 2020, en el que el gasto fue de \$ 364.556.330.184, cuando en este periodo la variable tiene una media de \$ 153.988.327.775 y una mediana de \$ 112.794.419.771, lo que evidencia su importante incremento. Por este motivo, ampliaremos la ventana de análisis de este rubro.

Serie de tiempo: 52 Comparación entre servicios de la deuda y presupuesto de inversión en el ICETEX



Haciendo un análisis en perspectiva compara de la variable *del Servicio de la deuda* en relación con el *Presupuesto de Inversión* se aprecia un buen manejo del endeudamiento con el Banco Mundial y las entidades internas por parte del ICETEX, dado que la tendencia de crecimiento de este gasto se percibe como leve en relación con el aumento de la *Inversión*. Sin embargo, en términos porcentuales, cuando el análisis se realiza con *Presupuesto de Inversión G+I+D Final* la percepción envía al menos una señal de alerta.

Serie de tiempo 1: Comparación del servicio de la deuda sobre presupuesto de inversión G+I+D final (2006-2020)

Comparación del servicio de la deuda sobre presupuesto de inversión G+I+D final (2006-2020)

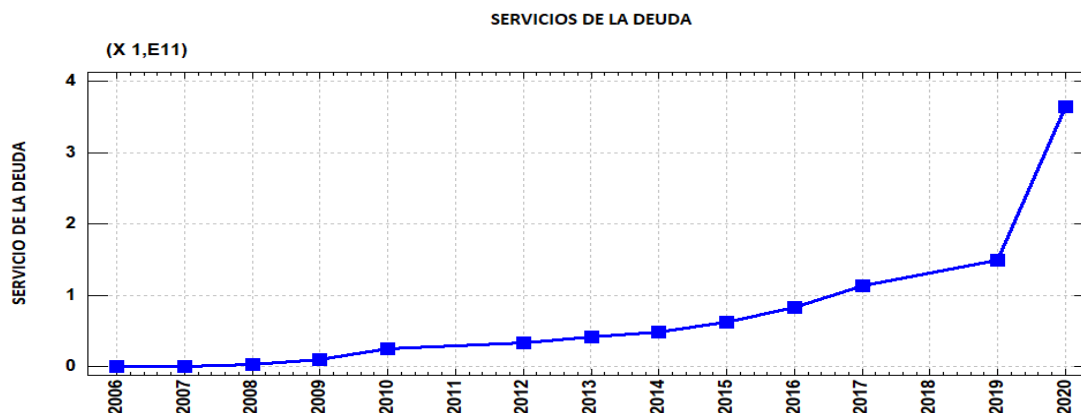
AÑOS	PPTO GASTOS E INVERSION D FINAL	100	SERVICIO DE LA DEUDA	PORCENTAJE DEL SERVICIO DE LA DEUDA SOBRE INVERSION G+I+D FINAL
2006	\$ 228.115.000.000	100	\$ 0	0
2007	\$ 447.659.000.000	100	\$ 0	0
2008	\$ 545.097.000.000	100	\$ 2.128.616.343	0,390502304
2009	\$ 668.630.000.000	100	\$ 10.274.682.935	1,536676927
2010	\$ 640.676.000.000	100	\$ 24.369.607.843	3,803733532
2012	\$ 913.394.000.000	100	\$ 32.550.725.226	3,563711304
2013	\$ 1.184.880.000.000	100	\$ 40.761.498.616	3,440137281
2014	\$ 1.219.890.000.000	100	\$ 48.086.285.327	3,94185421
2015	\$ 1.550.200.000.000	100	\$ 61.410.002.210	3,961424475
2016	\$ 2.185.030.000.000	100	\$ 82.726.553.307	3,786060297
2017	\$ 2.481.040.000.000	100	\$ 112.794.000.000	4,546238674

2019	\$ 3.042.079.438.301	100	\$ 148.454.333.401	4,880028165
2020	\$ 3.282.423.032.206	100	\$ 364.556.330.184	11,1063177

Elaboró: Montoya (2022). Fecha de captura: 30 de enero de 2022. Fuente de datos primarios: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>

En perspectiva comparada con el *Presupuesto de Inversión G+I+D Final*, el *Servicio de la deuda* pasó de no existir en los años 2006 y 2007 a representar el 1,5% para el año 2009; para el año 2017 se duplicó a un 3,8%, para el año 2017 aumentó a un 4,54; y para el 2019 a un 4,88%, con un incremento final en el 2020 de 11,10%.

Serie de tiempo: 53 Servicios de la deuda



En esta perspectiva, si resulta al menos inquietante el crecimiento del endeudamiento de la entidad, aunque como se pudo apreciar en el análisis comparado con el *Presupuesto de Inversión* el manejo todavía es racional y razonable. En este sentido, es importante destacar que para el año 2015 el servicio de la deuda era de \$ 61.410.002.210, para el año 2016 fue de \$ 82.726.553.307 y en un 100% correspondía con el endeudamiento con el Banco Mundial; para el año 2019 la deuda aumentó a \$ 148.454.333.401, y nuevamente dicho valor en un 100% se refería a endeudamiento con el Banco Mundial. Para el año 2020, el total del servicio de la deuda fue de \$ 364.556.330.184, pero con el Banco Mundial fue de \$ 163.989.746.851, lo que implica que para el año 2020 se inserta el endeudamiento interno. En efecto, al revisar la ejecución presupuestal del ICETEX del año 2020, el valor por los *Recursos de crédito externo o interno* fueron de \$ 617.376.798.946, en su interior, el

Crédito interno fue de \$ 563.953.617.557, y el endeudamiento externo bajó a \$ 53.423.181.388. En seguida realizaremos un análisis del *comportamiento del crédito educativo* -en su composición interna- en el quinquenio de 2015-2020, y el número de beneficiarios para tener una imagen del impacto obtenido.

Tabla 110: Comparación de ejecuciones presupuestales ICETEX (2015-2020) variables seleccionadas en relación con la erogación de los créditos académicos, rubros girados

	2015	2016	2017	2019	2020
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$ 1.390.450.994.440	\$ 1.999.953.397.742	\$ 2.237.350.188.383	\$ 2.823.790.862.458	\$ 2.842.710.932.773
PROGRAMA DE CRÉDITOS EDUCATIVOS	\$ 1.366.870.634.230	\$ 1.984.979.022.894	\$ 2.216.874.519.639	\$ 2.795.917.838.394	\$ 2.808.523.656.933
INVERSIÓN ORDINARIA (FORTALEC.CE)	\$ 373.908.498.337	\$ 398.450.048.056	\$ 388.641.148.864	\$ 477.239.919.928	\$ 541.599.262.432
INVERSIÓN ORDINARIA (PROYECTOS DE LEY)	\$ 64.655.199.093	\$ 81.086.892.037	\$ 76.328.979.204	\$ 69.237.205.250	\$ 27.078.022.500
INVERSIÓN ORDINARIA (FONDO SUBSIDIOS)	\$ 108.379.436.193	\$ 124.242.382.901	\$ 145.549.834.765	\$ 114.931.705.221	\$ 137.627.497.670
INVERSIÓN ORDINARIA (OTROS PROYECTOS)	\$ 69.521.875.000	\$ 431.281.434.681	\$ 589.312.874.779	\$ 974.960.689.150	\$ 930.590.856.426
PPTO GASTOS E INVERSION +D.FINAL	\$ 1.550.202.145.847	\$ 2.185.028.827.126	\$ 2.481.035.286.265	\$ 3.042.079.438.301	\$ 3.282.423.032.206
PRESUPUESTO DE GASTOS Y DE INVERSIÓN	\$ 1.491.990.667.803	\$ 2.152.465.677.527	\$ 2.481.035.286.265	\$ 3.042.079.438.301	\$ 3.282.423.032.206
CRÉDITOS REMBOLSABLES	\$ 1.222.881.961.586	\$ 1.428.227.312.741	\$ 1.495.623.783.098	\$ 1.637.736.854.346	\$ 1.629.156.963.639
CRÉDITO TRADICIONAL	\$ 461.637.801.756	\$ 521.538.625.661	\$ 569.703.036.253	\$ 604.410.887.036	\$ 609.014.528.535
PREGRADO PAÍS	\$ 335.916.837.018	\$ 363.022.788.431	\$ 418.607.831.173	\$ 448.882.152.949	\$ 458.503.579.989
CRÉDITO ACCES	\$ 742.583.839.983	\$ 877.967.268.134	\$ 905.137.096.272	\$ 1.017.688.276.684	\$ 1.002.897.639.818
CRÉDITOS CONDONABLES	\$ 143.988.672.644	\$ 556.751.710.152	\$ 721.250.736.541	\$ 1.158.180.984.048	\$ 1.179.366.693.294
EDUCACIÓN SUPERIOR	\$ 64.917.377.130	\$ 529.251.620.793	\$ 661.361.853.983	\$ 1.038.414.898.791	\$ 1.059.450.915.579

Elaboró: Montoya (2022). Icetex (2022). Fecha de captura: 30 de enero de 2022. Fuente de datos primarios: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>

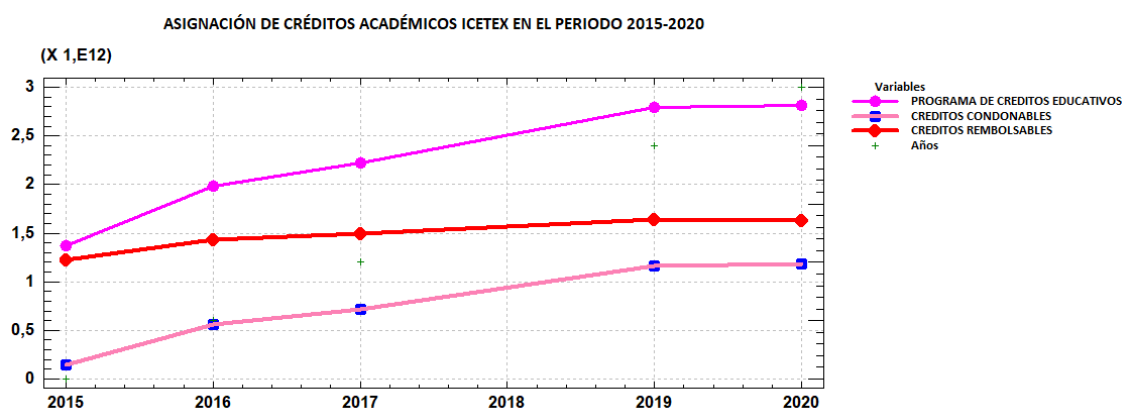
En particular nos interesa analizar en forma detallada la proporción interna existente entre los créditos educativos, y en segundo lugar, el papel de los créditos condonables.

Tabla 111: Proporción en la asignación de créditos académicos por parte del ICETEX en el periodo 2015-2020

Proporción en la asignación de créditos académicos por parte del ICETEX en el periodo 2015-2020						
Años	PROGRAMA DE CRÉDITOS EDUCATIVOS		CRÉDITOS REMBOLSABLES	CRÉDITOS REMBOLSAB/ PROGRAMA CR EDUCATIVOS	CRÉDITOS CONDONABLES	CR CONDONA/ PROGRAMA CR EDUCATIVOS
2015	\$ 1.366.870.634.230	100	\$ 1.222.881.961.586	89,5	\$ 143.988.672.644	10,5
2016	\$ 1.984.979.022.894	100	\$ 1.428.227.312.741	72,0	\$ 556.751.710.152	28,0
2017	\$ 2.216.874.519.639	100	\$ 1.495.623.783.098	67,5	\$ 721.250.736.541	32,5
2019	\$ 2.795.917.838.394	100	\$ 1.637.736.854.346	58,6	\$ 1.158.180.984.048	41,4
2020	\$ 2.808.523.656.933	100	\$ 1.629.156.963.639	58,0	\$ 1.179.366.693.294	42,0

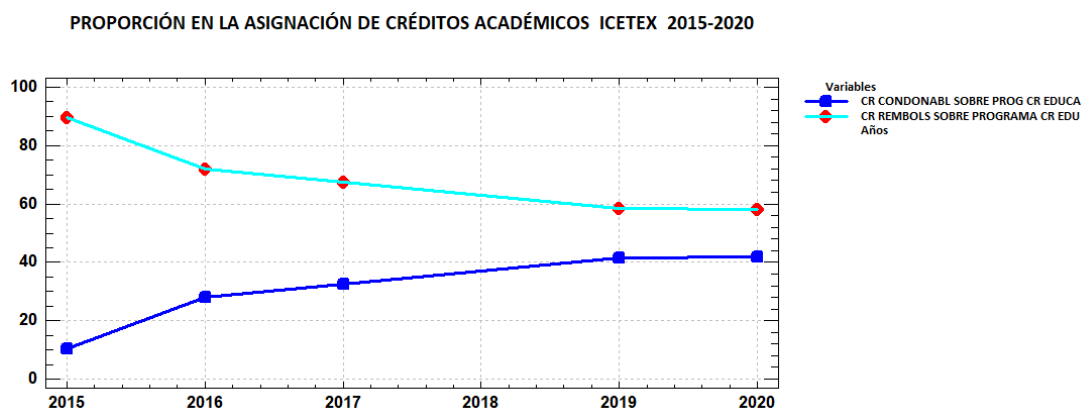
Elaboró: Montoya (2022). Fecha de captura: Icetex (2022). Fecha de captura: 30 de enero de 2022. Fuente de datos primarios: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>

Serie de tiempo: 54 Asignación de créditos académicos ICETEX en el periodo 2015-2020



La tendencia de la variable *Programa de créditos educativos* es de crecimiento importante en las vigencias 2015-2020, con un subperiodo de estabilización hacia los años 2019-2020. La variable *Créditos reembolsables* también presenta una tendencia de crecimiento, pero mucho más moderada, incluso leve; por el contrario, *Créditos condonables* de las tres, es la que más crecimiento presenta en el quinquenio que es observado.

Serie de tiempo: 55 Proporción en la asignación de créditos académicos ICETEX 2015-2020



La gráfica muestra una tendencia inversamente proporcional entre los *Créditos condonables* y los *Créditos reembolsables*. Para el año 2015 el *Programa de créditos educativos* tuvo unos recursos girados por \$ 1.366.870.634.230 de los cuales el 89,5% se invirtieron en *Créditos reembolsables*, y el 10,5% para *Créditos condonables*. Para el año 2017 el presupuesto ejecutado en *créditos educativos* fue de \$ 2.216.874.519.639, dentro de los cuales, el 67,5% correspondieron a *Créditos reembolsables*, y el 32,5% a *Créditos condonables*. Para el año 2020, se profundiza este cambio de relación y se desembolsaron por *créditos educativos* un valor de \$ 2.808.523.656.933 de los cuales, el 58,0% corresponden a *Créditos reembolsables* y el 42,0% a *Créditos condonables*. Esta relación marca el importante peso que ha tenido en el quinquenio 2015-2020 los programas *Ser pila paga* y *Generación E*, que es uno de los motivos por el cual lo analizaremos más adelante; por ahora presentaremos un análisis general de los principales resultados de la gestión del

ICETEX, aunque este ejercicio se complementa con la información y el análisis que se lleva a cabo en la sección sobre los enfoques diferenciales.

10.17 Análisis de resultados del ICETEX

Nuestro interés, consiste ahora en analizar los resultados del ICETEX, pero dado que la institución sólo nos proporciona información de sus *productos y servicios* del quinquenio comprendido entre 2015-2020 vamos a concentrar el análisis en esta ventana de observación.

Para el análisis de los resultados de la gestión pública del ICETEX debemos tener en cuenta lo siguiente: Primero, realizaremos un análisis de los resultados de los programas relacionados con los créditos reembolsables, y sólo de ellos, esto se realiza de esa forma, porque el mismo ICETEX presenta la información de manera discriminada entre ambos tipos de créditos (nos referimos a los reembolsables y a los condonables). Segundo, otra aclaración muy importante es que el ICETEX presenta los datos de los créditos y los subsidios asignados por cada vigencia; lo que está muy bien, pero no proporciona la información de los créditos de manera agregada o por cohortes, por lo cual, solo podemos construir un índice global general; los demás ejercicios analíticos están referidos a la información existente en cada *Vigencia presupuestal* y las asignaciones y resultados correspondientes a cada año; esto ocasiona una dificultad analítica debido a la forma cómo el ICETEX proporciona la información de su gestión. Voy a ilustrar esa diferencia con una pequeña tabla.

Tabla 112: Comparación vigencia presupuestal Programa de Créditos Académicos y montos asignados en cada vigencia por parte del ICETEX

Comparación vigencia presupuestal <i>Programa de Créditos Académicos</i> y montos asignados en cada vigencia por parte del ICETEX			
Años	PROGRAMA DE CRÉDITOS EDUCATIVOS	TOTAL desembolsado en cada vigencia por créditos y subsidios.	Diferencia entre lo expresado en el <i>Presupuesto</i> y el total desembolsado por cada <i>vigencia presupuestal</i>
2015	\$ 1.366.870.634.230	\$ 230.643.787.711	\$ 1.136.226.846.519
2016	\$ 1.984.979.022.894	\$ 291.482.132.310	\$ 1.693.496.890.584
2017	\$ 2.216.874.519.639	\$ 295.576.289.210	\$ 1.921.298.230.429
2019	\$ 2.795.917.838.394	\$ 244.136.847.950	\$ 2.551.780.990.444
2020	\$ 2.808.523.656.933	\$ 254.618.198.701	\$ 2.553.905.458.232

Elaboró: Montoya (2022). Icetex (2022b). Fuente de información: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estadisticas-oficiales-icetex>

En la primera columna aparece lo que se expresa en el presupuesto destinado para todos los tipos de créditos educativos en cada vigencia años 2015-2020 dentro de la denominación: *Programa de créditos educativos*; y en la derecha lo que el mismo ICETEX declara como: *valor desembolsado en créditos adjudicados para cada vigencia*, como la información está presentada para referirse sólo a los préstamos reembolsables existe una diferencia muy importante en los datos de cada vigencia. Por ejemplo, para el año 2016 la diferencia es de \$ 1.136.226.846.519, y para el año 2020 la diferencia es de \$ 2.553.905.458.232. Lo que sucede es que el ICETEX presenta sólo los beneficiarios y los créditos nuevos, no los antiguos; de ahí, la enorme diferencia entre lo presupuestado y lo declarado en los resultados de su gestión pública. Por este motivo, es que nosotros realizaremos tres análisis diferentes: El primero, es un *Análisis de los principales resultados de la gestión pública del ICETEX en el periodo 2016-2020* que abarca tanto los créditos reembolsables como los condonables, de acuerdo con información disponible. El segundo,

es un *análisis centrado en los resultados de los créditos reembolsables* y sólo de ellos. Y el tercero, es un análisis de los programas *Ser pila paga y generación E* como principales herramientas de política pública para la adjudicación de los créditos condonables.

10.17.1 Análisis de los principales resultados de la gestión pública del ICETEX en el periodo 2016-2020

Tabla 113: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2016

Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2016						
Objetivo Corporativo PE 2016-2020	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Meta 2016	Resultado	Cumplimiento	
Contribuir a la cobertura en la oferta y demanda en la calidad de la educación del país	Cobertura bruta del ICETEX en educación superior	Beneficiarios activos de créditos de pregrado en periodo de estudio / Población proyectada de 17 a 21 años	5,40%	4,83%	89%	
Liderar y contribuir en la articulación de la política pública	Número de créditos en IES acreditadas/programas acreditados	Créditos nuevos desembolsados en IES o programas acreditados en el país/Total de créditos girados en el país	45%	47%	105%	
	Aporte a la meta de cobertura de alta calidad del PND	(Beneficiarios de créditos desembolsados en IES o programas acreditados)	39.900	26.052	65%	
Contribuir a la internacionalización de la educación superior en Colombia	Número de becas otorgadas para colombianos en el exterior	Número de becas otorgadas	800	716	90%	
Asegurar la sostenibilidad de los servicios manteniendo niveles competitivos de cartera y rentabilidad	Utilidad Sin (Millones\$)	Operacional Provisiones	Utilidad operacional + provisiones de cartera	\$272.156 Millones de pesos	\$392.917 Millones de Pesos	144%
	Índice de vencida	de cartera	[Valor de cartera activa mayor a 30 días / Valor Total	< 9%	10,90%	82,6%

de cartera activa]
*100%

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2016) *Indicadores corporativos*. En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

En relación con los resultados de la gestión pública del ICETEX para el año 2016 es importante destacar los siguientes aspectos: Primero, la meta institucional para aumentar la cobertura de la prestación del servicio público (Beneficiarios activos de créditos de pregrado en periodo de estudio / Población proyectada de 17 a 21 años) fue de 5,40% mientras que el resultado obtenido fue del 4,83%, lo que constituye un cumplimiento del 89%. En términos generales se trata de un cumplimiento que se encuentra en un cuartil superior de desempeño, pero en un país con profundas desigualdades como Colombia es absolutamente importante que un indicador de este tipo esté en el 100% y no en el 89%.

Es llamativo que la meta de *Créditos nuevos desembolsados en IES o programas acreditados en el país/Total de créditos girados en el país* hubiese sido del 45% mientras que la de resultados fue de 47%, en ese sentido nos preguntamos si no existe un desfase entre la articulación de las metas mismas de la institución y su disponibilidad de recursos, toda vez que, hubo un cumplimiento de 105% en la asignación de créditos nuevos, pero, como lo acabamos de apreciar ello no repercutió proporcionalmente en la tasa de cobertura. Este *juicio valorativo* parece tener mayor piso cuando miramos las cifras de *Beneficiarios de créditos desembolsados en IES o programas acreditados* cuya meta era de 39.900 y se lograron 26.052, lo que representa un cumplimiento de apenas el 65%. Lo mismo ocurre con las becas a otorgar, la meta eran 800, y se adjudicaron 716, esto es un 90% de cumplimiento.

También resulta profundamente llamativo que la *Utilidad operacional + provisiones de cartera* pasó de \$272.156 Millones de pesos a \$392.917 Millones de pesos, esto constituye un aumento del 144%, cabe la pregunta, ¿Una utilidad del 44% no es excesivamente alta para una institución cuya meta principal es el financiamiento de la educación superior desde

una perspectiva de *equidad e igualdad social*? Dos observaciones frente a esta pregunta, primero es lamentable que el ICETEX sume *utilidad con provisiones de cartera*, no nos permite apreciar con transparencia cuál es la verdadera utilidad. Segundo, si el postulado teórico fundamentales es el de *la eficiencia*, y no la aspiración a una mejor *justicia distributiva*, pues la consideración anterior en torno a que es deseable que el ICETEX aumente su utilidad en un 40% es correcta; pero, si la pregunta se formula en términos de *desarrollo humano, equidad y mayor igualdad social*, pues ese indicador lo que expresa es que existe una administración cuyo comportamiento no difiere de cualquier empresa privada que asigne crédito, cuyo principal objetivo si es la obtención de *utilidad económica*. Por último, existe una variable que es preocupante desde la perspectiva administrativa, pero lo es aún más desde la dimensión social, el *índice de cartera vencida*, la mera era de < 9%, y se obtuvo un rendimiento de 10,90%, lo que constituye un 82,6%. Es completamente deseable que exista una disminución de la cartera vencida, pero es preocupante, que este índice para el año 2016 fue del 10,90%, porque el *Número de Beneficiarios Acumulado* para el año 2016 fue de 116.232, entonces, esto significa que hay aproximadamente 12.669 colombianos que no tienen la capacidad económica para pagar sus créditos académicos; y allí resulta fundamental este dato.

Tabla 114: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2017

Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2017						
Objetivo Corporativo PE 2016-2020	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Meta 2017	Resultado	Cumplimiento	
Contribuir a la cobertura en la oferta y demanda y en la calidad de la educación del país	Cobertura bruta de ICETEX en educación superior	Beneficiarios activos de créditos de pregrado en periodo de estudio / Población proyectada de 17 a 21 años	5,4%	4,9%	91,2%	
Liderar y contribuir en la articulación de la política pública	Número de créditos en IES acreditadas/p	Créditos nuevos desembolsados en IES o programas acreditados en	50,0%	50,3%	100,6%	

	rogramas acreditados	el país/Total de créditos girados en el país				
Contribuir a la internacionalización de la educación superior en Colombia	Número de becas otorgadas para colombianos en el exterior	Número de becas otorgadas	800,0	919,0	114,9%	
Asegurar la sostenibilidad de los servicios manteniendo niveles competitivos de cartera y rentabilidad	Cobertura de provisiones	Provisiones de cartera/cartera vencida mayor a 30 días	140,0%	210,4%	150,3%	
	Índice de cartera y vencida	[Valor de la cartera activa con mora superior a 30 días / Valor Total de cartera activa] *100%	< 12%	8,2%	147,0%	

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2017) *Indicadores corporativos*. En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

Para el año 2017 en relación con *Cobertura bruta del ICETEX en educación superior* la meta era de 5,4% y el resultado obtenido del 4,9% esto evidencia un cumplimiento del 91,2%. En segundo lugar, el índice *Número de créditos en IES acreditadas/programas acreditados* tuvo un objetivo del 50% y lo obtenido fue el 50,3% lo que connota un cumplimiento del 100%. A propósito del número de becas asignadas el indicador presenta un mejoramiento muy importante en el 2017 puesto que la meta eran 800, y se adjudicaron 919, para un resultado del 114%. El *índice de cartera vencida* también mejoró para este año cuya meta era el < 12% y se obtuvo un 8,2% lo que implicó un resultado de 147%; el cual evidentemente implica que se presentaron mejores resultados en lo administrativo, pero continúa siendo una cifra profundamente alta en lo social, puesto que el número de *Número de Beneficiarios Acumulado* fue de 168.678, lo que significa que 13.831 colombianos en el año 2017 estuvieron en situación de no pago frente al ICETEX.

Tabla 115: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018

Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018						
Objetivo Corporativo PE 2016-2020	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado	Meta 2018	Cumplimiento	
Contribuir a la cobertura en la oferta y demanda y en la calidad de la educación del país	Cobertura bruta del ICETEX en educación superior	Beneficiarios activos de créditos de pregrado en periodo de estudio / Población proyectada de 17 a 21 años	8,70%	5,00%	174%	
	Estudiantes beneficiados con nuevos créditos condonables	Sumatoria de legalizaciones de créditos condonables en el periodo	20.892	Meta 2018 ⁴⁹³ : 36.183	57,74%	
	Nuevos beneficiarios de crédito educativo	Nuevos beneficiarios de crédito en la vigencia 2018	35.405	40.000	88,51%	
	Nuevos beneficiarios de créditos a través de recursos de terceros	Nuevos beneficiarios de crédito a través de fondos, alianzas y regalías en la vigencia 2018	63.756	40.000	159,39%	
Liderar y contribuir en la articulación de la política pública	Número de créditos en IES acreditadas/programas acreditados	Créditos nuevos desembolsados en IES o programas acreditados en el país/Total de créditos girados en el país	87,30%	100%	87,30%	
Contribuir a la internacionalización de la educación superior en Colombia	Número de becas otorgadas para colombianos en el exterior	Número de becas otorgadas	853	800	106,63%	
Asegurar la sostenibilidad de los	Cobertura de provisiones	de Provisiones de cartera/cartera	163,10%	>140%	100,00%	

⁴⁹³ Meta cuatrienio: 125.000

servicios manteniendo niveles competitivos de cartera Y rentabilidad	de	Índice de Y vencida	de	cartera	vencida mayor a 30 días [Valor de cartera activa con mora mayor a 30 días / Valor Total de cartera activa] *100%	8,75%	< 9,95%	100,00%
--	----	---------------------------	----	---------	---	-------	---------	---------

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2018) *Indicadores corporativos*. En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

La *Cobertura bruta del ICETEX en educación superior* para el año 2018 tuvo una meta del 5%, y el resultado fue del 8.7% lo que connota un índice de cumplimiento del 174%. Sin embargo, tendríamos que preguntarle al ICETEX como construye este índice de cumplimiento; puesto que para el año 2018 se evidencia en los indicadores de resultados de la misma institución la variable: *Estudiantes beneficiados con nuevos créditos condonables*, cuyo objetivo era de 36.183 y la adjudicación fue de 20.892; esto es apenas un cumplimiento del 57,74%. Esta es una cifra que como ciudadano me desconcierta, y como actor del sistema universitario me parece inmoral, ¿Cómo es posible que en un país que no sale del 5to lugar histórico en el índice de Gini, la principal institución de financiamiento público de la educación superior tenga como meta la asignación de 36.183 y solo asigne el 57% de dicha meta? ¿cuáles son los factores que conducen a estas cifras? ¿La proyección económica se quedó corta? ¿La meta no se encuentra acorde con las proyecciones económicas que permiten la formulación de dichas metas? ¿Hay problemas administrativos que crean barreras para que los créditos condonables no sean asignados? Son preguntas que me formulo como *actor social* dentro del sistema universitario. El problema de la *no asignación* se presenta también en los *créditos reembolsables*, el ICETEX se trazó como meta 40.000 *Nuevos beneficiarios de crédito en la vigencia 2018*, y asignaron 35.405 para un resultado del 88,51%, que evidentemente es alto, pero es insuficiente como *medida de equidad*, que es precisamente el discurso del gobierno con la misión del ICETEX. Por otro lado, para el año 2018 aparece un nuevo indicador, que es muy interesante, *Nuevos beneficiarios de créditos a través de recursos de terceros*, por esta herramienta de

financiamiento, se proyectaron como meta la asignación de 40.000, y se adjudicaron 63.756, lo que constituye un cumplimiento del 159,39%, esta vía incluye recursos obtenidos por regalías, otros fondos y alianzas estratégicas. Por otro lado, *Número de créditos en IES acreditadas/programas acreditados* tenía como meta un 100% y se obtuvo un 83%, lo que representa una tasa de 87,30% de cumplimiento. El *Número de becas otorgadas para colombianos en el exterior* proyectado fue de 800, y se entregaron 853, para una tasa de resultados de 106,63%. Por último, el *Índice de cartera vencida* tenía un objetivo de < 9,95%, y se obtuvo un 8,75%, como en los años anteriores es conveniente que la tasa sea inferior al 10%, pero es preocupante desde lo social.

Tabla 116: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2019

Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2019					
Objetivo Corporativo PE 2016-2020	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado	Meta 2019	Cumplimiento
Contribuir a la cobertura en la oferta y demanda y en la calidad de la educación del país	Nuevos Beneficiarios de Crédito Educativo	Nuevos beneficiarios de crédito en la vigencia	40160	55.000	73%
Liderar y contribuir en la articulación de la política pública	Nuevos Beneficiarios Componente de Equidad de Generación E	Nuevos beneficiarios de componente de equidad de Generación E	52991	80.000	66%
	Nuevos Beneficiarios por Componente Excelencia Generación E	Nuevos beneficiarios por componente excelencia Generación E	4758	4.000	119%
Contribuir a la internacionalización de la educación superior en Colombia	Número de Becas Otorgadas para Colombianos en el Exterior	Número de becas otorgadas	864	800	108%
Asegurar la sostenibilidad de los servicios manteniendo niveles competitivos de cartera y rentabilidad	Índice de cartera vencida	(Valor de cartera activa con mora mayor a 30 días / Valor Total de	8,43%	< 9,80%	116%

cartera activa)
*100%

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2019) *Indicadores corporativos*. En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

Para el año 2019, el ICETEX proyectó tener 55.000, y se obtuvieron 40.160 *Nuevos Beneficiarios de Crédito Educativo* para una tasa de cumplimiento del 73% que es relativamente baja para la misión fundamental de la institución. Pero el índice más negativo, en términos de resultados, lo constituye los datos de *Generación E*. En general el ICETEX planificó 80.000 *Nuevos Beneficiarios Componente de Equidad de Generación E* pero sólo asignó 52.991 lo que representa un cumplimiento de apenas el 66%; algo totalmente distinto pasa con el programa *Nuevos Beneficiarios por Componente Excelencia Generación E* cuyo objetivo eran 4.000, y se entregaron 4758, para un cumplimiento del 119%. Estos datos reflejan un aspecto central de la política tanto del gobierno como del ICETEX, la priorización de la excelencia por encima de la equidad, por supuesto que es loable que 4758 talento del país accedan al programa por el *criterio del mérito*; pero que al mismo tiempo no se cumplan las metas desde la dimensión de la *equidad* evidencia una dirección política que no fortalece la dimensión del desarrollo social y la igualdad de oportunidades. Por otro lado, el número de becas internacionales se mantiene en sus cifras históricas, se proyectaron 800 y se entregaron 864, esto representa una tasa de éxito del 108%. Por último, el *Índice de cartera vencida*, la meta era del < 9,80%, y fue de 8,43%, insistimos que desde el punto de vista de gestión, un índice de no pago del 10% es razonable; pero sus implicaciones sociales son profundas, puesto que para el año 2019 el ICETEX registra 244.243 como *Número de Beneficiarios Acumulado*, es decir que el dato de 8,43% si lo relacionamos con el acumulado histórico, significa que aproximadamente 20.589 personas no poseen la capacidad de pagar sus créditos educativos porque como lo apreciamos en la descripción de la fórmula, se expresa que el índice se construye así: *Valor de cartera activa con mora mayor a 30 días / Valor Total de cartera activa) *100%*, por ende, la interpretación es que el índice de cartera vencida no se refiere únicamente a cartera nueva, sino a cartera

histórica. De no ser así, existe un problema de no especificación en la información por parte del ICETEX.

Tabla 117: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2020

Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2020						
Objetivo Corporativo PE 2016-2020	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado	Meta 2020	Cumplimiento	
Contribuir a la cobertura en la oferta y demanda y en la calidad de la educación del país	Nuevos Beneficiarios de Crédito Educativo	Nuevos beneficiarios de crédito en la vigencia	42.100	60.000	70,17%	
Liderar y contribuir en la articulación de la política pública	Nuevos Beneficiarios de Componente de Equidad de Generación E	Nuevos beneficiarios de componente de equidad de Generación E	80.001	80.000	100,00%	
Contribuir a la internacionalización de la educación superior en Colombia	Número de Becas Otorgadas para colombianos en el Exterior	Número de becas otorgadas	626	500	125,20%	
Asegurar la sostenibilidad de los servicios manteniendo niveles competitivos de cartera y rentabilidad	Índice de Cartera Vencida	[Valor de cartera activa con mora mayor a 30 días / Valor Total de cartera activa] *100%	9,06%	13,28%	146,58%	

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2020) *Indicadores corporativos*. En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

En el año 2020 en relación con el indicador *Nuevos Beneficiarios de Crédito Educativo* el ICETEX tenía como meta la asignación de 60.000 créditos, sin embargo, sólo concretó 42.100 para una tasa de 70.17%. Así mismo, es importante mencionar que la adjudicación de becas en el exterior se redijo considerablemente pasando de una meta histórica de 800 a una de 500 en el 2020, con un cumplimiento del 125% para un total de 626 becas; no obstante, es completamente razonable esta disminución en la proyección internacional

debido al fenómeno del Covid-19 para este año. De igual forma, es muy importante analizar como para este año la meta del *Índice de Cartera Vencida* proyectado fue del 13,28%, una cifra completamente comprensible por la misma pandemia, y los resultados de no-pago, son coherentes con los de los años previos, ubicándose en un 9,06%. Por último, a propósito de *Nuevos beneficiarios componente de equidad de Generación E*, la meta consistió en otorgar 80.000 créditos condonables, y se adjudicaron 80.001 para un cumplimiento del 100%. Este dato es sumamente importante porque nos evidencia que una de las herramientas principales para atender el problema de equidad en el acceso y permanencia en la educación superior es precisamente los programas *Ser pilo paga I, II, III y IV* y el programa *Generación E*, sobre el cual realizaremos un ejercicio reflexivo más adelante. Por ahora, profundizaremos en los resultados obtenidos por el ICETEX en relación con los *créditos reembolsables*.

10.17.2 Análisis de resultados de los créditos reembolsables por parte del ICETEX en el periodo 2015-2020

Actualmente el ICETEX cuenta con el programa de adjudicación de crédito para pregrado denominado: *Tú eliges*. Los estudiantes eligen la proporción entre el porcentaje que el estudiante desea pagar en el transcurso de sus estudios y el valor a cancelar al final del préstamo. Las proporciones pueden ser de 100% en el desarrollo del programa educativo; 60%/40%; 40%/60%; 30%/70%; 25%/75%, o 100% en forma posterior. Para posgrados se plantean relaciones diferentes si los estudios se llevan a cabo en Colombia o en el exterior, y existe una variación de acuerdo con los montos. En ese sentido, la relación de posgrado inicia con 0% durante el transcurso de los estudios y un 20%/80%, no hay otras opciones. Para los estudios en el exterior se paga el 0% mientras se realizan los programas académicos. El subsidio de sostenimiento es literalmente un: “{...} auxilio económico que el gobierno nacional aprobó para ayudar a resolver los gastos personales {...}” (ICETEX, 2022), que requieren los estudiantes para llevar a cabo sus procesos de formación. El subsidio de sostenimiento para el año 2022 tiene un valor de \$955.618 por semestre, el cual tiene un incremento anual basado en el IPC. El subsidio de sostenimiento se entrega únicamente a

personas que son beneficiarios del crédito educativo, previa revisión de las bases de datos del DNP (Departamento Nacional de Planeación), Ministerio del Interior, Prosperidad Social y red Unidos (ICETEX, 2022).

Tabla 118: Principales indicadores de resultados del ICETEX, periodo 2015-2020, variables seleccionadas

Principales indicadores de resultados del ICETEX, periodo 2015-2020, variables seleccionadas				
INDICADOR	MODALIDAD DE CRÉDITO	2015	2016	2017
Número de beneficiarios (NB)	MATRICULA	55.833	54.190	49.797
	MI PC **	264		
	SOSTENIMIENTO	3.024	2.921	2.649
	TOTAL	59.121	57.111	52.446
Valor desembolsado por crédito (VC)	MATRICULA	\$ 213.160.348.322	\$ 263.713.642.640	\$ 256.791.072.638
	MI PC **	\$ 391.658.917		
	SOSTENIMIENTO	\$ 6.775.350.744	\$ 16.408.729.904	\$ 27.964.557.915
	TOTAL	\$ 220.327.357.983	\$ 280.122.372.544	\$ 284.755.630.553
Valor desembolsado por subsidio (VS)	MATRICULA	\$ 8.685.074.074	\$ 10.088.885.889	\$ 9.780.846.391
	MI PC **			
	SOSTENIMIENTO	\$ 1.631.355.654	\$ 1.270.873.877	\$ 1.039.812.266
	TOTAL	\$ 10.316.429.728	\$ 11.359.759.766	\$ 10.820.658.657
Valor Total desembolsado (VT)	MATRICULA	\$ 221.845.422.396	\$ 273.802.528.529	\$ 266.571.919.029
	MI PC **	\$ 391.658.917		
	SOSTENIMIENTO	\$ 8.406.706.398	\$ 17.679.603.781	\$ 29.004.370.181
	TOTAL	\$ 230.643.787.711	\$ 291.482.132.310	\$ 295.576.289.210
	SOSTENIMIENTO	3.024	2.921	2.649
	NÚMERO DE BENEFICIARIOS			

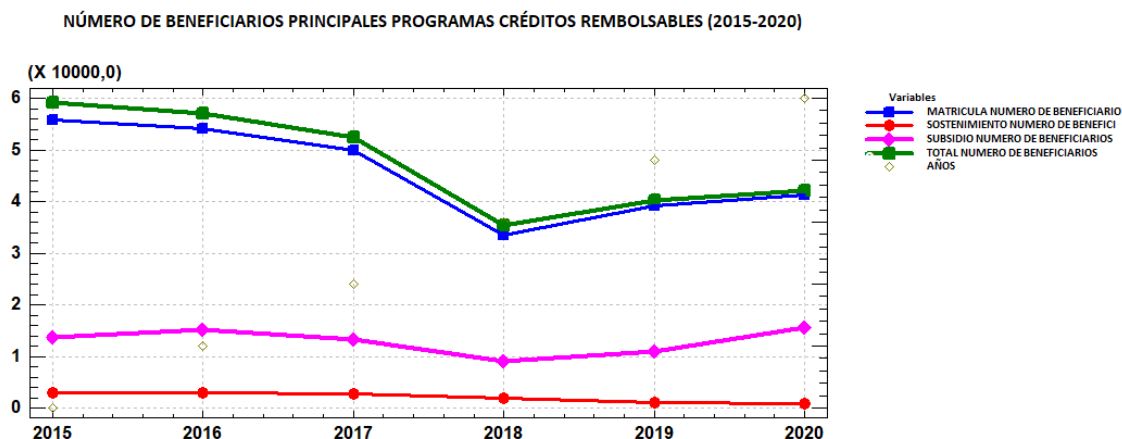
Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022), información disponible en: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

Tabla 119: Principales indicadores de resultados del ICETEX, periodo 2015-2020, variables seleccionadas

Principales indicadores de resultados del ICETEX, periodo 2015-2020, variables seleccionadas				
INDICADOR	MODALIDAD DE CRÉDITO	2018	2019	2020
Número de beneficiarios (NB)	MATRICULA	33.421	39.160	41.209
	MI PC **			
	SOSTENIMIENTO	1.984	1.000	891
	TOTAL	35.405	40.160	42.100
Valor desembolsado por crédito (VC)	MATRICULA	\$ 208.741.457.380	\$ 231.966.522.926	\$ 243.693.323.713
	MI PC **			
	SOSTENIMIENTO	\$ 27.773.476.196	\$ 13.155.974.824	\$ 9.780.562.011
	TOTAL	\$ 236.514.933.576	\$ 245.122.497.750	\$ 253.473.885.724
Valor desembolsado por subsidio (VS)	MATRICULA	\$ 6.980.319.229	\$ 9.130.982.174	\$ 13.509.982.306
	MI PC **			
	SOSTENIMIENTO	\$ 641.595.145	\$ 364.718.777	\$ 498.812.025
	TOTAL	\$ 7.621.914.374	\$ 9.495.700.951	\$ 14.008.794.331
Valor Total desembolsado (VT)	MATRICULA	\$ 215.721.776.609	\$ 241.097.505.100	\$ 257.203.306.019
	MI PC **			
	SOSTENIMIENTO	\$ 28.415.071.341	\$ 13.520.693.601	\$ 10.279.374.036
	TOTAL	\$ 244.136.847.950	\$ 254.618.198.701	\$ 267.482.680.055
	SOSTENIMIENTO NÚMERO DE BENEFICIARIOS	1.984	1.000	891

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022), información disponible en: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

Serie de tiempo: 56 Número de beneficiarios principales programas créditos reembolsables (2015-2020)



La serie de tiempo a propósito del número de beneficiarios de los programas de créditos reembolsables del ICETEX en el periodo 2015-2020 nos indica varios aspectos: primero, existe una relación estrecha entre el número de personas que solicitan el crédito de matrícula y el total de beneficiarios de los programas, y esa relación se estrecha aún más hacia los años 2019-2020. En efecto, el promedio del *Total Número De Beneficiarios* fue de 47.723, mientras que la media de *Matricula Número de Beneficiarios* fue de 45.601.

Segundo, el otorgamiento de créditos de sostenimiento es significativamente bajo en toda la ventana de análisis con tendencia hacia el cero. La variable *Sostenimiento Número de Beneficiarios* pasó de tener en el 2015 3.024 personas a adjudicar sólo 891 en el 2020. Tercero, existe una tendencia de decrecimiento entre los años 2016-2018, y una de crecimiento entre 2018-2020 en la variable *Subsidio Número de Beneficiarios*, la cual tiene una media de 12.980 con un dato mínimo en 9.021 correspondiente al año 2018, y un máximo de 15.598 que pertenece al año 2020.

Serie de tiempo: 57 Comparación valor desembolsado en subsidios ICETEX (2015-2020)

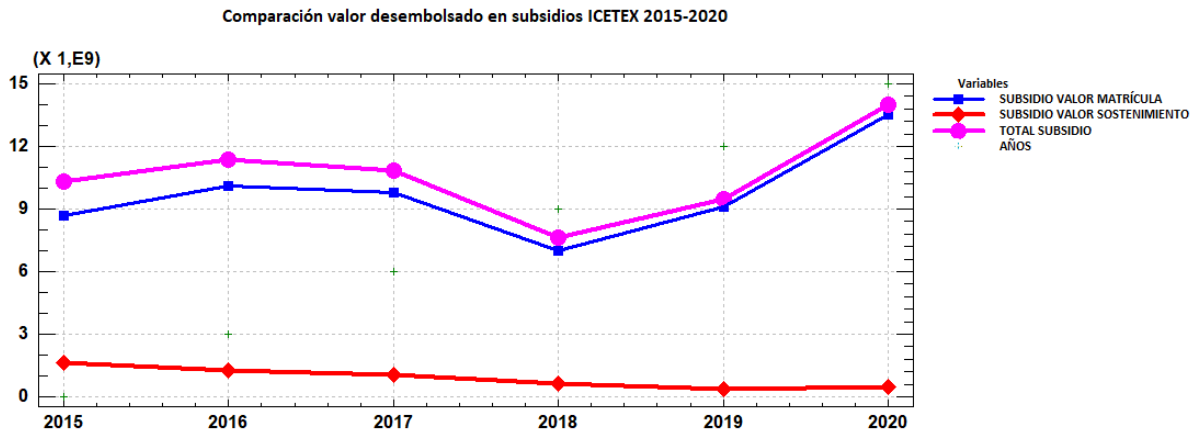
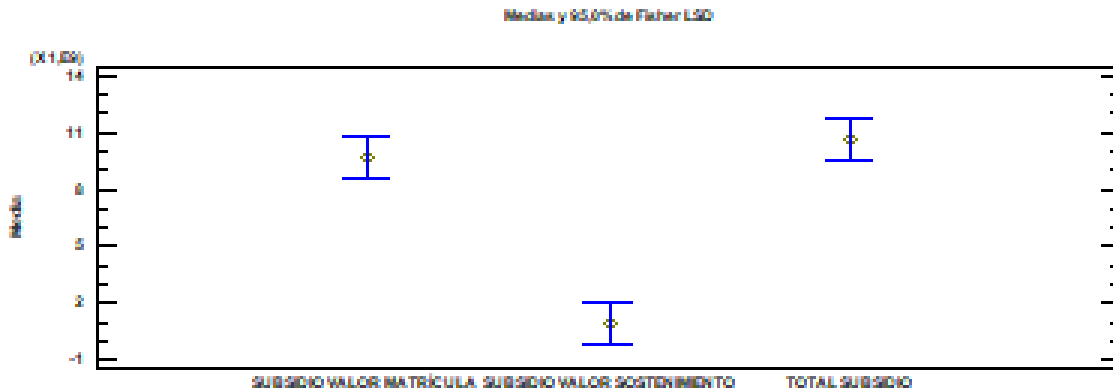


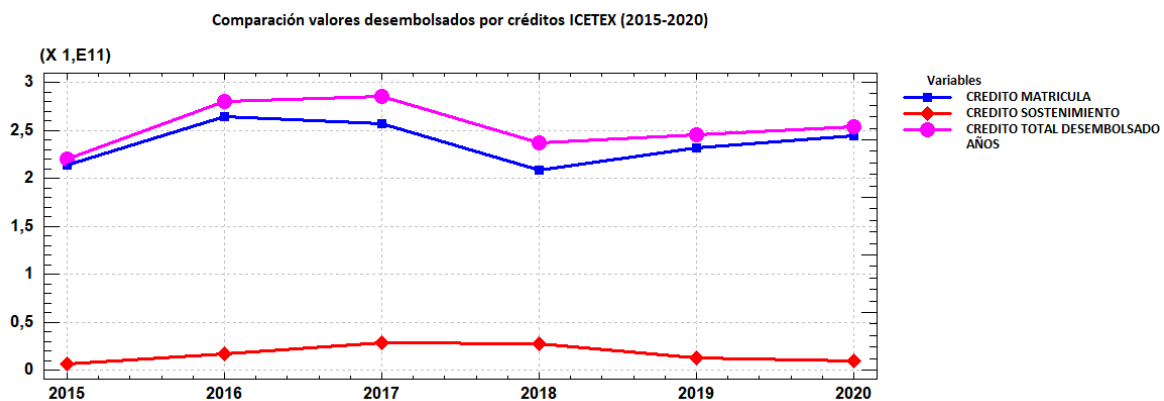
Ilustración 8: Gráfico de medias ICETEX



Dentro de las variables que conforman los *subsidios* es importante mencionar que la mayor parte de ellos se invierten en *subsidios relacionados con la matrícula*, mientras que los *subsidios relacionados con sostenimiento* presentan una tendencia a la baja. El promedio de *Valor desembolsado por subsidio matricula* tiene un promedio de \$ 9.696.020.000 y una mediana de \$ 9.455.910.000; su valor mínimo es de \$ 6.980.320.000 correspondiente al año 2018 y el valor máximo fue de \$ 13.510.000.000 del año 2020. De igual forma, el *Valor total desembolsado por subsidio* tiene una media de \$ 10.603.900.000, y una media de \$

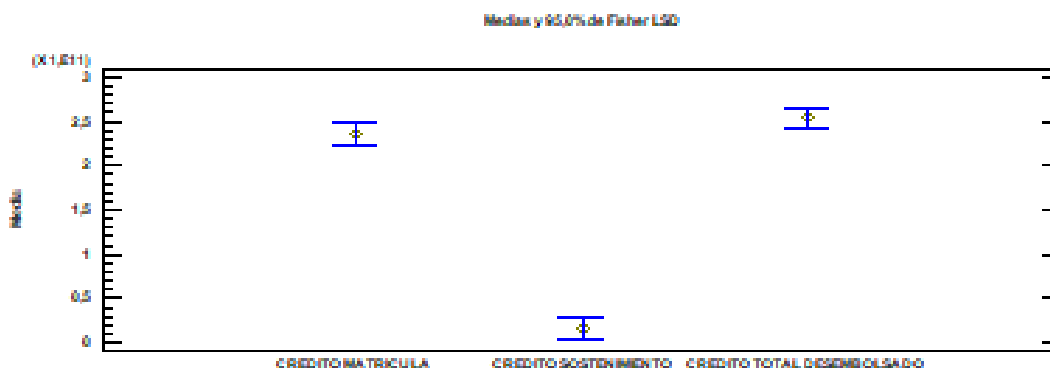
10.568.500.000; por lo tanto, estos datos reiteran la proporción tan importante que ocupa el subsidio de matrícula en relación con el total de los subsidios. Por otro lado, la media de *Valor desembolsado por subsidio sostenimiento* es \$ 907.861.000 y tiene una mediana de \$ 840.704.000, el valor mínimo fue de \$ 364.719.000 correspondiente al año 2019, y el dato máximo fue de \$ 1.631.360.000 perteneciente al año 2015, datos que verifican la tendencia a la baja del subsidio de sostenimiento expresado en la serie de tiempo y en la gráfica de medias.

Serie de tiempo: 58 Comparación valores desembolsados por créditos ICETEX (2015-2020)



En la variable *Valor desembolsado por crédito matrícula* el valor mínimo es de \$ 208.741.000.000 y corresponde al año 2018, su dato máximo es \$ 263.714.000.000 que pertenece al año 2016. Estos datos afirman la variabilidad de la serie de tiempo, en la que podemos identificar dos tendencias, una de descenso entre los años 2016-2018, y otra de ascenso entre 2018-2020. La tendencia en relación con la variable *Valor desembolsado por crédito sostenimiento* es inversamente proporcional, es de crecimiento entre los años 2016-2017, y de descenso entre 2018-2020.

Ilustración 9 Gráfico de medias comparación crédito



La variable *Valor desembolsado por crédito matrícula* tiene un promedio de \$ 236.344.000.000, y una mediana de \$ 237.830.000.000, mientras que la variable *Total valor desembolsado por crédito* tiene una media de \$ 253.386.000.000 y una mediana de \$ 249.298.000.000, por lo tanto, del conjunto total de créditos reembolsables la mayor parte de los recursos adjudicados se llevan a cabo por el concepto de matrícula. Corroborando esa conclusión la variable *Valor desembolsado por crédito sostenimiento* tiene un promedio de \$ 16.976.400.000, y la mediana de \$ 14.782.400.000.

10.17.3 Análisis de resultados de los créditos condonables por parte del ICETEX en el periodo 2015-2020

El 23 de octubre de 2014 el Ministerio de Educación Nacional de Colombia realiza un convenio con el ICETEX (Convenio marco 771 de 2014) para administrar los recursos del programa *Ser Pilo Paga*. Y en el año 2015 se celebra el contrato interadministrativo Nro. 0077 de 2015 entre ambas entidades. De acuerdo con el ICETEX, la definición del programa es la siguiente: “El Crédito *Condonable Ser Pilo Paga 2014* es una iniciativa del Gobierno Nacional con la que se busca garantizar el acceso a la educación superior de los mejores

estudiantes del país que no puedan pagar sus estudios superiores.” (2014).⁴⁹⁴ El programa fue diseñado para asignar recursos que a aquellos estudiantes que tuvieran los mejores resultados en la prueba de evaluación externa de la calidad de la educación denominada: ICFES Prueba SABER 11. De acuerdo con la institución pública se trata de una línea de financiación que ofrece los siguientes beneficios: “1) Crédito 100% condonable cuando el estudiante se gradúe del programa académico. 2) Financia el 100% del valor de la matrícula durante todo el periodo de estudios. 3) Incluye un subsidio de sostenimiento. Y 4) No requiere un codeudor que respalde el crédito.” (ICETEX, 2014).⁴⁹⁵

Tabla 120: Análisis de los programas ser pilo paga y generación e dentro del rubro de educación superior en la ejecución presupuestal del ICETEX (2016-2017)

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SER PILO PAGA Y GENERACIÓN E DENTRO DEL RUBRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL ICETEX (2016-2017)			
	2016		2017
EDUCACIÓN SUPERIOR	\$529.251.620.793	EDUCACIÓN SUPERIOR	661.361.853.983
IMPLANTACIÓN APOYO A MEJORES BACHILLERES	\$4.371.260.926	FONDO APOYO A MEJORES BACHILLERES	24.186.780.186
ASISTENCIA A COMUNIDADES INDÍGENAS	\$19.310.628.152	ASISTENCIA A COMUNIDADES INDÍGENAS	22.548.065.593
CRÉDITO EDUCATIVO PROFESIONALES SALUD	\$19.254.510.022	CRÉDITO EDUCATIVO PROFESIONALES SALUD	9.000.000.000
ASISTENCIA A COMUNIDADES NEGRAS	\$34.503.974.187	ASISTENCIA A COMUNIDADES NEGRAS	40.500.913.611
SUBSIDIOS DE SOSTENIMIENTO DISCAPACITADO	\$579.193.687	FONDO SUBSIDIOS SOSTENIMIENTO DISCAPACIT	92.645.516
CRÉDITOS CONDONABLES COMUNIDADES RROM	\$290.000.000	FONDO COMUNIDADES RROM	24.087.834
CRÉDITOS CONDONABLES 0,1% POSGRADOS MEJO	\$4.000.000.000	FONDO POSGRADOS MEJORES SABER PRO 0,1%	728.566.632
POSGRADOS DOCENTES CONDONABLES	\$66.000.000.000	FONDO POSGRADOS DOCENTES CONDONABLES	54.550.373.318

⁴⁹⁴ ICETEX, (2014): *Ser pilo paga. 2014*, en: <http://www.icetex.gov.co/dnnpro5/CR%C3%89DITOEDUCATIVO/Pregrado/SerPiloPaga2014/tabid/330/default.aspx>

⁴⁹⁵ A su vez, el subsidio de sostenimiento está conformado por los siguientes rubros: “1) Un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) por semestre para estudiantes que no requieran desplazarse del lugar residencia de su núcleo familiar para cursar sus estudios. 2) Uno punto cinco (1.5) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) por semestre para estudiantes que no requieran desplazarse del lugar residencia de su núcleo familiar para cursar sus estudios y estén ubicados en áreas metropolitanas. 3) Cuatro (4) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) por semestre para estudiantes que requieran desplazarse del lugar residencia de su núcleo familiar a la ciudad donde cursará sus estudios y que no correspondan a áreas metropolitanas” (ICETEX & MEN, 2015: 2). ICETEX & Ministerio de Educación Nacional (2015). Créditos condonables para la excelencia en la educación superior. “Ser pilo paga”. Reglamento operativo. Bogotá: MEN.

FONDO DE REPARACIÓN VÍCTIMAS DEL CONFLIC	\$15.000.000.000	FONDO REPARACIÓN VÍCTIMAS CONFLICTO	4.632.275.781
IMPLANTACIÓN CRÉDITO RESERVISTAS DE HONO	\$28.440.717		
OTROS FONDOS MEN	\$23.000.000.000		
		CRÉDITO COND. ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN	110.725.000
CRÉDITOS CONDONABLES PROGRAMA SER PILO	\$342.913.613.102	FONDO SER PILO PAGA 1 y 2	359.014.144.278
		FONDO SER PILO PAGA 3	145.973.276.234
		SUMATORIA SER PILO PAGA 1,2 Y 3	504.987.420.512

Elaboró: Montoya (2022). Fecha de captura: 30 de enero de 2022. Fuente de datos primarios: ICETEX (2022). En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>

El conjunto de programas denominados dentro de la ejecución presupuestal del ICETEX como *Educación superior*, para el año 2016 tuvo una erogación de \$529.251.620.793. En la misma vigencia fiscal el programa *Ser piloto paga* tuvo una inversión de \$342.913.613.102, por lo tanto, el programa de créditos condonables *Ser piloto paga* representó el 64,79% del conjunto de rubros titulados *Educación superior*.

Como lo podemos apreciar *el monto de Ser Piloto Paga 1* para el año 2016 (\$ 342.913.613.102) es superior a los recursos girados por el mismo MEN durante el año fiscal 2016 para todas las universidades públicas del país, exceptuando el rubro superior de la Universidad Nacional de Colombia; en forma específica resaltamos, los rubros de: Universidad de Antioquia (\$ 288.533.996.297,00); universidad del Valle (\$215.139.785.090,00); Universidad Industrial de Santander-UIS (\$ 114.936.980.871,00); Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (\$ 122.546.585.618,00).

La sumatoria de los Fondos *Ser Piloto Paga 1 y 2*; y *Ser Piloto Paga 3*, para el año 2017 fue de \$ 504.987.420.512,00, y dado que ES (Educación Superior) tuvo una inversión de \$ 661.361.853.983, la proporción del programa condonable aumentó hasta el 76,36% de todos los proyectos de este grupo. Un dato determinante en términos de concentración del gasto de inversión en educación superior y de la perspectiva de equidad de implementa el gobierno a través del ICETEX.

Tabla 121: Análisis de los programas ser piloto paga y generación e dentro del rubro de educación superior en la ejecución presupuestal del ICETEX (2019-2020)

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SER PILO PAGA Y GENERACIÓN E DENTRO DEL RUBRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL ICETEX (2019-2020)			
	2019		2020
EDUCACIÓN SUPERIOR	1.038.414.898.791	EDUCACIÓN SUPERIOR	1.059.450.915.579
CRÉDITO COND. ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN	0	CRÉDITO COND. ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN	0
FONDO APOYO A MEJORES BACHILLERES	0	FONDO APOYO A MEJORES BACHILLERES	0
ASISTENCIA A COMUNIDADES INDÍGENAS	20.721.175.471	ASISTENCIA A COMUNIDADES INDÍGENAS	4.347.609.000
CRÉDITO EDUCATIVO PROFESIONALES SALUD	5.000.000.000	CRÉDITO EDUCATIVO PROFESIONALES SALUD	0
ASISTENCIA A COMUNIDADES NEGRAS	43.516.029.779	ASISTENCIA A COMUNIDADES NEGRAS	22.730.413.500
FONDO SUBSIDIOS SOSTENIMIENTO DISCAPACIT	301.979.788	FONDO SUBSIDIOS SOSTENIMIENTO DISCAPACIT	401.550.993
FONDO COMUNIDADES RROM	47.336.000	FONDO COMUNIDADES RROM	235.379.570
FONDO POSGRADOS MEJORES SABER PRO 0,1%	685.508.869	FONDO POSGRADOS MEJORES SABER PRO 0,1%	150.000.000
FONDO POSGRADOS DOCENTES CONDONABLES	0	FONDO POSGRADOS DOCENTES CONDONABLES	0
FONDO REPARACIÓN VÍCTIMAS CONFLICTO	22.425.696.473	FONDO REPARACIÓN VÍCTIMAS CONFLICTO	21.010.373.390
JÓVENES CIUDADANOS DE PAZ	309.281.092	JÓVENES CIUDADANOS DE PAZ	0
CRÉDITO CONDONABLE OMAIRA SÁNCHEZ	103.155.159	CRÉDITO CONDONABLE OMAIRA SÁNCHEZ	107.297.610
FONDO CREDITO COND. LUIS ANTONIO ROBLES	0	FONDO CREDITO COND. LUIS ANTONIO ROBLES	0
FONDO EDUCACION RURAL	0	FONDO EDUCACION RURAL	0
FONDO BECAS HIPOLITA	5.545.714.507	FONDO BECAS HIPOLITA	0
		FONDO AUXILIOS ECONÓMICOS IES PÚBLICAS	97.500.000.000
		FONDO CRÉDITOS CONDONABLES FTDH	8.000.000.000
		CREDITOS CONDONABLES POSGRADO AFROCOLOMB	0
		CRÉDITOS EDUCATIVO DE OFERTA	0
		PROYECTOS LÍNEAS DE OFERTA	0
FONDO SER PILO PAGA 1 y 2	435.498.325.021	FONDO SER PILO PAGA 1 y 2	217.578.496.520
FONDO SER PILO PAGA 3	211.640.609.613	FONDO SER PILO PAGA 3	184.104.881.670
FONDO SER PILO PAGA 4	70.731.927.189	FONDO SER PILO PAGA 4	156.210.202.630
FONDO GENERACIÓN E - COMPONENTE EXCELENC	100.888.446.949	FONDO GENERACIÓN E - COMPONENTE EXCELENC	119.350.510.696
FONDO GENERACIÓN E - COMPONENTE EQUIDAD	120.999.712.881	FONDO GENERACIÓN E - COMPONENTE EQUIDAD	227.724.200.000
SUMATORIA SER PILO Y GENERACIÓN E	939.759.021.653	SUMATORIA SER PILO Y GENERACIÓN E	904.968.291.516

Elaboró: Montoya (2022). Fecha de captura: 30 de enero de 2022. Fuente de datos primarios: ICETEX (2022c) en: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>

Para el año 2019 el gobierno ejecuto 5 programas dentro de la denominación de *Ser piloto paga* y *Generación E* explícitamente denominados *Fondo ser piloto paga 1,2,3, y 4*, y *Fondo Generación E -Componente Excelencia-*, *Fondo Generación E -Componente Equidad*. La sumatoria de los 5 programas para el año 2019 fue de \$ 939.759.021.653, que corresponden al 90,49% del total de los recursos denominados por el mismo ICETEX como *Educación superior* (\$1.038.414.898.791), y para el año 2020, esta relación fue de 85,41%, es decir se invirtieron \$904.968.291.516 para el año 2020 en los cinco programas, y el conjunto total de los programas y proyectos titulados *Educación superior* tuvieron una erogación de \$ 1.059.450.915.579. Evidentemente, el instrumento más importante para la financiación de la educación superior por la vía de la demanda son estos 5 programas.

A continuación, vamos a analizar los créditos condonables a partir de la información que nos proporciona el ICETEX a través de sus *indicadores de resultados oficiales*.

Tabla 122: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018

Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018						
Año fiscal 2015						
Objetivo estratégico:	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado 2015	Meta 2015	Cumplimiento 2015	
Consolidar la gestión de alianzas nacionales e internacionales y de fondos en administración bajo una estructura sólida para el otorgamiento de créditos y becas	Nuevos beneficiarios de los programas de fondos en administración	Número de nuevos beneficiarios de fondos en administración para la vigencia	de 44.527	46.510	96%	
Año fiscal 2016						
Objetivo Corporativo PE 2016-2020	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado 2016	Meta 2016	Cumplimiento 2016	

Liderar y contribuir en la articulación de la política pública	Número de créditos en IES acreditadas/programas acreditados	Créditos nuevos desembolsados en IES o programas acreditados en el país/Total de créditos girados en el país	47%	45%	105% =26052/55357 Total de giros a IES acreditadas / total giros
	Aporte a la meta de cobertura de alta calidad del PND	(Beneficiarios de créditos desembolsados en IES o programas acreditados)	26.052	39.900	65%

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2015) (2016) Indicadores corporativos. En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

Para el año 2015, a propósito de los resultados de los créditos condonables, la meta institucional era colocar 46.510, y se adjudicaron 44.527 para un total de 96%. Para el año 2016, el ICETEX modifica el nombre de la variable y lo denomina *Aporte a la meta de cobertura de alta calidad del PND*, que tuvo una meta de 39.900, y se entregaron 26.052, para unos resultados del 65%.

Tabla 123: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018

Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018						
Año fiscal 2017						
	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado 2017	Meta 2017	Cumplimiento 2017	
Liderar y contribuir en la articulación de la política pública	Número de créditos en IES acreditadas/programas acreditados	Créditos nuevos desembolsados en IES o programas acreditados en el país/Total de créditos girados en el país	50,3%	50%	100,6% (25501/50706)	
Año fiscal 2018						

Objetivo Corporativo 2016-2020	PE	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado 2018	Meta 2018	Cumplimiento 2018
Contribuir a la cobertura en la oferta y demanda y en la calidad de la educación del país		Estudiantes beneficiados con nuevos créditos condonables	Sumatoria de legalizaciones de créditos condonables en el periodo	20.892	Meta 2018 ⁴⁹⁶ : 36.183	57,74%
		Nuevos beneficiarios de créditos a través de recursos de terceros	Nuevos beneficiarios de crédito a través de fondos, alianzas y regalías en la vigencia 2018	63.756	40.000	159,39%

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2017) (2018) Indicadores corporativos.
En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

Como es costumbre con la forma como el gobierno y el DANE presentan los datos, para el año 2017, la variable *Número de créditos en IES acreditadas/programas acreditados* tuvo un cumplimiento del 100,6%, sin especificar datos en proporción numérica, aunque podemos deducir por la forma como el ICETEX calcula el promedio que fueron 25.501 créditos educativos condonables los que fueron adjudicados. Para el año 2018, se introducen nuevos programas, en esa dirección, los créditos condonables que se venían implementado desde el 2015 bajan a una adjudicación de 20.892, cuando la institución tenía una meta de 36.183 para un resultado del 57,74%. Pero se crean otros programas, dentro de la variable *Nuevos beneficiarios de crédito a través de fondos, alianzas y regalías en la vigencia 2018*, este programa tenía una meta de 40.000 personas, y se beneficiaron del mismo 63.756 para un cumplimiento del 159,39%.

El programa Generación E tiene tres proyectos: El primero, se denomina *Equipo* en el que se incluyen los recursos que el gobierno nacional destina para cumplir los acuerdos de educación superior que firmó con la comunidad educativa del país. El segundo proyecto se denomina *Equidad*, a través de él, se financia la matrícula de jóvenes colombianos cuya

⁴⁹⁶ Meta cuatrienio: 125.000

edad se encuentre entre los 14 y los 28 años, que han sido admitidos en una institución de alta calidad (pública o privada) con al menos el 25% de sus programas acreditados; para el programa de Excelencia se requiere 350 puntos en las pruebas saber, y estar entre los 3 mejores lugares del departamento, y para las zonas de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada, estar entre los 10 primeros puestos. Para el programa de *equidad* se requiere SISBEN, y no ser beneficiario de otro subsidio, en particular la meta del DPS (Departamento de Prosperidad Social) (2020) a través del programa *Jóvenes en Acción*, es beneficiar a 336.000 jóvenes (Ministerio de Educación Nacional, 2020).⁴⁹⁷

Tabla 124: Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018

Comparación de indicadores de resultados en relación con los objetivos corporativos declarados por el ICETEX (Variables seleccionadas) año 2018							
Año fiscal 2019							
Objetivo Corporativo 2016-2020	PE	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado 2019	Meta 2019	Cumplimiento 2019	
Liderar y contribuir en la articulación de la política pública		Nuevos Beneficiarios de Componente de Equidad de Generación E	Nuevos beneficiarios de componente de equidad de Generación E	52.991	80.000	66%	
		Nuevos Beneficiarios por Componente de Excelencia E	Nuevos beneficiarios por componente excelencia de Generación E	4758	4.000	119%	
Año fiscal 2020							
Objetivo Corporativo 2016-2020	PE	Indicador PE 2016-2020	Fórmula	Resultado 2020	Meta 2020	Cumplimiento 2020	
Liderar y contribuir en la articulación de la política pública		Nuevos Beneficiarios de Componente de Equidad de Generación E	Nuevos beneficiarios de componente de equidad de Generación E	80.001	80.000	100,00%	

⁴⁹⁷ Ministerio de Educación Nacional (2020). *Generación E. una gran oportunidad*. (capturado el 10 de marzo de 2022), información disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Especiales-Prensa/391939:Generacion-E-una-gran-oportunidad>

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2017) Indicadores corporativos. En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

En el año 2019 el ICETEX, dentro de su informe de resultados, distingue dos indicadores: 1) *Nuevos Beneficiarios Componente de Equidad de Generación E*, éste tuvo una meta de 80.000, y se adjudicaron 52.991, para un cumplimiento del 66%. 2) En relación con *Nuevos Beneficiarios por Componente Excelencia Generación E*, a través de este programa se asignaron 4.758 créditos condonables, su meta había sido de 4.000 para unos resultados del 119%. Para el año 2020, de acuerdo con nota de prensa del Ministerio de Educación Nacional (2020)⁴⁹⁸ el programa Generación E tenía 71.193 beneficiarios. En forma específica en el informe de resultados del ICETEX de la vigencia fiscal (2020), nuevamente en forma agregada, la institución nos expresa que tenía la meta de entregar 80.000, y se entregaron 80.001, para un cumplimiento del 100%.

Por otro lado, el ICETEX realiza la distinción entre las alianzas y los Fondos. Existen dos *Alianzas* principales ACCES Y CERES. La primera son convenios que establece el gobierno nacional con otras entidades públicas (territoriales o nacionales) para fortalecer el *acceso* a la educación superior, y las condiciones varían de acuerdo con las especificaciones establecidas con cada institución.⁴⁹⁹ La segunda, los CERES son una estrategia del gobierno nacional, desde la perspectiva de la gobernanza, que busca articular esfuerzo de actores públicos y privados para contribuir a la educación regional y campesina. Si bien ACCES Y

⁴⁹⁸ Ministerio de Educación Nacional (2020). *Generación E. una gran oportunidad*. (capturado el 10 de marzo de 2022), información disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Especiales-Prensa/391939:Generacion-E-una-gran-oportunidad>

⁴⁹⁹ ICETEX (2022). *Alianzas y fondos de inversión*. (fecha de captura: 10 de marzo de 2022), información disponible en: <https://web.icetex.gov.co/es/inversiones/inversionistas>

CERES son las principales *Alianzas*, no son las únicas, actualmente el ICETEX (2022) tiene otras 13 *alianzas* en convenio con entidades territoriales específicas.⁵⁰⁰

Los *Fondos* por su parte son recursos económicos que no pertenecen al gasto fiscal del ICETEX, sino que la institución los administra, su propósito principal es ampliar y fortalecer el acceso, la cobertura y la permanencia de los jóvenes colombianos en la educación superior. Dentro del concepto de los *Fondos* se encuentran: Primero, los programas *Ser pilo paga* I, II, III y IV. Segundo, un conjunto de proyectos entre el Ministerio de Educación Nacional y el MinTIC relacionados con el financiamiento de créditos condonables, relacionados en forma específica con Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Además de los recién mencionados existen otros fondos de destinación específica con varias universidades y empresas privadas (ICETEX, 2022).

Tercero, dentro de la categorización de *Fondos especiales* también se incluyen: 1) Fondo Paz, Plan social del Cauca. 2) Fondo de Fomento a la educación superior para los veteranos del Ministerio de Defensa Nacional. 3) El Fondo de formación y cualificación del talento humano del ICBF. 4) la Convocatoria para IES, ETDH, y SALES entre el Ministerio de Educación Nacional y el Bienestar Familiar. 5) El Fondo de Administración del Ministerio de Defensa Nacional. Y 6) El Fondo para estudiantes con discapacidad.

Conclusiones de este capítulo:

El fortalecimiento del crédito educativo como una herramienta que proporciona *igualdad de oportunidades*, y que es eficiente para la generación de equidad, no es nueva. Esta perspectiva se articula plenamente con los intereses del sistema financiero, que ve en el sector de educación una posibilidad de expansión, tan fuerte como tradicionalmente lo ha sido la vivienda. Máxime si tenemos en cuenta la pretensión de la ONU, de la OCDE, y del

⁵⁰⁰ ICETEX (2022). *Alianzas*. (fecha de captura: 10 de marzo de 2022), información disponible en: <https://web.icetex.gov.co/es/creditos/alianzas>

Banco Mundial de fortalecer la perspectiva de que la educación es un *proceso a lo largo de toda la vida*. Es en esta dirección que en esta disertación afirmamos que existe una *lectura ideológica*. Uno de los problemas principales de la economía neoclásica es que ella se viste a sí misma con el *ropaje de la neutralidad; la neutralidad valorativa, la neutralidad del discurso técnico, la neutralidad resultante del individualismo y equilibrio metodológico*. Pero tal cosa no existe, sus principios teóricos, sus fundamentos, construyen una forma de interpretar la sociedad, los individuos, las empresas, el Estado, las relaciones macroeconómicas, y microeconómicas. Y esa interpretación depende entonces de una construcción lingüística, de una construcción semántica que encierra al mismo tiempo una carga que es *teórica y que es práctica*. De tal forma, si bien no se trata de reivindicar la postura ideológica de Marx; cuando se afirma que existe una lectura ideológica del mundo en la teoría económica neoclásica; lo que se quiere expresar es que las prácticas económicas que en ella se fundamentan tienen en realidad una carga lingüística que constituyen *una forma teórica idealizada* del mundo, y de la realidad, y eso es lo que en este documento denominamos ideológico. La apariencia de lo técnico, de la formalización y modelación del mundo, de los principios del *individualismo, del instrumentalismo y del equilibrio metodológico*, en realidad se configuran en una forma teórica de interpretar la realidad que es una de las formas en que se define *la ideología*. Y esa forma de *ideología* cuando se concibe como fundamento de la política pública de educación superior tiene consecuencias importantes desde el punto de vista de la distribución justa, la equidad, y la igualdad de oportunidades.

En esa dirección, es profundamente significativo que de las tres variables estructurales que analizamos en esta sección: *las Ayudas Estudiantiles, los Aportes basales, y los Fondos concursables*, la que presenta una tendencia sostenida de crecimiento es precisamente el conjunto de programas que forman parte de los *beneficios o Ayudas estudiantiles*. Ello nos permite entender que el gobierno chileno si se ha planteado de una manera importante el *problema de la equidad y de la igualdad de oportunidades* para los estudiantes que forman parte de los grupos sociales con menores recursos. Pero el tema nos remite al tipo de

instrumentos y programas que han sido elegidos por los gobiernos chilenos para afrontar esa problemática social. El Estado chileno ha pretendido fundamentar su perspectiva de equidad en el principio del *mérito individual*; y esta dirección tiene un costo social que se ha evidenciado en el análisis del índice de Gini, y en los movimientos estudiantiles del 2006, del 2011, del 2013. A lo cual se suma la demanda estudiantil contemporánea frente a los problemas que resultan de los *Créditos con Garantía del Estado* que repercuten en una exigencia actual de la gratuidad por parte de los jóvenes chilenos. En Colombia a través del ICETEX, en los últimos años, se ha intentado trasladar el modelo de financiamiento de la educación superior chilena con sus instrumentos de financiamiento de la demanda con los programas *Ser Pilo Paga*, y *Generación E*; así mismo, se ha asumido que el crédito educativo es una de las principales medidas para establecer criterios de equidad, en una perspectiva, que como se presenta en el caso chileno, evidencia un alto costo social y económico para los estudiantes y sus familias.

**Cuarta variable de núcleo: Desarrollo,
ciencia, tecnología e innovación**

11 Ideología y poder: la medición de resultados en ciencia, tecnología e innovación en Colombia y Chile

11.1 Introducción del capítulo

El objetivo principal del documento consiste en realizar una reflexión crítica sobre la interrelación entre la perspectiva de la evaluación externa de la calidad de la educación superior, y los principales resultados cuantitativos que genera la política de ciencia, tecnología e innovación, en una perspectiva comparada de larga duración en Colombia y Chile.

Méndez (1997:158-159) considera que a partir de la crisis que vivió el *capitalismo* en los años sesenta, *el cambio tecnológico* se presentó como una salida al agotamiento de un modelo productivo y administrativo, al proporcionar un abaratamiento de los costos de producción, un incremento en los espacios de influencia y un aumento en las posibilidades de inversión. No obstante, de cara a esta convicción, él manifiesta que es importante recordar que todos los simplismos, incluido el de la *innovación tecnológica*, puede ser altamente perjudicial frente al análisis de realidades económicas, políticas y sociales que siempre son complejas y contradictorias.

En otras palabras, la innovación tecnológica tiene unas consecuencias en términos de espacialidad económica que son indiscutibles⁵⁰¹ tales como: 1) la modificación del espacio

⁵⁰¹ Aquí se encuentran los trabajos de Hall y Preston (1988); Hepworth (1989) o Feldman (1995 en torno a la geografía de la innovación.

tiempo a partir de los procesos telemáticos y en telecomunicaciones; 2) el incremento en la densidad de los flujos tangibles e intangibles, intercomunicación con los *principales centros de actividad económica en el orden internacional*; 3) sus incidencias en nuevas configuraciones en la distribución del trabajo; y 4) la conexión estratégica en el orden *interesalar* como factor del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Pero de igual forma, existe una interpretación dialéctica del impacto de la innovación tecnológica pues ésta trae consigo las siguientes transformaciones: 1) el cambio tecnológico produce nuevas formas de desigualdad, el incremento de la inequidad, producto de su impacto en la disminución de la mano de obra, y en consecuencia, el aumento del desempleo. 2) los impactos en los procesos de desarrollo regional y local, toda vez, que la innovación tecnológica incide directamente en los niveles demográficos debido a la relocalización de actividades económicas. 3) Los impactos medioambientales; 4) los choques culturales y la modificación de los hábitos productivos y de consumo; recordemos que todo *paradigma tecno-económico* trae consigo una redefinición del *sentido común* y de lo que se concibe como *buenas prácticas de gestión* (Méndez, 1997: 168-169). 4) la producción de impactos medioambientales a raíz de la generación de nuevas externalidades. Y 5) Los choques culturales y la modificación de los hábitos productivos y de consumo. Susan Strange (2001) afirma, por ejemplo, que la noción de globalización en realidad se constituye en un eufemismo que tendría como principal propósito esconder un orden mundial de hegemonía económica y política de EE. UU. y Europa.

Esta postura es compartida por Aníbal Quijano (2000) quien, desde una reflexión colonial, afirma que la globalización no es más que la última etapa de un proceso histórico, político, económico y social que se inicia con la colonización europea de América y de África. Estos aspectos de inequidad, pobreza y desempleo frente a los procesos de acumulación e intensificación de la geografía económica se encuentran incluso bajo la perspectiva de análisis del Informe de desarrollo mundial del año 2009:

La producción se concentra en las grandes ciudades, las provincias avanzadas y las naciones ricas. La mitad de lo que se produce en el mundo cabe en el 1,5% de la superficie del planeta. El Cairo, que ocupa apenas el 0,5% de la superficie de Egipto, produce más de la mitad de su PIB. Los tres estados del centro y sur de Brasil ocupan el 15% del territorio nacional, pero representan más de la mitad de la producción del país. Y América del Norte, la Unión Europea y Japón —cuya población no alcanza a los 1.000 millones de personas— representan las tres cuartas partes de la riqueza del mundo. Con todo, la concentración económica excluye a algunas poblaciones. En Brasil, China e India, por ejemplo, los estados atrasados registran tasas de pobreza que duplican con creces las de los estados avanzados. Más de las dos terceras partes de los pobres del mundo en desarrollo viven en aldeas. Mil millones de personas, que habitan en las naciones más pobres y aisladas, sobre todo en África al sur del Sahara y Asia meridional y central, sobreviven con menos del 2% de la riqueza del mundo. (Banco Mundial, 2009, Prefacio V).

La denominada *sociedad del conocimiento* y lo que hemos venido denominando, las nuevas relaciones espaciotemporales de la producción económica se basan en una perspectiva norteamericana, europea, y en general de los países miembros de la OCDE basado en el horizonte de la ICT (Information & Communications Technologies), en una perspectiva abiertamente cimentada en el fortalecimiento de los monopolios y oligopolios. Para nosotros, la ICT nos es conocida como TIC (Tecnologías de la Información y de la Comunicación). Inicialmente el término de ICT se empleó para referirse al grupo interrelacionado de la *Innovación Tecnológica* en relación con los modos digitales de manipulación, almacenamiento, tratamiento, y distribución de información.

En este contexto, la noción de *conocimiento* se refiere al campo de la Innovación Tecnológica (Preston & Hall, 1988). Actualmente, la noción de ICT se emplea para referirse a los desarrollos tecnológicos (Cluster) o sistemas que tengan un potencial de aplicación generalizada. En el sentido, que el concepto de innovación originalmente planteado para los sistemas informáticos ahora se traslada al conjunto general de las actividades económicas y sociales; y este cambio encuentra un incentivo en un contexto de la economía política internacional, de las yuxtaposiciones y choques entre los conceptos de globalización, sociedad civil transnacional, y consolidación del derecho privado internacional. Pues pronto hay que recordar que la soberanía dentro del Derecho Internacional es “voluntaria”, al tratarse de un sistema que obliga solo a los Estados que han accedido someterse, y por ende, se derivan dos consecuencias importantes, la primera es que no se

puede imponer obligaciones en contra de los intereses de los países; y segundo, que la orientación del Derecho Internacional está marcada profundamente por los intereses de las naciones más desarrolladas (Goldsmith & Levinson, 2009: 1793), como lo es el conjunto de recomendaciones de política pública que las naciones deben cumplir si desean pertenecer a procesos de asociación internacional como la OCDE.

En este sentido, se asume una posición sobre la relación entre ciencia, tecnología e innovación y las recomendaciones que las entidades multilaterales que deberíamos valorar críticamente; en el sentido que, continuamente se generan nuevos procesos de *dependencia*, que simbólicamente, remiten a un *nuevo proceso de colonización*⁵⁰² dado que los gobiernos como el colombiano carecen de una verdadera dimensión de autonomía en sus políticas. *La relación de dependencia* se produce debido a la distancia que existe entre la inversión que realizan los países de desarrollo superior en relación con quienes se encuentran en un desarrollo mediano-alto, pero también en la enorme diferencia que se evidencia en los resultados de la producción científica, del número de doctores docentes, de la cantidad de académicos dedicados a la investigación científica, en los niveles, la forma y la estructura de inversión pública y privada. Por otro lado, los procesos de investigación, ciencia y tecnología van de la mano de las decisiones en torno a la perspectiva de evaluación externa de la calidad de la educación superior, la cual genera procesos de inequidad y exclusión no solo entre países y regiones, sino al interior de las naciones mismas.

En naciones como Colombia y Chile el modelo vigente de desarrollo es el que practican el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Banco Mundial) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Las entidades multilaterales promueven la perspectiva del *desarrollo* interpretado desde el horizonte de la teoría de las *ventajas comparativas* y la *agudización de la liberación de los mercados*, y sus consecuencias en términos de cambio estructural del concepto de gestión pública y del funcionamiento del

⁵⁰² Esta postura es llevada más lejos por Anibal Quijano (2000) quien, desde una *reflexión postcolonial*, sostiene que la globalización no es más que la última etapa de un proceso histórico, político, económico y social que se inicia con la colonización europea de América y de África.

Estado. En concordancia, en la implementación de las políticas públicas se ha producido un paradigma, mientras una nación genere mayor capacidad para implementar los procesos de transferencia e innovación, éstos afectan de manera positiva el *crecimiento*. Así, se produce una articulación en términos de política educativa, en el que todo el sistema se ve coactado por las recomendaciones de las entidades multilaterales, en una dimensión tanto de la educación, como de la evaluación, y de la calidad, que pierden su norte de integralidad, para convertirse en mandatos heterónomos en torno a la pauperización de la educación, y el fortalecimiento del capitalismo académico.

Tabla 125: Recomendaciones de política educativa a partir de los lineamientos para el desarrollo científico, de educación y tecnológico de la OCDE (2008) establecidos en el documento: *Research and Innovation in Tertiary Education Pointers for Policy Development*

Recomendaciones de política educativa a partir de los lineamientos para el desarrollo científico, de educación y tecnológico de la OCDE (2008) establecidos en el documento: *Research and Innovation in Tertiary Education Pointers for Policy Development*.

<p>En primer lugar, en torno al mejoramiento de la difusión del conocimiento: La OCDE considera que es necesario promover la difusión del conocimiento y fortalecer la comercialización a través de la instauración de fuertes derechos de propiedad intelectual.</p>	<p>Para lograr este objetivo se requiere: a) evaluar el impacto de las oficinas de transferencia de tecnología (OTT) en las instituciones de educación superior. Y B) Fomentar las capacidades de difusión y actividades interactivas de apoyo de la educación superior (Tertiary Education Institutions (TEIs)).</p>
<p>En segundo lugar, la OCDE (2008) se propone mejorar la interacción y la colaboración entre las Instituciones de Educación Superior al interior de los países y entre naciones.</p>	<p>Este objetivo se pretende lograr a través de las siguientes acciones: A) Desarrollar la colaboración entre las instituciones que conforman el sector de la educación superior y las empresas y organismos públicos de investigación. B) Promover que todas las instituciones de educación superior, incluidos las que no son profesionales, sean sensibles a las necesidades de la industria para proyectos de cooperación tanto nacional como internacional. C) Garantizar que las pequeñas y medianas empresas (PYME), y en general las empresas de todos los sectores tecnológicos, sean tenidas en cuenta para el diseño de nuevos programas académicos. Y D) Fortalecer los lazos entre Universidad y Empresa a través de acciones concertadas.</p>
<p>En tercer lugar, fomentar la movilidad nacional e internacional.</p>	<p>Esta meta se obtiene: A) Proporcionando incentivos para facilitar la movilidad intersectorial entre las empresas, las instituciones de educación y los organismos públicos de investigación. B) Proporcionar escenarios que permitan superar las barreras culturales y estructurales, tanto para atraer a estudiantes e investigadores extranjeros. C) Crear entornos atractivos de investigación en IES que cuente con la</p>

	disponibilidad y calidad de infraestructura requerida para realizar procesos de investigación.
En cuarto lugar, la OCDE propende por integrar medidas e instrumentos nacionales, tales como articular las políticas de educación y formación con las políticas de infraestructura y la inserción de las empresas en un mercado globalizado.	
En quinto lugar, la OCDE se propone mejorar las perspectivas profesionales de los investigadores.	Esto se propone a través de las siguientes acciones: A) Mejorar la flexibilidad de las políticas públicas de empleo en el sector. B) Garantizar que los salarios siguen siendo acordes con otras profesiones. C) Supervisar la oferta y la demanda de recursos humanos para la ciencia y la tecnología y mejorar la información sobre los desajustes de oferta y demanda y las tendencias del mercado de trabajo. Y D) Mejorar la formulación de políticas relevantes sobre recursos humanos en ciencia y tecnología (RHCT) (Cfr. OCDE, 2008).
En sexto lugar, la OCDE tiene como meta que las naciones garanticen una la existencia de competencias en los profesionales que permitan alcanzar la innovación.	Para ello, es necesario que los profesionales combinen las habilidades técnicas con las capacidades de resolución de problemas, de comunicación y desarrollen habilidades de gestión. Así mismo, las Instituciones de Educación Superior deben formar a sus estudiantes con habilidades flexibles y transferibles en términos de competencias.
En séptimo lugar, la OCDE (2008) argumenta sobre la necesidad de crear y mantener una infraestructura de investigación adecuada.	Para ello se recomienda mantener y actualizar regularmente los instrumentos, los materiales y las infraestructuras requeridas para el desarrollo de la investigación. De igual forma, aconsejan, establecer políticas de colaboración entre los países con el fin de crear procesos cooperativos de producción científica.
En octavo lugar, la OCDE (2008) también afirma que se requiere mejorar los métodos de selección de las prioridades en los procesos de investigación de los países.	Para lograr este objetivo se requiere: A) Establecer relaciones entre el conocimiento especializado y la innovación. B) Garantizar que el sistema de la educación superior conserve la diversidad suficiente para que pueda responder a las necesidades futuras del sistema de innovación. C) Lograr un equilibrio entre el apoyo a la investigación básica y aplicada. D) Articular la existencia de centros de excelencia de educación superior con las prioridades nacionales de la industria y mantener la flexibilidad suficiente para apoyar las áreas emergentes. E) Ampliar los criterios utilizados en la evaluación de la investigación y el desarrollo, incluyendo una amplia gama de indicadores de resultados que permitan garantizar la calidad de la investigación. F) Introducir otros mecanismos de evaluación tales como la revisión de pares académicos para complementar la evaluación mediante indicadores.
Y por último, la OCDE la necesidad de realizar los procesos de articulación entre investigación, innovación científica, universidad y empresa.	La OCDE asume que es importante monitorear la financiación de los proyectos y advierte sobre la importancia de realizar procesos mixtos de financiación, y que además en su ejecución se incluya el tema de formación de investigadores. De igual forma, señala la importancia de crear una política de investigación e innovación coordinada de largo aliento, en el que las instituciones de educación superior jueguen un papel más decisivo en las soluciones de las metas globales. Para ello es igualmente necesario que exista coherencia y coordinación entre la política del gobierno y las acciones de las instituciones que forman la educación superior.

Cuadro elaborado por: Montoya (2013), a partir del documento de la OCDE: *Research and Innovation in Tertiary Education Pointers for Policy Development*.

Estas recomendaciones de política pública evidencian tres aspectos: primero, la calidad de la educación se articula de manera directa con la producción de ciencia y tecnología. Segundo, la meta de articulación de los conceptos y las prácticas de *ciencia, tecnología e innovación* del sistema educativo se deben restringir a las dinámicas del sistema productivo. Tercero, que el tema de la calidad de la educación no se asume como un valor intrínseco, sino como un medio necesario para obtención de unas metas que son definidas en términos unívocos de *crecimiento económico*.

Particularmente en Colombia, desde los años ochenta, el artículo 8 del decreto Nro. 80 de (enero 22 de 1980) se establece que la investigación debe concebirse como la base fundamental para la creación de conocimiento y de producción tecnológica: “La investigación, entendida como el principio del conocimiento y de la praxis, es una actividad fundamental de la educación superior y el supuesto del espíritu científico.” (Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980. Artículo 8°). En este orden de ideas, la ley 29 del 27 de febrero de 1990 expresa en su artículo primero y segundo que es función del Estado promover el avance científico y tecnológico de la nación.

11.2 Comparación de indicadores semánticos en relación con las categorías: Ciencia, tecnología e innovación

Tabla 126: Comparación de indicadores semánticos en relación con las categorías: Ciencia, tecnología e innovación

Comparación de indicadores semánticos en relación con las categorías: Ciencia, tecnología e innovación	
Colombia	Chile
Indicadores semánticos:	Indicadores semánticos:
Promoción de la ciencia, la investigación y el desarrollo	El Estado debe fomentar la paz, estimular la investigación científica y tecnológica
El Estado fomentará la investigación en las Universidades tanto públicas como privadas	

Incentivos para las personas e instituciones para el desarrollo de técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes	La Educación Superior tiene como propósito formar las personas en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías en un nivel profesional tanto técnico
Fomentar la producción del conocimiento, la tecnología y la cultura	Es deber del Estado fomentar y estimular la investigación científica, tecnológica y la innovación
Desarrollo del pensamiento científico y pedagógico	Desarrollo de las ciencias de la educación

Elaboró: Montoya (2019). Unidad de análisis normativo en Colombia compuesta por: 1) Ley 8 de enero de 1979, 2) Decreto Nro. 80 de enero 22 de 1980, 3) Constitución Política de Colombia (1991), 4) ley 30 de 1992, y 5) ley 115 de 1994. Unidad de análisis normativo en Chile compuesta por: 1) Constitución Política Nacional (1980), 2) Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), 3) ley Nro. 19.876 (2003), 4) Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005), y la Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009).

Los planes de desarrollo, y en general el gobierno, tienen como objetivo crear las condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y de producción tecnológica mediante el estímulo a la capacidad innovadora del sector productivo, al fortalecimiento de los servicios, y a la organización de un sistema nacional de investigación.

Con la reforma constitucional en Colombia de 1991 se continúa con este horizonte normativo de interrelación entre *educación y desarrollo*, dentro del cual se concibe a la educación superior junto con la producción de *ciencia, tecnología e innovación como motores del crecimiento*. Este aspecto se evidencia por medio del Acto Legislativo 05 de 2011, el cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política, cuyo propósito consistió en introducir, como instrumento de financiación, los fondos provenientes de regalías a partir de los cuales se girarán recursos destinados a proyectos relacionados con *ciencia, tecnología e innovación*, y el propósito que se persigue con esta inversión es precisamente el de aumentar la competitividad general de la economía.⁵⁰³ Con el decreto 585 del 26 de

⁵⁰³ “Artículo 361. Acto Legislativo 05 de 2011. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así: Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población.” (Constitución Política de Colombia, 2015, Artículo 361, pp. 99).

Febrero de 1991 se crea el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, y se reorganiza el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS); el cual, a su vez, cimentó la política de investigación del país bajo la denominación de *Sistema Nacional de Ciencia, tecnología e Innovación*.

Esta perspectiva normativa se encuentra también en la Constitución Política de Colombia de 1991 en los artículos 69 y 70. El artículo 69 determina que el fomento de la investigación científica por parte del Estado se realizará tanto en las universidades públicas como privadas. Mientras que el artículo 70 declara nuevamente el deber del Estado Colombiano de promover y fomentar el acceso a la cultura empleando como medio permanente la educación y la enseñanza científica.⁵⁰⁴

En forma posterior, la Ley 30, del 28 de diciembre de 1992, en el artículo sexto plantea una relación estrecha entre la producción de conocimiento científico y tecnológico y los fines de la educación superior. Pero, además, no se trata de la producción de conocimiento en sí mismo, sino la producción de conocimiento para el entorno y para el desarrollo de la nación. La apuesta institucional consiste en la capacidad que estos programas tienen para generar la innovación que el país requiere: “En este contexto, la capacidad de *innovación* se ha constituido en un eslabón esencial para que los avances de la ciencia y la tecnología se traduzcan en desarrollo socioeconómico efectivo y en bienestar para la población.” (MEN & CNA, 2010: 3). En sus artículos 31 y 32 ordena al Estado Colombiano crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes; además de identificar como una función del Estado el fomento del desarrollo del pensamiento científico y pedagógico. Esto implicó necesariamente un cambio de paradigma de una *comunidad académica de maestros y*

⁵⁰⁴ “Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.” (Constitución Política de Colombia, 1991). En: Corte Constitucional de Colombia, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion>.

estudiantes que enseñan y aprenden, hacia la construcción de una sociedad del conocimiento, la información y la transformación tecnológica, que está intrínsecamente relacionada con una Economía del conocimiento:

Se está pasando de la era de sistemas de producción basados eminentemente en recursos físicos y energéticos, a sistemas de producción basados en el conocimiento, o cuya eficiencia y productividad dependen de su capacidad de generación y uso del conocimiento. Éste último, se ha convertido en un *factor de producción* que desempeña un papel fundamental en la solución de problemas sociales y ambientales. (MEN & CNA, 2010: 4).

Este cambio de enfoque tiene la pretensión de conducir a un aumento no sólo en la oferta académica, sino además de la implementación de un sistema que verifique la calidad de las instituciones y de los programas encargados de la formación científica en el país.

Ahora, el motivo fundamental de realizar este análisis entre nuestro país y la nación austral consiste en que la educación superior chilena inicia un proceso de reforma estructural de su sistema educativo que planteará las pautas que seguirían posteriormente los sistemas universitarios de Latinoamérica; y en ese sentido, no en pocas ocasiones la nación del cono sur ha servido de referente para los cambios en las políticas educativas. Como nos dice Rodríguez (1999) transformación de la educación chilena de 1981, instaurada en el gobierno de Pinochet, abrió las posibilidades para que la empresa privada presentará opciones de formación superior, éste proceso estuvo acompañado de la disminución de la participación del Estado en la financiación de la educación pública: “Al final de la década, y por efecto de estas medidas, la mitad de la matrícula total se concentró en establecimientos privados {...}” (Rodríguez, 1999). Rodríguez advierte que la ampliación de la oferta significó un importante avance en términos de cobertura, sin embargo, debido a los problemas de saturación, de profesionales certificados sin empleo, y a problemas serios en la calidad, se inicia en Latinoamérica el proceso de evaluación de la calidad mediante la instauración de los sistemas de supervisión y acreditación a inicios de los años noventa. No es gratuito que a partir de esta fecha se introduzca una política de implementación de sistemas de medición de la calidad de la educación superior por la vía del control institucional, de manera paralela en los países de la región, incluidos por supuesto, Chile y Colombia.

Desde la dimensión normativa, en Chile la *Constitución Política de Chile* en el artículo 10 *instaura* la responsabilidad del Estado para fomentar la educación superior y estimular la investigación científica y tecnológica⁵⁰⁵. Y la Ley 20.370 o Ley General de Educación en el artículo 21 establece que la *formación en un nivel avanzado de las ciencias y la producción tecnológica* como dos funciones fundamentales de la educación superior.⁵⁰⁶

La CONICYT es la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, la cual depende del Ministerio de Educación. En realidad, como organismo la CONICYT fue creada en 1967, pero es en el año de 1971 en el marco del *Estatuto orgánico* que se establece su misión y funciones; en 1974 en medio de la dictadura militar, se decreta el receso del Consejo de CONICYT, quedando sólo la dirección de la institución, tanto en el ámbito estratégico como ejecutivo; posteriormente en el 2015, se reinstala el Consejo (CONICYT, 2017).

La misión establecida en 1971 fue la de crear un organismo que asesoró al presidente de la República de Chile en: “{...} el planeamiento del desarrollo científico y tecnológico promoverá y fomentará la ciencia y la tecnología en Chile, orientándolas preferentemente al desarrollo económico y social del país” (CONICYT, 2017). En 1981 mediante el decreto-ley (DFL 33 de 1981) se crea el Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) el cual tiene el propósito de financiar los proyectos científicos. El Fondecyt es administrado tanto por el *Consejo Superior de Ciencia* y como por el *Consejo de Desarrollo Tecnológico*⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ “{...} Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.” (Constitución Política de Chile, 2005. Artículo 19, parágrafo 10).

⁵⁰⁶ “{...} La Educación Superior es aquella que tiene por objeto la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías, y en el campo profesional y técnico.” (Ley 20.370, 2009: Artículo 21).

⁵⁰⁷ Son funciones del CONICYT: “{...} (a) proporcionar el apoyo administrativo y la infraestructura necesaria para el adecuado funcionamiento del Fondecyt y de ambos Consejos; (b) administrar los recursos del Fondecyt, de acuerdo con las instrucciones que le impartan los Consejos; (c) ejecutar los acuerdos que adopten los Consejos; (d) pagar cuando corresponda los honorarios o remuneraciones a los miembros de los Consejos.” (CONICYT, 2017).

A continuación, vamos a analizar desde el punto de vista empírico un conjunto de variables que nos permitan establecer un diagnóstico sobre cuál es la situación de producción de ciencia y tecnología de Colombia y Chile en una perspectiva más amplia, no solo entre sí, sino en un contexto de la *economía política internacional* a propósito de la interrelación entre la calidad de la educación, la ciencia y la tecnología

11.3 Introducción al análisis de diagnóstico con base en los resultados de la interrelación entre la calidad de la educación, la ciencia, la tecnología, y la innovación

El análisis de diagnóstico con base en los resultados de la interrelación entre calidad de la educación superior, y ciencia tecnología e innovación se llevará a cabo a través de tres tipos de estudio. Primero, realizaremos un análisis descriptivo sobre el posicionamiento de las principales universidades en uno de los rankings universitarios de medición externa de la calidad más importantes en el mundo: el SCIMAGO. Segundo, efectuaremos un análisis descriptivo de la formación posgradual y de la composición de los docentes desde el punto de vista de su formación académica. Y tercero, efectuaremos un estudio sobre algunas variables relacionadas con la inversión en ciencia y tecnología.

11.4 Primer análisis de resultados: El índice SCIMAGO en Colombia y Chile

Tabla 127: Comparación en el ranking de SCIMAGO universidades de Colombia y Chile en el año 2020

Comparación en el ranking de SCIMAGO universidades de Colombia y Chile en el año 2020					
Colombia: medición SCIMAGO 2020			Chile: medición SCIMAGO 2020		
Rank	Global Rank	Institution	Rank	Global Rank	Institution
1	593	Universidad Nacional de Colombia *	1	473	Universidad de Chile *
2	658	Universidad de Antioquia *	2	489	Pontificia Universidad Católica de Chile *
3	663	Pontificia Universidad Javeriana *	3	651	Universidad Andrés Bello, Chile
4	676	Universidad de los Andes, Colombia *	3	651	Universidad de Concepción *
5	704	Universidad del Rosario *	4	664	Universidad de los Andes, Chile
6	706	Universidad del Tolima *	5	679	Universidad de Santiago de Chile
7	729	Universidad Antonio Nariño	6	686	Universidad de la Frontera
8	734	Universidad de Caldas	7	694	Universidad Austral de Chile *
9	735	Universidad del Valle, Colombia *	8	695	Universidad de Talca *
10	739	Universidad El Bosque	9	697	Universidad de Antofagasta
11	740	Universidad Industrial de Santander *	10	698	Universidad Mayor *
12	745	Universidad de La Sabana	11	704	Universidad del Desarrollo
13	747	Universidad del Norte, Barranquilla *	12	705	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso *
14	760	Universidad Santo Tomas, Colombia	13	708	Universidad Bernardo O'Higgins
14	760	Universidad de Cartagena	14	717	Universidad Autónoma de Chile
15	762	Universidad de la Costa	15	720	Universidad de Valparaíso
15	762	Universidad de Santander	16	728	Universidad Técnica Federico Santa María *
16	764	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	16	728	Universidad Diego Portales
17	765	Universidad CES *	17	737	Universidad Católica del Norte
18	767	Universidad Cooperativa de Colombia	18	738	Universidad Católica de Temuco
19	770	Universidad del Magdalena	19	743	Universidad Católica del Maule
20	771	Universidad del Atlántico	20	749	Universidad Adolfo Ibáñez
21	772	Universidad del Cauca *	21	751	Universidad del Bio-Bio
22	777	Universidad ICESI	22	756	Universidad de La Serena
23	780	Universidad Pontificia Bolivariana *	23	757	Universidad Tecnológica Metropolitana
23	780	Universidad Libre			
23	780	Universidad Militar Nueva Granada			
24	788	Universidad Tecnológica de Pereira *	24	761	Universidad Alberto Hurtado

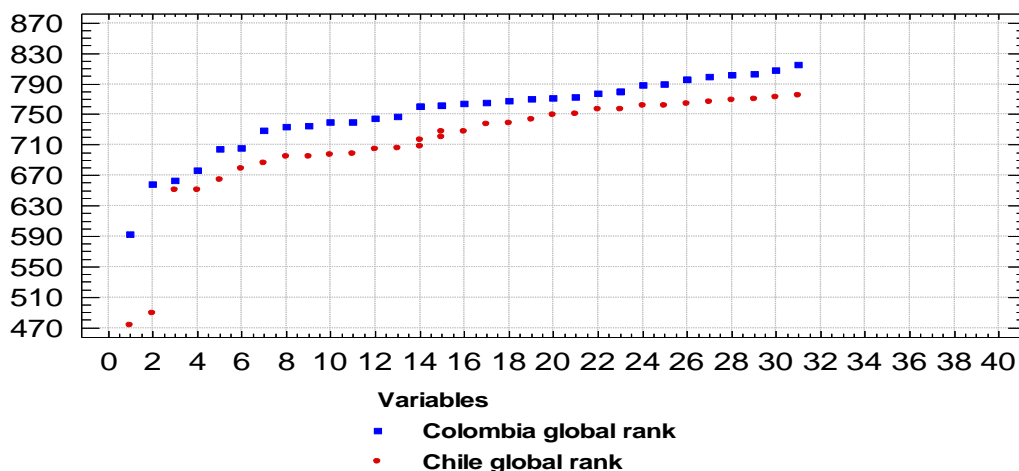
25	789	Universidad Francisco de Paula Santander	25	762	Universidad Santo Tomas, Chile
26	795	Universidad EAFIT	26	764	Universidad de Magallanes
26	795	Universidad Simón Bolívar, Barranquilla			
27	799	Instituto Tecnológico Metropolitano	27	766	Universidad de Tarapacá
28	802	Universidad de San Buenaventura	28	769	Universidad de Los Lagos
29	803	Universidad del Quindío *	29	770	Universidad Arturo Prat *
30	808	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	30	772	Universidad Católica de la Santísima Concepción
31	815	Universidad de Medellín	31	775	Universidad San Sebastian
			32	778	Universidad de Atacama
			33	786	Universidad de Playa Ancha

Elaborado por: Montoya (2021). Fuente datos primarios: (SCIMAGO, 2021). En: <http://www.scimagoir.com/rankings.php> (Fecha de captura: 16 de enero de 2021)

El índice SCIMAGO es un ranking de clasificación de instituciones académicas o relacionadas con la producción científica cuyos indicadores combinan tres diferentes aspectos: primero, desempeño y resultados de la investigación; segundo, resultados de innovación; y tercero, impacto social (societal impact) (SCIMAGO, 2021).

Serie de tiempo: 59 Comparación en el índice SCIMAGO en Colombia y Chile en el año 2020

Comparación en el ranking de SCIMAGO Colombia y Chile en el año 2020



La gráfica de dispersión en perspectiva comparada del año 2020 evidencia la tendencia de que, en general, las universidades chilenas se encuentran considerablemente mejor posicionadas en el índice SCIMAGO que las colombianas, tomando como criterio de calidad

su ubicación dentro del ranking. Desde el punto de vista de la cantidad, existe una mayor igualdad entre las dos naciones; recordemos que, a menor nivel en el índice se muestra un mejor desempeño en los datos. En este contexto, el punto más destacado, entre las dos naciones, lo tiene la Universidad de Chile con el puesto 473 en el ranking mundial. La mejor IES Colombiana es la Universidad Nacional en el lugar 593; esto significa que la mejor universidad del país austral está 120 puestos por encima de la mejor del país cafetero. La distancia entre las IES que ocupan el segundo lugar es igualmente importante, en el caso del país del cono sur, la Pontificia Universidad Católica de Chile es la siguiente en el ranking global ubicada en 489 el ranking; y en el país con costa en los dos océanos, la segunda mejor IES en esta clasificación es la Universidad de Antioquia con 658. En un sentido histórico la evolución del comportamiento de las IES en este sistema de medición los vemos a continuación:

Serie de tiempo: 60 Evolución de las universidades chilenas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2020

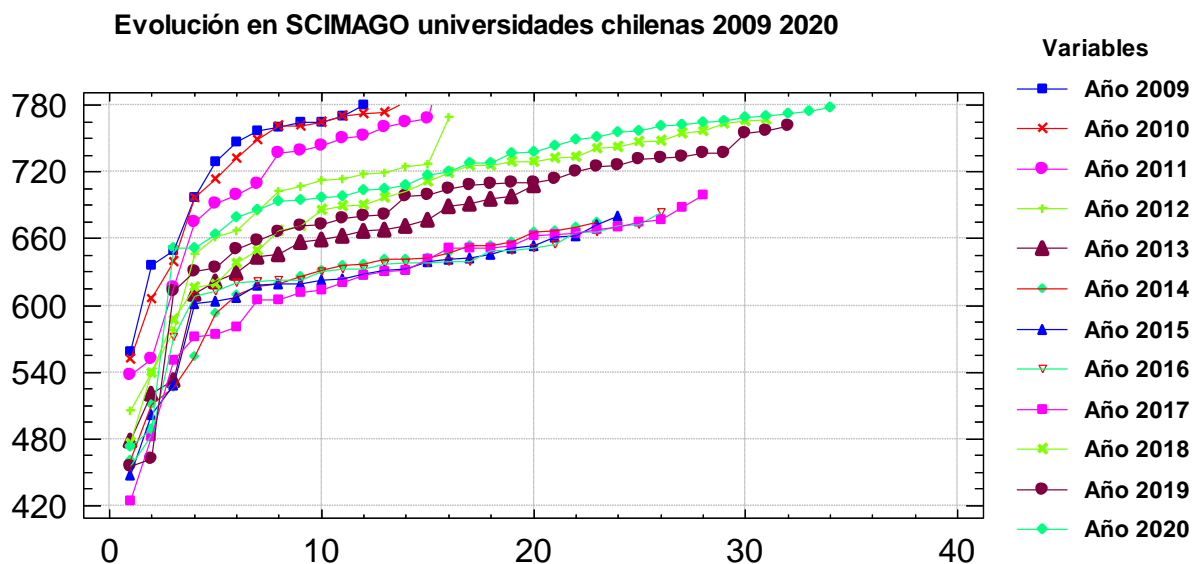
Evolución de las universidades chilenas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2020

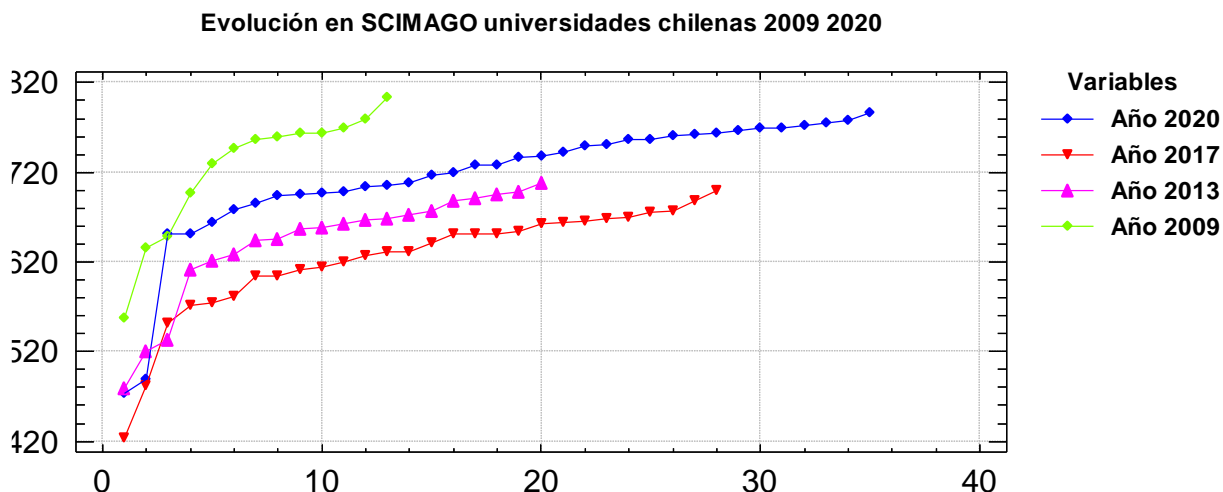
Puesto	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020
1	558	552	537	505	479	461	448	456	424	476	455	473
2	636	606	552	540	521	511	502	483	482	540	462	489
3	649	639	616	577	533	526	528	572	551	587	613	651
4	697	697	675	646	611	554	602	608	572	616	631	651
5	729	713	691	662	622	593	604	613	574	619	634	664
6	747	732	699	667	629	609	607	621	581	638	650	679
7	757	749	709	685	644	617	618	622	605	649	658	686
8	760	761	737	703	646	619	619	623	605	667	666	694
9	764	761	739	707	657	626	619	623	612	672	671	695
10	764	764	743	712	659	632	623	631	614	686	673	697
11	770	770	750	714	663	636	624	633	620	689	678	698
12	780	772	752	718	667	637	628	633	627	690	680	704
13	804	773	760	719	668	641	632	637	631	697	681	705
14		783	765	725	672	642	633	638	632	703	698	708

15	795	768	727	677	643	639	638	641	711	699	717
16	861	822	769	689	647	642	639	651	719	705	720
17				691	654	643	639	651	726	708	728
18				696	654	646	649	651	726	709	728
19				698	657	651	649	654	729	710	737
20				708	666	654	652	663	729	710	738
21					667	662	655	664	732	714	743
22					670	663	666	665	733	720	749
23					675	673	666	668	741	725	751
24						680	672	670	742	726	756
25							673	675	747	731	757
26							684	677	748	732	761
27								688	755	733	762
28								699	757	737	764
31									763	737	766
32									766	754	769
33									767	757	770
34										761	772
35											775

Elaborado por: Montoya (2021). Fuente datos primarios: <http://www.scimagoir.com/rankings.php>
(Fecha de captura: 16 de enero de 2021)

erie de tiempo: 61 Evolución en SCIMAGO universidades chilenas 2009-2020





En efecto, la gráfica de dispersión del periodo 2009-2020 en perspectiva desagregada nos reitera la conclusión que habíamos obtenido sólo con el análisis anterior; y es que, en efecto, el aumento en la participación de las universidades chilenas presenta un aumento muy importante dentro del periodo de observación no solo en términos de calidad sino de cantidad. Chile en el 2009 tenía 13 universidades en el ranking SCIMAGO, para el año 2012 contaba con 16, en el 2015 aumento a 24; en el 2017 a 28; y en el año 2020 aumento a 35 universidades dentro ranking. Ahora, en términos de cualidad, la universidad chilena que tenía la mejor ubicación en el índice en el año 2009 se encontraba en el lugar 558 del ranking global; para el año 2017, la mejor universidad del país austral ocupó el puesto 424; y para el año 2020 la mejor universidad obtuvo el puesto 473, lo que si bien para ese año significó un retroceso, en general ha habido una tendencia de mejoramiento significativo de las universidades chilenas en estos procesos de evaluación externa de la calidad de la educación superior.

Tabla 128: Evolución de las universidades colombianas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2020

Evolución de las universidades colombianas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2020

Puesto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	740	735	711	585	611	578	566	563	557	589	550	473
2	786	778	748	665	646	611	594	570	593	647	631	489
3	792	795	768	702	660	625	595	586	597	662	652	651
4	800	800	776	714	664	633	624	598	607	667	653	651
5	805	807	776	721	670	645	632	623	613	679	664	664
6	807	810	794	731	679	645	640	634	615	687	676	679
7		811	815	735	685	645	641	656	622	689	678	686
8		840		747	687	647	650	662	627	696	683	694
9				747	693	655	662	666	629	706	686	695
10				756	695	673	665	669	635	711	699	697
11						678	668	674	641	719	704	698
12						684	673	676	644	721	704	704
13						692	676	677	644	722	710	705
14							676	679	647	724	710	708
15							677	679	658	726	714	717
16							683	680	671	729	722	720
17							684	680	674	731	726	728
18								681	674	736	727	728
19								681	678	741	734	737
20									682	744	735	738
21									684	746	739	743
22										748	742	749
23										749	746	751
24										750	747	756
25										752	747	757
26										756	756	761
27										757	757	762
28										768	770	764
29												766
30												769
31												770
32												772
33												775
34												778
35												786

Elaborado por: Montoya (2021). Fuente datos primarios: <http://www.scimagoir.com/rankings.php>
(Fecha de captura: 16 de enero de 2021)

Tabla 129: Evolución de las universidades colombianas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2020

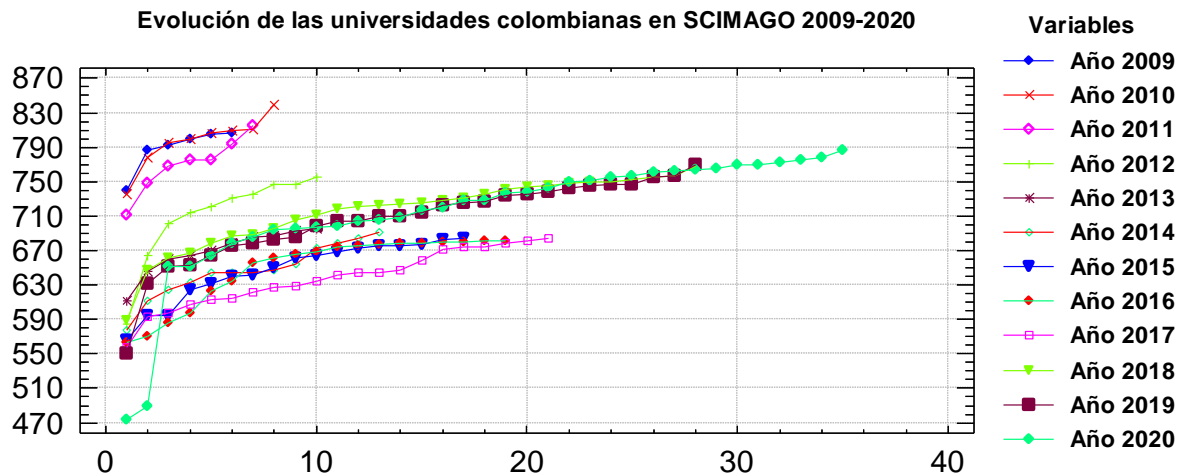
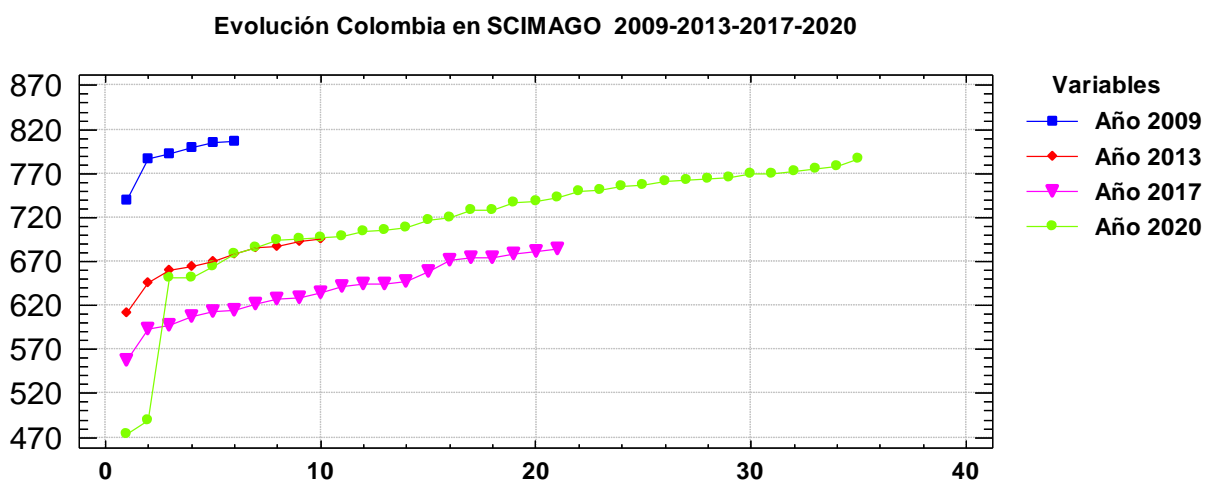


Tabla 130: Evolución de las universidades colombianas en el ranking de SCIMAGO en el periodo 2009-2013-2017-2020



En el año 2009 el país cafetero contaba dentro del índice SCIMAGO con apenas 6 instituciones; para el año 2012 aumentó a 12, para el 2015 creció a 17, y en el año 2017 la participación fue de 21 universidades y centros de investigación; esto representa un aumento del 350% entre 2009 y 2017; mientras que el de Chile con 13 IES en 2009 y con 28 en el 2017 esto representa un incremento del 215,38%. Si tomamos como referencia los años 2009 y 2020, en el que Chile tuvo 13 instituciones en el ranking, mientras que, Colombia, como ya lo dijimos tuvo 6, en comparación con el año 2020, el país austral 35 y

el cafetero 33, entonces el crecimiento en dicho periodo de las universidades dentro del ranking, para Chile fue de el 269,2%, mientras que para Colombia del 550%.

Ahora, en relación con el comportamiento anual de las mejores universidades en ambos países los datos son los siguientes:

Tabla 131: Comportamiento de las mejores universidades chilenas en el índice SCIMAGO 2009-2020 en los datos del país

Comportamiento de las mejores universidades chilenas en el índice SCIMAGO 2009-2020 en los datos del país								
Años	Universidad de Chile	Pontificia Universidad Católica de Chile	Universidad Técnica Federico Santa María	Universidad de Concepción	Universidad de Santiago de Chile	Programa Iniciativa Científica Milenio	Universidad Andrés Bello, Chile	Universidad de los Andes, Chile
2009	1	2	3	4	5			
2010	1	3	2	4	5			
2011	1	3	2	4	5			
2012	1	3	2	4	5			
2013	1	3	2	4	5			
2014	1	2	3	5		4		
2015	1	2	3	4			5	
2016	1	2	3	4			5	
2017	1	2	5	4			3	
2018	1	2	4				5	3
2019	1	2		5			3	4
2020	1	2		3			3	4

Elaborado por: Montoya (2021). Fuente datos primarios: <http://www.scimagoir.com/rankings.php>
(Fecha de captura: 16 de enero de 2021)

Tabla 132: Comportamiento de las mejores universidades chilenas en el índice SCIMAGO 2009-2020 según puesto en el ranking

	Universidad de Chile	Pontificia Universidad Católica de Chile	Universidad Técnica Federico Santa María	Universidad de Concepción	Universidad de Santiago de Chile	Programa Iniciativa Científica Milenio	Universidad Andrés Bello, Chile	Universidad de los Andes, Chile
2009	558	636	649	697	729			
2010	552	639	606	697	713			
2011	537	616	552	675	691			
2012	505	577	540	646	662			
2013	479	533	521	611	622			
2014	461	511	526	593		554		
2015	448	502	528	602			604	
2016	456	483	572	608			613	
2017	424	482	574	572			551	
2018	476	540	616				619	587
2019	455	462		634			613	631
2020	473	489		651			651	664

Elaborado por: Montoya (2021). Fuente datos primarios: <http://www.scimagoir.com/rankings.php>
(Fecha de captura: 16 de enero de 2021)

Como lo apreciamos en el cuadro anterior, las 5 IES que han ocupado una mejor ubicación históricamente en el índice SCIMAGO en el periodo 2009-2020 son: 1) la Universidad de Chile; 2) Pontificia Universidad Católica de Chile; 3) Técnica Federico Santa María; 3) la Universidad de Concepción; y 5) la de Santiago de Chile. Sin embargo, en los años 2017-2018-2019-2020 las IES Universidad Andrés Bello, Chile y Universidad de los Andes, Chile se han ubicado dentro de las 5 mejores del ranking, al tiempo que la universidad pública Universidad de Santiago de Chile, salió de los primeros puestos desde el año 2013.

Tabla 133: Comportamiento de las mejores universidades colombianas en el índice SCIMAGO 2009-2020 en los datos del país

**Comportamiento de las mejores universidades colombianas en el índice SCIMAGO
2009-2020 en los datos del país**

Años	U. Nacional de Colombia	U. de Antioquia	U. Industrial de Santander	Pontificia Universidad Javeriana	U. de los Andes, Colombia	Centro Internacional de Agricultura Tropical, Colombia	U. del Rosario	U. del Valle	U. del Norte	U. Antonio Narino
2009	1	2	3	4	5					
2010	1	2	3	5				4		
2011	1	2	5		3			4		
2012	2	3	5		4	1				
2013	1	2	4		3				5	
2014	1	2	4		3				5	
2015	1	2		5	3		4			
2016	2	4		5	3		1			
2017	1	3	5		2		4			
2018	1	2	5	3	4					
2019	1	2		3	4					5
2020	1	2		3	4		5			

Elaborado por: Montoya (2021). Fuente datos primarios: <http://www.scimagoir.com/rankings.php>
(Fecha de captura: 16 de enero de 2021)

Tabla 134: Comportamiento de las mejores universidades colombianas en el índice SCIMAGO 2009-2020 según puesto en el ranking

**Comportamiento de las mejores universidades colombianas en el índice SCIMAGO
2009-2020 según puesto en el ranking**

Años	U. Nacional de Colombia	U. de Antioquia	U. Industrial de Santander	Pontificia Universidad Javeriana	U. de los Andes, Colombia	Centro Internacional de Agricultura Tropical, Colombia	U. del Rosario	U. del Valle	U. del Norte	U. Antonio Narino
2009	740	786	792	800	805					
2010	735	778	795	807				800		
2011	711	748	776		768			776		

2012	665	702	721		714	585	
2013	611	646	664		660		670
2014	578	611	633		625		645
2015	566	594		632	595		624
2016	570	598		623	586		563
2017	557	597	613		593		607
2018	589	647	679	662	667		
2019		550	631		652	653	664
2020		593	658		663	676	704

Elaborado por: Montoya (2021). Fuente datos primarios: <http://www.scimagoir.com/rankings.php>
(Fecha de captura: 16 de enero de 2021)

Por su parte, en Colombia, a excepción de los años 2012 y 2016, en el periodo 2009-2020, la Universidad Nacional de Colombia ha ocupado el primer puesto en el posicionamiento interno del país dentro del índice SCIMAGO en todos los demás años del periodo de observación. La segunda institución con mayor presencia en el índice es la Universidad de Antioquía; la tercera, los Andes; la cuarta, la Javeriana; y la quinta, la Universidad Industrial de Santander.

11.5 Segundo análisis de resultados: Análisis descriptivo de Exportaciones de productos de alta tecnología

En un contexto de globalización se plantea la relación entre la producción de ciencia, innovación, tecnología y el crecimiento económico. En ese sentido, el siguiente análisis tiene dos objetivos específicos, el primero, determinar entre Colombia y Chile cuál tiene una mayor producción de factores asociados a la ciencia y la tecnología, pero analizados desde la dimensión de la economía política. En segundo lugar, establecer cuál es el estado de esos factores en un contexto más amplio, primero a propósito de algunos países latinoamericanos, pero también en relación con los países de *desarrollo superior* en el mundo y sus zonas; iniciemos por este último. A continuación, podemos apreciar la variable *Exportaciones de productos de alta tecnología*. Sin embargo, al realizar la pesquisa de los

datos nos encontramos con una disyuntiva, en una perspectiva de larga duración con una ventana que inicia con los datos desde 1990-2016 encontramos las variables con dólares del 2018; y en los datos más actualizados con dólares del 2020. Es decir, el Banco mundial presenta los datos únicamente a partir 2007-2008, hasta 2019 -con dólares de 2020-. Además, el banco no especifica el valor del dólar con el que realiza el cálculo, lo que hace difícil la reconstrucción de los datos en una sola serie de tiempo, sin crear distorsiones en los datos. Por ese motivo, en este análisis, cuyo objetivo principal es la realización de un diagnóstico, preferimos trabajar con los datos en una perspectiva de larga duración, aunque no se incluyeran los datos de los 3 últimos años (2017-2018-2019) que están con el valor del dólar de 2020.

Tabla 135: Análisis descriptivo de Exportaciones de productos de alta tecnología (con dólares de 2018 entre 1990-2016)

Variable: Exportaciones de productos de alta tecnología (US\$ a precios actuales (2018) Nro. 1

Años	Chile	Colombia	Unión Europea	Brasil	Ecuador	México	Perú
1990	43686338			1053130596	201282	962212081	
1991	22770565	126543484		902232511	659521	1189015497	
1992	31055536	151278799	1,7407E+11	1007316541	4102221	3688313016	7271073
1993	35694530	154926322	1,67071E+11	900231944	7628619	4487544984	7576866
1994	40044592	161681092	1,94848E+11	1097107002	10485267	6528622363	15198952
1995	69932440	233001161	2,47655E+11	1207552572	19948986	9352136000	17766712
1996	80429725	245419779	2,62638E+11	1575297205	18314225	1,1807E+10	48593534
1997	84401642	284163644	2,90241E+11	2121994924	20300400	1,5592E+10	45914701
1998	92360782	306083595	3,18172E+11	2609822218	19706691	1,923E+10	45903291
1999	83718924	289147492	3,53012E+11	3394695876	25025315	2,4059E+10	45184476
2000	99129968	330564457	3,92754E+11	5990406897	26765851	3,1174E+10	50834817
2001	105903451	349136631	3,8729E+11	6056632979	25378146	2,9735E+10	54484054
2002	110617464	322444561	3,86284E+11	5223572467	34604215	2,8938E+10	33304281
2003	189524165	297321292	4,22591E+11	4514943803	41110871	2,8726E+10	39454385
2004	292392595	352837891	5,01705E+11	5953916611	48764989	3,1956E+10	57421038
2005	435071909	367212256	5,49419E+11	8031342096	64252235	3,24E+10	78988129
2006	515532026	353802692	6,27452E+11	8418095630	96213183	3,5899E+10	75269711
2007	621671921	341931813	5,55933E+11	9076353529	72954851	3,3482E+10	84392781

2008	665984085	441258332	5,83539E+11	1,0286E+10	68174873	3,3387E+10	113493474
2009	412755594	462355742	5,04378E+11	7896042718	51244801	3,1184E+10	113547613
2010	507417738	425239837	5,74989E+11	8213045702	144508135	3,7657E+10	253239885
2011	540210770	400794305	6,52222E+11	8414889217	56609383	4,0795E+10	306912151
2012	536810387	516973271	6,4065E+11	8820260626	52230657	4,4022E+10	185157921
2013	653835351	735600970	6,73584E+11	8391851904	71780677	4,5419E+10	177875931
2014	684468196	724222055	6,9011E+11	8228775226	74240721	4,9403E+10	185817380
2015	550580282	793475743	6,39405E+11	8848309553	97006477	4,5781E+10	195064245
2016	620263601	739660247	6,47043E+11	9775328335	103936492	4,681E+10	164740319

Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En:

<https://datos.bancomundial.org/pais>

Tabla 136: Variable: Exportaciones de productos de alta tecnología (con dólares de 2018)

Variable: Exportaciones de productos de alta tecnología (US\$ a precios actuales (2018) Nro. 2

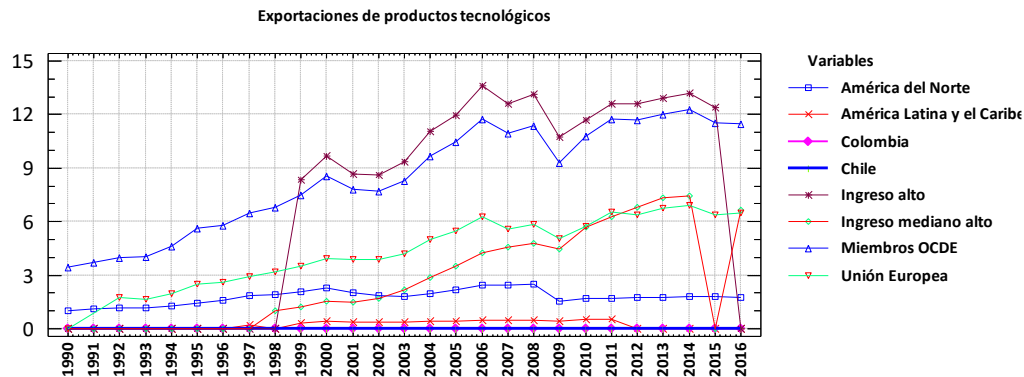
Años	Argentina	Ingreso alto	América Latina y el Caribe	América del Norte	Miembros OCDE	Ingreso mediano alto
1990				99639171301	3,43422E+11	
1991				1,09611E+11	3,71456E+11	
1992	255887224			1,16484E+11	3,99419E+11	
1993	271336431			1,1749E+11	4,02211E+11	
1994	247037164			1,29706E+11	4,62412E+11	
1995	285394512			1,44497E+11	5,61354E+11	
1996	400463473			1,57864E+11	5,81026E+11	
1997	460222625		19093928193	1,84389E+11	6,46485E+11	
1998	544457420			1,93807E+11	6,78968E+11	98703296970
1999	599028286	8,36645E+11	31805211823	2,05225E+11	7,52552E+11	1,19883E+11
2000	797074012	9,68823E+11	40792761300	2,27246E+11	8,58968E+11	1,53558E+11
2001	800150443	8,68629E+11	38620286156	2,00303E+11	7,82929E+11	1,50389E+11
2002	600022456	8,62101E+11	36958203011	1,84619E+11	7,70619E+11	1,71393E+11
2003	710281801	9,37922E+11	36772878306	1,82943E+11	8,30231E+11	2,19548E+11
2004	761458020	1,1048E+12	41356906811	1,97808E+11	9,70271E+11	2,87916E+11
2005	840303735	1,19504E+12	45022214529	2,16089E+11	1,04524E+12	3,49926E+11
2006	1043916907	1,35993E+12	49517862945	2,45761E+11	1,17319E+12	4,24132E+11
2007	1139881387	1,26269E+12	48364242044	2,44426E+11	1,09643E+12	4,58107E+11
2008	1948517138	1,31609E+12	50116589421	2,47796E+11	1,13871E+12	4,79565E+11

2009	1546820304	1,07521E+12	44065140521	1,55617E+11	9,29613E+11	4,45817E+11
2010	1628113368	1,17093E+12	51878310674	1,69896E+11	1,07915E+12	5,68894E+11
2011	1862450242	1,26253E+12	55694604982	1,70656E+11	1,17419E+12	6,26706E+11
2012	1601051638	1,25853E+12		1,77419E+11	1,17118E+12	6,79737E+11
2013	1745160318	1,29328E+12		1,77559E+11	1,20044E+12	7,36615E+11
2014	1473214194	1,31933E+12		1,82195E+11	1,22794E+12	7,44359E+11
2015	1442450760	1,24135E+12		1,80665E+11	1,15357E+12	
2016	1300925701			1,77162E+11	1,15049E+12	6,66961E+11

Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En:

<https://datos.bancomundial.org/pais>

Serie de tiempo: 63 Exportaciones de productos tecnológicos países seleccionados entre 1990-2016 (con dólares de 2018)

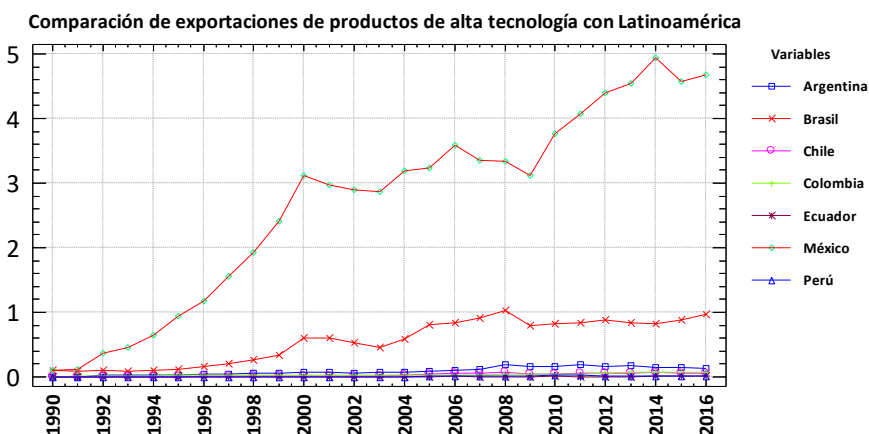


En una perspectiva internacional de la economía política el nivel de exportaciones de productos de alta tecnología de Colombia y Chile se encuentran en el fondo de la gráfica y es apenas perceptible. En efecto, mientras los países de ingreso alto tienen una media de exportaciones de bienes tecnológicos entre 1990 y 2016 de \$1.137.283.818.807 de dólares (precios actuales); los países miembros de la OCDE con \$ 850.090.594.431,296; las naciones de la Unión Europea con \$ 457.482.152.502,28; los países de ingresos medio alto \$ 410.122.854.785,722; Colombia tiene apenas \$381.041.440,88 junto con Chile \$300.972.762,11.

Por lo tanto, si bien Colombia tiene un mejor promedio, ambos países tienen una participación absolutamente mínima, en el mercado de productos de alta tecnología. Pero

este comportamiento no solo se presenta en Colombia y Chile, si analizamos el contexto de la variable en Latinoamérica, caeremos en la cuenta de la baja participación en general de los países de nuestra región:

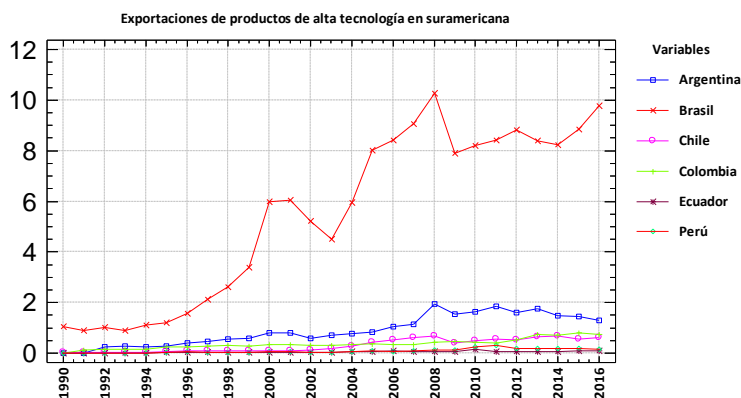
Serie de tiempo: 64 Comparación de exportaciones de productos de alta tecnología en Latinoamérica (países seleccionados) entre 1990-2016 con dólares de 2018



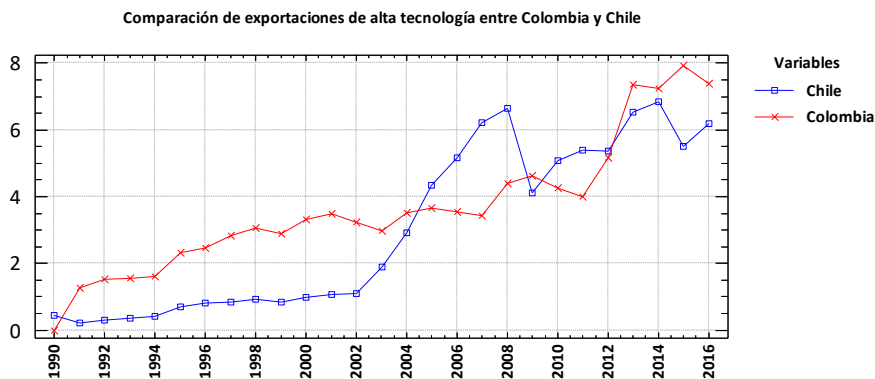
Cuando en el análisis incluimos a México, los países suramericanos, se ven en una inferioridad, en las exportaciones de los productos de alta tecnología, de una forma verdaderamente apabullante; solamente, Brasil presenta un comportamiento moderadamente superior al de las demás naciones. En efecto, la media de exportaciones de ese rubro en México fue de \$ 2.680.2373.374,037 dólares (actuales); la de Brasil, \$ 5.481.803.863,62963; la de Argentina, \$ 972.224.782,36; comparada con la de Colombia, que como dijimos está en: \$381.041.440,884615 junto con Chile \$300.972.762,111111, en el periodo comprendido entre 1990 y 2016. Pero de una manera muy similar cuando restamos los datos de México, la relación de Brasil con las demás naciones de la región continúa evidenciando esta diferencia tan grande, en términos de exportaciones de este sector en relación con los demás países suramericanos. El análisis de los países suramericanos evidencia la misma relación de superioridad de Brasil en relación con las

demás naciones; en las que apenas el comportamiento de Argentina se evidencia con una tendencia superior:

Serie de tiempo: 65 Exportaciones de productos de alta tecnología en Suramérica (países seleccionados) entre 1990-2016 con dólares de 2018



Serie de tiempo: 66 Comparación de exportaciones de alta tecnología entre Colombia y Chile entre 1990-2016 con dólares de 2018



Por último, sobre la comparación entre Colombia y Chile, desde un punto de vista histórico en ambos países se presenta la tendencia de crecimiento en la variable; sin embargo, la serie de tiempo en Chile presenta una mayor fluctuación cíclica en relación con Colombia. Desde el punto de vista de la variación estacional, existe un primer periodo entre 1990 y 2002 de aumento en las exportaciones de ambos países; el segundo subperiodo, entre 2002

y 2008 se caracteriza porque Chile presenta un fuerte aumento; si bien Colombia también crece, no lo hace al mismo ritmo del país austral; el tercer subperiodo se da entre el 2008-2016, en el que mientras el país cafetero presenta su mayor nivel de crecimiento, la nación del cono sur se caracteriza por una caída muy fuerte entre el 2008-2009 con una recuperación del 2009-2014, pero nuevamente con una desaceleración hacia el final de la ventana de análisis.

Tabla 137 Matriz para la comparación de la variable: Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados entre 1996-2015 tabla Nro. 1

Matriz para la comparación de la variable: Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados entre 1996-2015 tabla Nro. 1						
Años	Chile	Colombia	Unión Europea	Ingreso alto	América Latina y el Caribe	América del Norte
1996		0,29837	1,68225363	2,15906645		2,38213144
1997		0,273	1,69995105	2,1862476		2,40972672
1998			1,67637918	2,18949245		2,4458533
1999			1,761348	2,26016051		2,49100105
2000		0,1297	1,72495562	2,32151009	0,55878167	2,5662847
2001		0,13174	1,78599617	2,35845835	0,54141081	2,60390789
2002		0,13962	1,75924904	2,29457701	0,53205839	2,5078628
2003		0,15621	1,78450577	2,26900918	0,56236823	2,51350346
2004		0,15342	1,75059214	2,21690099	0,57067502	2,44802898
2005		0,14995	1,74285465	2,23323862	0,6230724	2,46122813
2006		0,14857	1,76390073	2,25743535	0,61163965	2,4907468
2007	0,3106	0,17704	1,76754275	2,26390464	0,66642113	2,55675025
2008	0,37518	0,19289	1,83764725	2,3479176	0,71823325	2,6830586
2009	0,35307	0,18956	1,93136462	2,41694542	0,74965911	2,74289496
2010	0,33098	0,18933	1,92766529	2,39462064	0,79618928	2,64616443
2011	0,35436	0,20294	1,97031632	2,40882393	0,75791347	2,67139201
2012	0,36486	0,21867	2,00913731	2,43222028	0,73514095	2,60589666
2013	0,39119	0,27318	2,02253154	2,42812404	0,77038161	2,63522123
2014	0,37655	0,25053	2,04494537	2,48997787	0,76709935	2,64829923
2015	0,38444	0,24177	2,04740311	2,56177756		2,79385

Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En: <https://datos.bancomundial.org/pais>

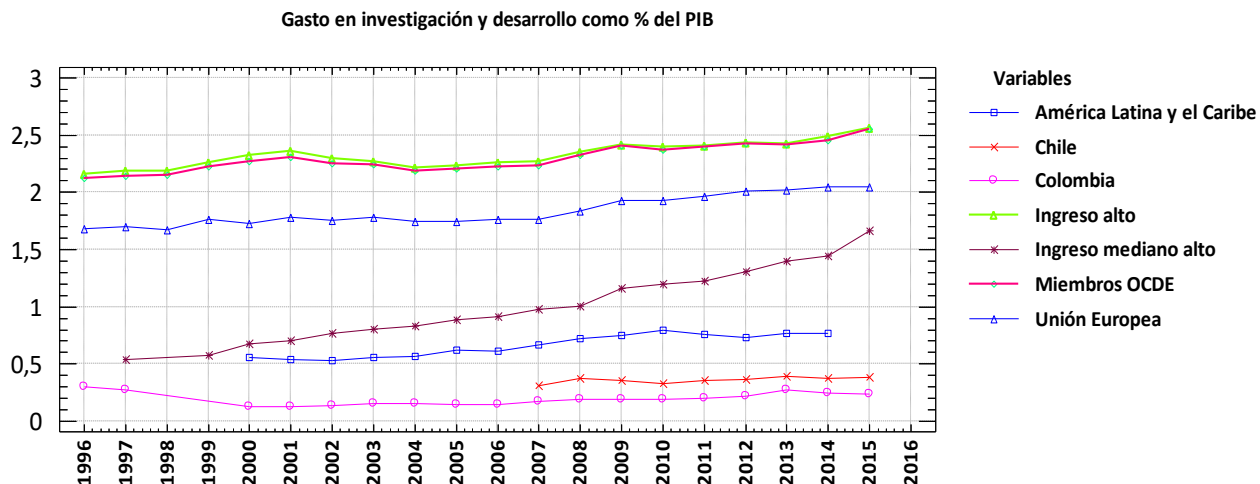
Tabla 138: Tabla 139 Matriz para la comparación de la variable: Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados entre 1996-2015 tabla Nro. 2

Matriz para la comparación de la variable: Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados entre 1996-2015 tabla Nro. 2

Años	Miembros OCDE	Ingreso mediano alto	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Perú
1996	2,12211065		0,41772		0,07406	0,25923	
1997	2,14457555	0,5390435	0,41939		0,06263	0,28725	0,08355
1998	2,15056458		0,41124		0,06517	0,31644	0,10047
1999	2,21949832	0,57848091	0,45261			0,35643	0,09841
2000	2,27187475	0,68119695	0,43915	1,00084		0,31721	0,1124
2001	2,30795981	0,70616165	0,42413	1,02879	0,0515	0,33852	0,11068
2002	2,24658557	0,76544249	0,38834	0,97667	0,05534	0,3818	0,10597
2003	2,23956366	0,80638453	0,41003	0,9982	0,05735	0,38872	0,10831
2004	2,1888431	0,82906668	0,40386	0,96233		0,39434	0,15573
2005	2,20311477	0,88567549	0,41897	1,00273		0,40362	
2006	2,22677334	0,91277854	0,45021	0,98784	0,12863	0,37382	
2007	2,23471039	0,97546793	0,45801	1,08149	0,13194	0,42995	
2008	2,32274319	1,00717856	0,47041	1,12896	0,22779	0,47279	
2009	2,40309876	1,16205522	0,58608	1,11968	0,39463	0,51945	
2010	2,36532296	1,19603042	0,56126	1,15869	0,40297	0,53565	
2011	2,39968652	1,22103895	0,56648	1,14132	0,33991	0,51374	0,08283
2012	2,4202456	1,30805308	0,63596	1,12795	0,33236	0,49364	0,05531
2013	2,41053384	1,3998034	0,62017	1,19828	0,3799	0,50404	0,08167
2014	2,45003178	1,44439044	0,58852	1,16755	0,44148	0,53571	0,10787
2015	2,54893199	1,66353143				0,55238	0,11729

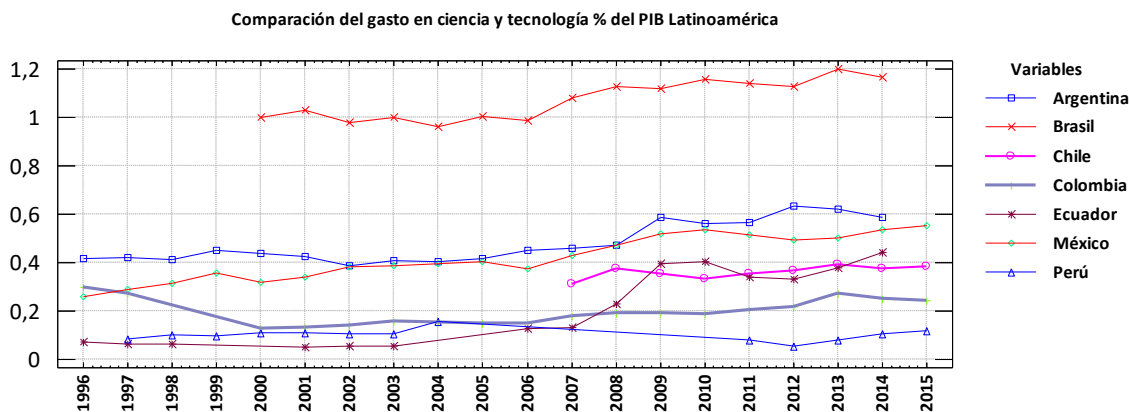
Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En: <https://datos.bancomundial.org/pais>

Tabla 139: Gráfico 9 Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB (Países seleccionados) entre 1996-2015



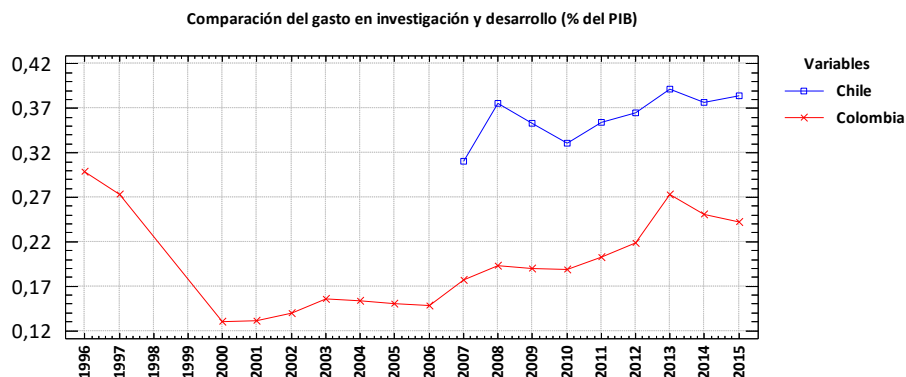
Las naciones que realizan una mayor inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB son los de ingreso alto con una media de 2,32452042842126 como porcentaje del PIB en el periodo 1996-2015; seguido por los miembros de la OCDE con 2,29383845643284%; la unión europea 1,83452697726556%; los países de ingreso mediano-alto (la denominación es del banco mundial); luego, América Latina con 0,664069621876757%; y por último, Chile con 0,360136666666667%, y Colombia con 0,1953605555555556%.

Tabla 140: Gráfico 10 Comparación del gasto en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB en Latinoamérica



En relación con la comparación del gasto en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB en Latinoamérica, el país que tiene una mayor inversión es Brasil con 1,072088%; seguido por Argentina con 0,480133684210526%; México 0,4187365%; Chile con 0,360136666666667%; Ecuador 0,209710666666667%; en los dos últimos lugares, Colombia con 0,195360555555556%; y Perú con 0,101576153846154%, entre los países seleccionados en el periodo 1995-2015.

Serie de tiempo: 67 Comparación del gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en Colombia y Chile



En términos generales en ambas naciones existe una tendencia al crecimiento de la variable, a pesar de su alta fluctuación cíclica. Particularmente en Colombia en 1996 el *gasto en*

investigación y desarrollo (% del PIB) pasó de 0,29837% a 0,1297% en el año 2000 una caída del 100% en la inversión, e inicia un proceso de recuperación hasta el año 2013 con 0,27318%, pero nunca alcanza el grado de inversión de 1996; es más en el año 2013, se inicia un nuevo proceso de desaceleración en la inversión en ciencia y tecnología. El caso chileno, tiene dos fluctuaciones estacionales, una entre 2007 y 2010, con un dato irregular negativo en 2007, pero de descenso en los tres años siguientes; luego, presenta un subperiodo entre 2010 y 2015 de aceleración en la inversión. Ahora, analizaremos el comportamiento del número de investigadores en cada país en relación con cada millón de habitantes.

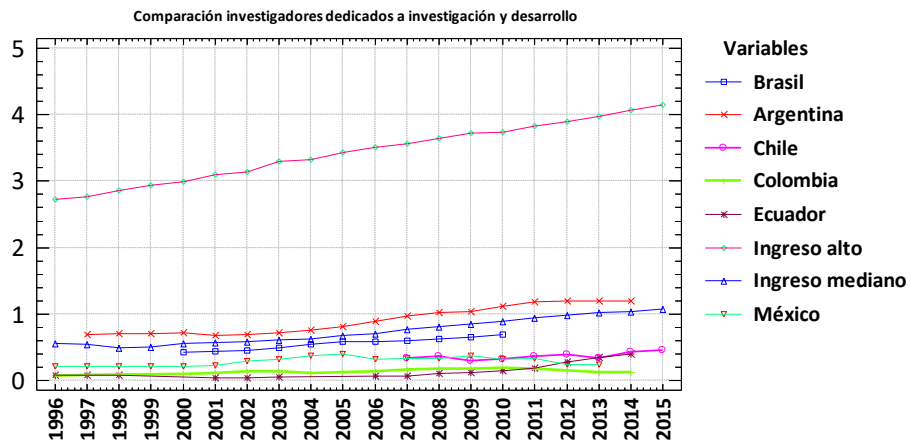
Tabla 141: Matriz para la comparación de investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados

Comparación de investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas) en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados.								
Años	Chile	Colombia	Ingreso alto	Ingreso mediano alto	Argentina	Brasil	Ecuador	México
1996		70,12003	2722,02278	552,0452			84,1359	206,84
1997		74,16146	2766,88977	545,5802	692,19245		78,1552	218,71
1998			2865,27051	494,792	701,37674		83,3615	209,09
1999			2941,65698	508,4777	709,56019			216,05
2000		99,27162	2998,12635	560,3197	712,947	420,25		216,21
2001		111,15058	3094,95275	572,6841	684,67972	436,76	39,9914	224,39
2002		126,83357	3142,7682	589,673	688,39756	454,21	42,0745	294,87
2003		138,34698	3294,35436	608,2827	714,36635	490,22	48,5342	313,95
2004		110,36751	3324,24494	630,0216	760,95869	538,58		366,94
2005		121,6043	3424,91285	681,0958	814,09121	580,49		400,21
2006		137,3184	3511,11025	709,4035	885,77116	588,98	70,5209	325,58
2007	337,1829	153,70441	3563,94356	771,4	967,75316	603,11	65,0453	335,25
2008	357,9897	166,81551	3647,94817	813,0466	1028,2587	618,83	103,233	327,37
2009	288,7114	172,03084	3721,37999	852,6464	1032,7697	656,34	118,35	367,87
2010	319,717	182,26513	3735,42613	886,1649	1120,7075	698,1	141,3	324,55
2011	353,3685	168,04303	3824,724	939,0925	1177,0041		180,295	330,87
2012	390,95	146,00372	3891,37389	978,5788	1199,4041		282,162	238,34

2013	335,2842	115,96463	3973,59963	1017,534	1193,8538	351,695	241,8
2014	427,0332	114,8903	4075,7237	1038,887	1202,07	400,719	
2015	455,4972		4150,99493	1076,093			

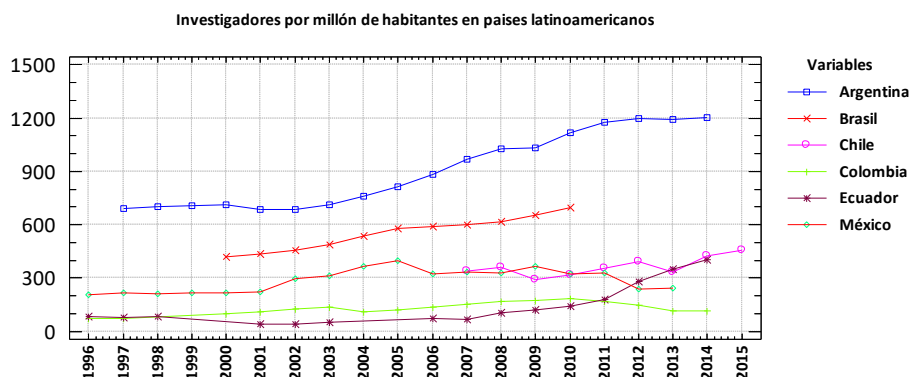
Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En: <https://datos.bancomundial.org/pais>

Serie de tiempo: 68 Comparación de profesionales dedicados a investigación y desarrollo países seleccionados entre 1996-2015



Los países que tienen un mayor número de investigadores por millón de habitantes en el periodo 1996-2015 son los de ingreso alto con una media de 3433,571187; seguido muy lejos por Argentina 904,7867794444445; y luego los países de ingreso mediano-alto con 741,290933. (En este análisis no se incluyeron miembros de la OCDE, Unión Europea y Perú porque no presentaban datos en el registro del Banco Mundial).

Serie de tiempo: 69 Investigadores por millón de habitantes en países latinoamericanos



En Latinoamérica el país con mejor promedio es Argentina 904,786779444445; seguido por Brasil con una media de 553,261138181818 en el número de investigadores por millón de habitantes en el periodo 1996-2015. Luego se encuentra Chile con 362,859338888889, en seguida, México 286,604625555556; por último, los dos países son Ecuador con 139,304882 y Colombia con 129,934824705882; en consecuencia, el país cafetero es quien presenta la menor relación de investigadores por millón de habitantes en la muestra seleccionada. En seguida diagnosticaremos el número total de patentes creadas.

Tabla 142: Comparación de la variable: Solicitudes de patentes, residentes en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 1980-2016. Tabla Nro. 1

Comparación de la variable: Solicitudes de patentes, residentes en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 1980-2016						
Años	Chile	Colombia	Unión Europea	Ingreso alto	América Latina y el Caribe	América del Norte
1980	140	43	94505	332772	4939	63746
1981	92	39	89362	161826	4517	64568
1982	96		90430	163969	4377	65316
1983	96	82	92679	390057	5389	61408
1984	105	69	93269	421477	5344	63867
1985	122	72	93718	438486	3207	65765
1986	96	81	92162	454958	3140	67356

1987	108	52	93239	481155	3810	70842
1988	111	85	96654	489593	3331	77964
1989	135	90	91768	501934	3587	85401
1990	169		86482	524744	4590	93192
1991	151	85	86103	528838	4441	90137
1992	178	120	94136	547293	3852	95232
1993	155	138	96917	558260	4528	103578
1994	219	124	98556	560824	4289	109713
1995	171	141	91924	617681	4380	126393
1996	176	87	103554	626692	4783	109475
1997	161	80	98874	644687	4704	122558
1998	207	161	102479	656150	4249	138542
1999	204	68	114412	688987	4688	153312
2000	241	75	119259	753071	5239	168982
2001	246	65	107808	753288	5123	181476
2002	391	54	104566	742170	5286	188204
2003	329	82	103560	753110	5650	192870
2004	382	76	103752	780562	5983	194767
2005	361	99	101595	813438	6371	213050
2006	291	142	100995	809944	6226	227306
2007	403	128	111075	828879	6489	246345
2008	531	126	112210	814450	6593	236649
2009	343	128	110569	771339	6375	229979
2010	328	133	110555	787003	6305	246527
2011	339	183	109953	796148	7188	252504
2012	336	213	108823	825546	7569	273491
2013	340	251	108534	841947	7590	292398
2014	452	260	108450	836542	7398	289294
2015	443	321	99418	827085	7510	292612
2016	386	545	107620	840331	8621	299405

Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En: <https://datos.bancomundial.org/pais>

Tabla 143: Comparación de la variable: Solicitudes de patentes, residentes en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 1980-2016. Tabla Nro. 2

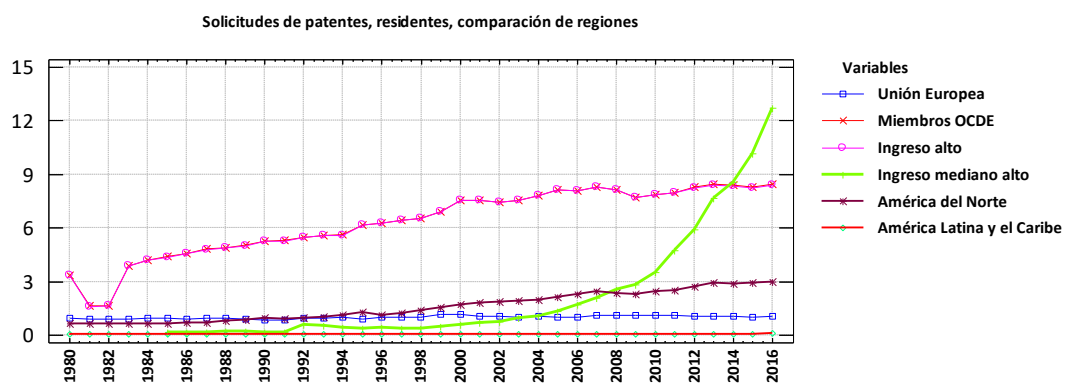
Comparación de la variable: Solicitudes de patentes, residentes en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 1980-2016							
Años	Miembros OCDE	Ingreso mediano alto	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Perú
1980	333509		1269	2149	35	704	82
1981	162644		954	2171	14	765	50
1982	164571		951	2116	22	550	56
1983	390696		1102	2302	24	730	77
1984	422232		1182	2062	24	688	
1985	439107	15903		1954		590	41
1986	455696	16056		1855	27	629	48
1987	481964	18116		2451	21	742	43
1988	490335	19152		2338	24	652	53
1989	502792	19903		2323	26	757	
1990	525481	14758	955	2389		661	49
1991	529425	15675	943	2319	13	564	31
1992	547815	57472	503	2100	23	565	21
1993	558463	53143	787	2429	21	553	34
1994	561234	42663	694	2269	4	498	29
1995	617898	37803	676	2707	8	432	
1996	626819	40380	1097	2611	7	386	52
1997	644723	37953	824	2756	8	420	48
1998	656153	39751	861	2491		453	
1999	689091	45774	899	2816	15	455	48
2000	752997	60052	1062	3179	10	431	40
2001	753363	67084	691	3439	7	534	36
2002	742165	76512	718	3481	13	526	29
2003	753150	95562	792	3866	7	468	32
2004	780834	105029	786	4044	14	565	38
2005	813988	135552	1054	4054	11	584	27
2006	810571	170398	1020	3956	8	574	39
2007	830207	206881	937	4194	4	629	28
2008	816233	253794	801	4280	2	685	31
2009	773678	283943	640	4271	6	822	37
2010	789661	351347	552	4228	4	951	39
2011	799355	472845	688	4695		1065	39
2012	829816	592715	735	4798		1294	54

2013	845481	765520	643	4959	7	1210	73
2014	840154	858048	509	4659	24	1246	83
2015	831193	1017254	546	4641	20	1364	67
2016	844827	1269520	884	5200	45	1310	72

Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En: <https://datos.bancomundial.org/pais>

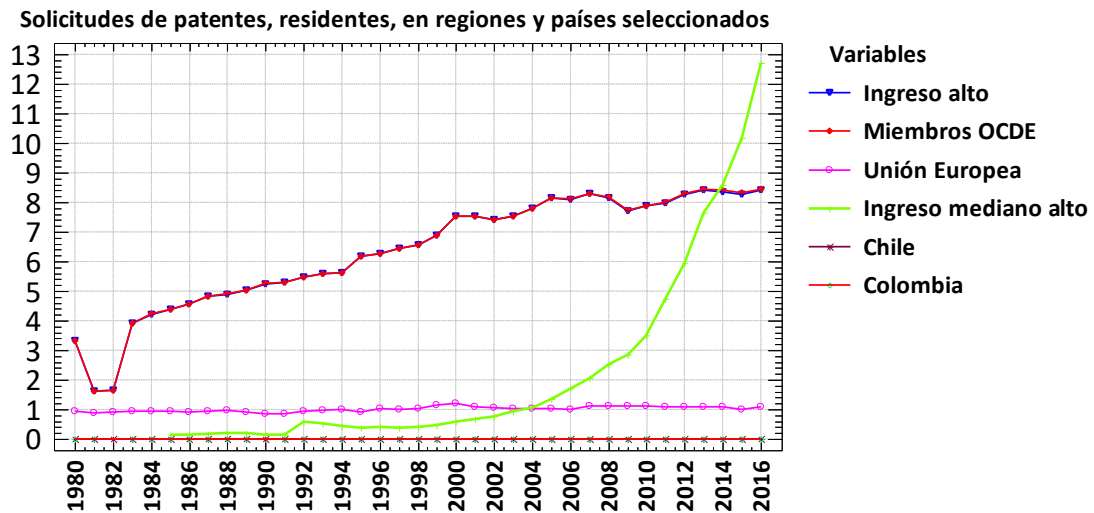
Las diferencias en términos de producción científica e innovación tecnológica expresada en la variable *Solicitudes de patentes, residentes* es abismal entre las naciones de desarrollo alto en relación con los países latinoamericanos. Resulta muy interesante que el conjunto total de los países de ingreso mediano-alto es la que presenta el mayor número de solicitudes de residentes con un total de 1.269.520. Este primer puesto es seguido por los miembros de la OCDE con 84.4827; luego, los de ingreso alto con 84.0331; luego América del Norte, 299405; y la unión europea con 107.620.

Serie de tiempo: 70 Comparación de regiones en torno a la solicitud de patentes por parte de residentes entre 1990-2016



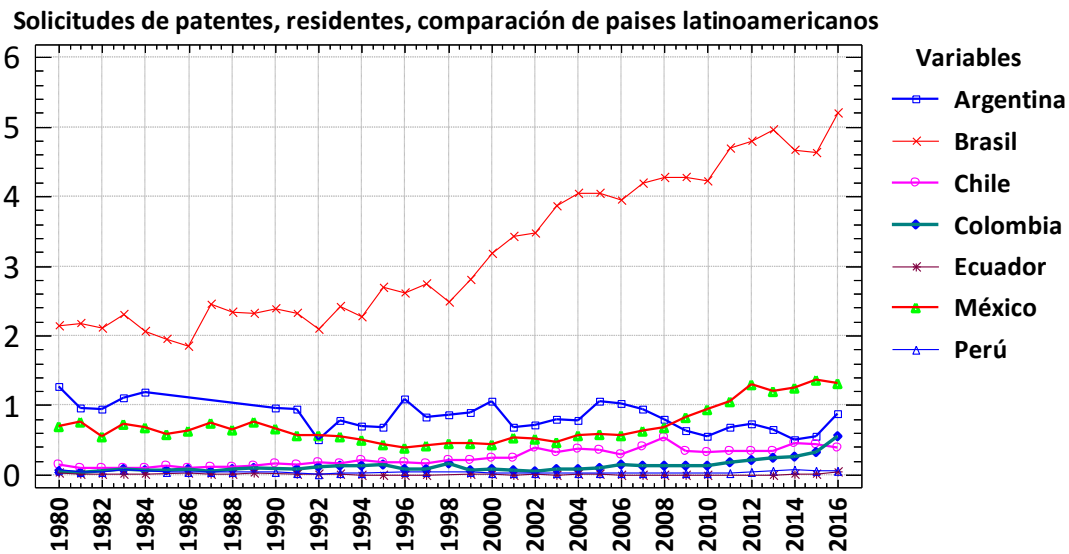
La comparación entre regiones evidencia los pobres resultados del conjunto total de países latinoamericanos en cuanto solicitudes de patentes en relación con las regiones de desarrollo mediano-alto y alto:

Serie de tiempo: 71 Comparación de patentes solicitadas por residentes en regiones y países seleccionados entre 1990-2016



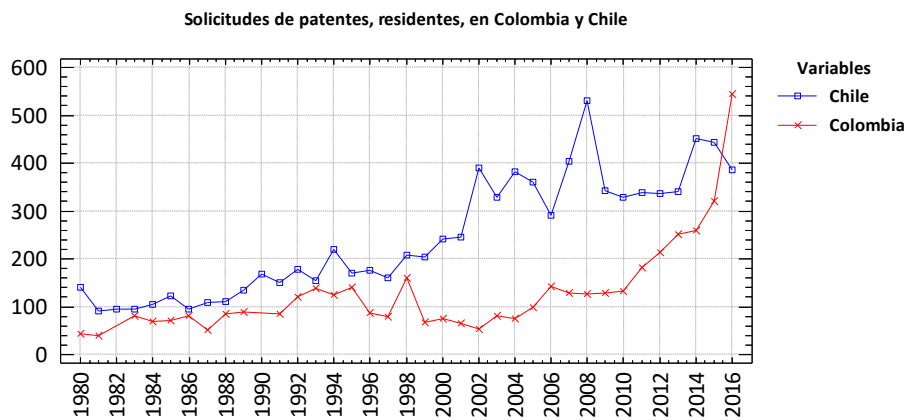
La gráfica en la incluimos a Colombia y Chile nos evidencia la enorme distancia en las solicitudes entre Colombia y los países de desarrollo alto. Ciertamente, quien presenta una media más importante en el periodo comprendido entre 1980 y 2016 son los miembros de la OCDE con 632657,324324324; seguido por los países con ingresos altos con 631492,864864865; luego, se encuentra las naciones con ingreso mediano alto con 226767,4375; en este contexto, la media de Latinoamérica es de 5342,18918918919; la de Chile es de apenas 244,162162162162; y la de Colombia 128,514285714286, por eso las variables de los dos países se pierden en la escala que requiere la gráfica para incluir al primer tipo de regiones.

Serie de tiempo: 72 Comparación de solicitudes de patentes por residentes en países seleccionados entre 1980-2016



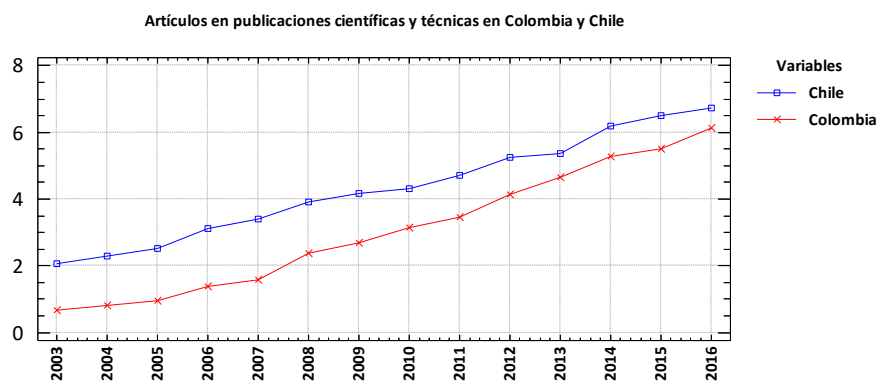
En relación con los países de Latinoamérica, es Brasil quien presenta la media más alta en las solicitudes de patentes con 3204,10810810811; seguido por Argentina con 836,09375; luego, México con 704,108108108108; a continuación, Chile con 244,162162162162; y la de Colombia 128,514285714286, que incluso comparativamente con las naciones latinas continúa siendo muy baja la cifra en el país austral y en el cafetero.

Serie de tiempo: 73 Comparación de solicitudes de patentes por parte de residentes en Colombia y Chile en el periodo 1980-2016



Ahora, en la comparación interna entre Colombia y Chile, podemos apreciar una serie de tiempo con una alta fluctuación cíclica en las dos variables; pero hay tres aspectos que se deben destacar; el primero de ellos es que en el subperiodo entre 1980 y 1995 existe una mayor cercanía en los resultados entre Chile y Colombia que en el resto de la ventana de análisis. Segundo, entre 1995 y el 2014 se produce una diferencia muy importante entre Colombia en términos de una superioridad muy marcada por parte del país austral sobre el país cafetero. Y tercero, hay una inversión en la tendencia hacia el final de la serie de tiempo, en el sentido que la nación del cono sur inicia un proceso de desaceleración entre 2014-2016, mientras que en el mismo subperiodo Colombia presenta un salto de calidad muy importante en el número de solicitudes de patentes. Por último, en esta sección de análisis de los resultados de ciencia y tecnología en Colombia y Chile diagnosticaremos la situación de las publicaciones académicas.

Serie de tiempo: 74 Comparación de artículos en revistas científicas y técnicas en Colombia y Chile en el periodo 2003-2016



La serie de tiempo evidencia que Chile presenta una tendencia de producción científica reflejada en artículos en revistas científicas y tecnológicas que es superior a la de Colombia. Sin embargo la brecha se ha venido acortando, en el año 2003 Chile presentó 2064 publicaciones; en el mismo año Colombia obtuvo 676,4; esa diferencia se acorta para el año 2016, en la que el país austral exhibió 6746 mientras que el país cafetero evidenció 6120,5. En el 2003 toda la elaboración de Colombia era equivalente 32,77% de la de Chile, en el 2016 toda la producción del país cafetero representa el 90,72% de la nación austral, lo que

indica que continua siendo superior la producción del primer país frente al segundo, pero la Colombiana ha mejorado ostensiblemente.

Tabla 144: Comparación de la variable: Artículos en publicaciones científicas y técnicas en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 2003-2016. Tabla Nro.1

Comparación de la variable: Artículos en publicaciones científicas y técnicas en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 2003-2016 tabla Nro.1								
Años	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Perú	Chile	Colombia	Unión Europea
2003	4588,4	16752	96,1	6601,5	204	2064	676,4	388657
2004	4700,7	19376	91,5	7198,8	207,9	2284	810,6	414985
2005	5009,2	21870	126,2	8286	235,2	2514	964,8	459901
2006	5599,8	28160	123,4	9322	294,4	3122	1367,8	480818
2007	5755	31066	140,9	9492,1	315,9	3401	1571,5	506963
2008	6356,5	35532	152	10476	365,1	3909	2378,6	528949
2009	7017,4	38547	181,9	10748	420,4	4163	2684,1	553593
2010	7472,5	41755	190	11436	474,7	4314	3141	568066
2011	7961,9	44586	168,6	11959	572,3	4718	3461,3	593002
2012	8205,1	49184	253,5	12747	602,3	5256	4136,7	619018
2013	8268,5	51136	270,2	13470	681,9	5358	4662,6	632209
2014	8955,3	53667	409,1	14588	761	6182	5292,6	646623
2015	8719,7	53492	666	14485	910,2	6515	5520,5	635063
2016	8648,2	53607	1096,1	14529	1008	6746	6120,5	613774

Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En: <https://datos.bancomundial.org/pais>

Tabla 145: Comparación de la variable: Artículos en publicaciones científicas y técnicas en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 2003-2016. Tabla Nro.2

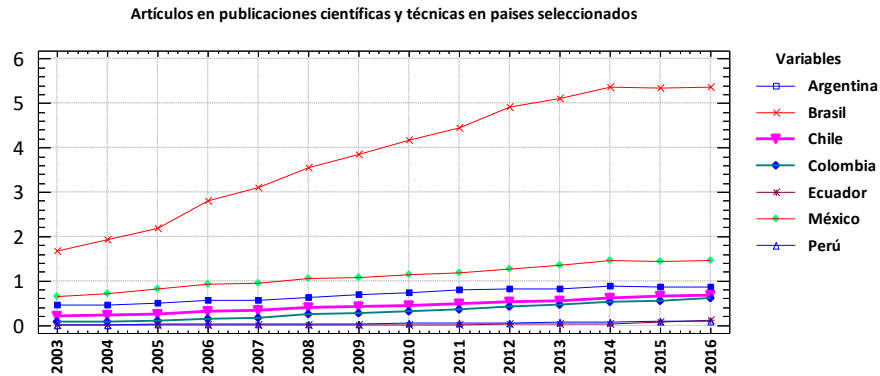
Comparación de la variable: Artículos en publicaciones científicas y técnicas en Colombia, Chile, regiones y países seleccionados en el periodo de 2003-2016 tabla Nro.2

Años	Ingreso alto	América Latina y el Caribe	América del Norte	Miembros OCDE	Ingreso mediano alto
2003	954801,524	34391,30475	359529,5794	939906,6	187314,8592
2004	1028144,68	38186,9708	389572,0765	1010901,6	230008,2057
2005	1135313,38	43035,19801	426869,9495	1115273,6	288404,8548
2006	1176830,96	52542,98013	432455,7088	1155371,3	325845,1513
2007	1220878,95	56377,68183	441861,8925	1197965,9	366458,5873
2008	1250785,5	64292,72011	445434,1699	1225067	419810,687
2009	1292319,71	69191,37704	454498,2888	1266297,9	479453,9747
2010	1330470,3	74055,02336	466675,8981	1302012,8	524595,361
2011	1387332,53	78870,54262	482955,2853	1356334,8	561958,748
2012	1430958,65	85998,93641	492535,8021	1401007,7	573683,9349
2013	1455003,99	89260,86218	495917,1433	1426410	618659,7352
2014	1482488,09	95529,58488	501864,2711	1454565,5	666064,1719
2015	1450270,29	95423,48972	489728,2697	1425774,9	695276,3724
2016	1398861,61	96586,33273	466429,5514	1377540,1	724004,7613

Elaborado por: Montoya (2018). Fuente de datos: Banco Mundial (2018).
Indicadores del desarrollo mundial. Fecha de captura: 2 de mayo del 2018. En:
<https://datos.bancomundial.org/pais>

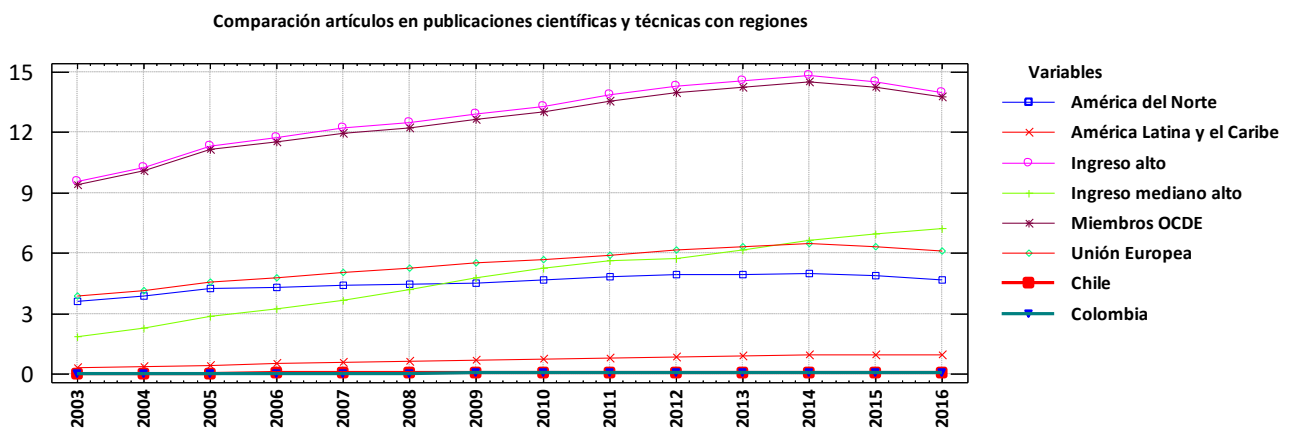
En comparación con los países de latinoamérica la media de producción académica y científica más alta la presenta Brasil con 38.480,77; seguida por, México con 11.095,60; luego, Argentina 6.947,01; Chile con 4.324,74; Colombia con 3.056,35; y al final de los países de la muestra se encuentran Perú con 503,78; y Ecuador con 283,25.

Serie de tiempo: 75 Artículos en publicaciones científicas y técnicas en países seleccionados entre 2003-2016



La serie de tiempo evidencia la enorme distancia en términos de resultados de las IES de Brasil en relación con los demás países latinoamericanos que conforman la muestra.

Serie de tiempo: 76 Comparación regiones de la variable artículos en publicaciones en revistas científicas y técnicas países y regiones seleccionadas entre 2003-2016



Por último, en relación con las regiones y grupos de países de ingreso alto y mediano-alto la diferencia es abrumadora. Los países de ingreso alto tienen una media de producción académica de 1.285.318,58; seguida por los miembros de la OCDE con 1.261.030,69; luego, los países de la Unión Europea 545.830,06; Ingreso mediano alto 475.824,24; América del

Norte 453.309,13; América Latina y el Caribe con 69.553,07; en este contexto, recordemos que la media de Chile es 4.324,74 y de Colombia 3.056,35.

11.6 Conclusiones del capítulo

Frente a la pregunta por la comparación entre Chile y Colombia a propósito de cuál de los países en términos de resultados presenta una mejor producción en ciencia y tecnología, desde los criterios de medición externa de la educación superior, presenta como conclusión que las IES en Chile presentan una mejor calidad que las IES en Colombia. Esta conclusión se evidencia en cinco indicadores, el primero el número de universidades que forman parte del índice SCIMAGO es superior en la primera nación con 28, en relación con la segunda, que tuvo 21 para el año 2017. El segundo, la media de la formación doctoral en Colombia es de 2.392,47, mientras que la de Chile es de 3.559,73; evidentemente superior la del país austral. Tercero, la media de académicos dedicados a la investigación en el país del cono sur es de 362,85; mientras que en la nación con dos océanos presenta 129,93.

Cuarto, la media de solicitud de patentes realizadas por residentes en Chile es de 244,16; y la de Colombia 128,51. Y por último, el promedio de producción académica y científica del país austral es de 4.324,74; mientras que la del país cafetero es de 3.056,35. Estos datos nos evidencian el pobre lugar que tiene la producción de ciencia y tecnología en un contexto de economía política internacional tanto para Colombia como para Chile, a pesar de que se encuentre mejor ubicado el segundo país que el primero. Sobre todo, porque el análisis de los datos agregados de Latinoamérica en comparación con las demás regiones y asociaciones de países de desarrollo alto y mediano-alto permiten comprender la enorme distancia existente en términos de producción científica y tecnológica.

Ahora, frente al desempeño que debe tener la política de ciencia, tecnología e innovación en nuestros países respecto del contexto internacional se presenta una perspectiva dialéctica. Por un lado, su papel es incuestionable frente a los fines mismos de la educación

superior y sobre todo de cara a la educación postgradual; por otro lado, las dinámicas actuales, sin una perspectiva que parta de una autocomprensión de nuestras realidades, problemas y contextos, simplemente instaaura nuevas formas de dependencia y colonización.

En este sentido, el papel de la ciencia y la tecnología en el mundo contemporáneo es innegable, las transformaciones que se basan en cambios e innovaciones científicas las evidenciamos día a día. Pero, el discurso sobre el papel que tiene la producción científica y académica de las universidades contemporáneas en Latinoamérica, y la forma como ella transforma la realidad de nuestros países, todavía es una tarea pendiente como lo evidenciamos en los estudios analíticos previos, porque los cambios tecnológicos que transforman el mundo no se producen en nuestra geografía. En el análisis que recién llevamos a cabo sobre *el número de solicitud de patentes de residentes* nos evidenciaba la enorme distancia en términos de esta producción científica; mientras los miembros de la OCDE con presentaron una media de 632.657,324324324; los países con ingresos altos con 631.492,864864865; el promedio de Latinoamérica es de 5342,18918918919; un marco en el que el de Chile es de apenas 244,16, y la de Colombia 128,51.

12 Conclusiones: La economía política, los principios de la teoría económica neoclásica y la transformación de la política pública de educación superior en Colombia y Chile

En esta investigación el concepto de *economía política* se emplea como un marco general de análisis de las interacciones de los componentes políticos y económicos en las dinámicas de la política pública; pero, el interés se centra en la forma como las teorías económicas y los paradigmas del desarrollo inspiraron transformaciones profundas en la configuración de la política pública de la educación superior en Chile y Colombia. Por este motivo, el marco crítico de análisis va de lo general a lo particular, se establece el significado del concepto de *economía política* porque en su interior es posible realizar una reflexión sobre la forma como *las teorías del desarrollo* impactan la formulación e implementación de políticas educativas; que, debido a su importancia, en términos de *política social*, tienen también, una lectura desde una dimensión de la *justicia distributiva y redistributiva de la sociedad*. Desde el punto de vista del autor de esta disertación, *la educación superior* tiene un papel determinante en la configuración de la *justicia distributiva*, porque ella se concibe, no solo, como un vehículo de *crecimiento y desarrollo económico personal*, de *escalamiento social*, sino que sus resultados impactan de manera decisiva los niveles de *igualdad y desarrollo social de una nación*. En ese contexto, recordemos que, al inicio, en la introducción, establecimos que la tesis que se defiende en esta disertación se presenta a modo de razonamiento práctico de la siguiente manera:

10. Partimos del presupuesto de que la educación superior está en crisis
11. La *causa eficiente* de la crisis se encuentra en realidad en un horizonte de *economía política*
12. Este horizonte está conformado por la implementación de varios principios a partir de los cuales se ha transformado la política educativa, y en su interior, la educación superior en Colombia y Chile.
13. El horizonte de *economía política* que ha influido e influye en la formulación e implementación de la política educativa está basado en transformaciones sociales, políticas, económicas y administrativas que a su vez se fundamentan en los principios de *la teoría económica neoclásica y la nueva gestión pública*, los cuales, configuran el escenario de desarrollo *del capitalismo académico*
14. Además, la toma de decisiones de política educativa en educación superior se ha establecido a partir de principios de *economía política* que se articulan con un enfoque específico del desarrollo
15. Por lo tanto, *el horizonte de economía política* está conformado tanto por una dimensión que posee *criterios de distribución*, como por un *enfoque de desarrollo particular*
16. Los principios de la *economía política* aplicados en la transformación de la política educativa de la educación superior en Chile y Colombia se cimentan fundamentalmente en un modelo de administración y de financiamiento basado en la *teoría económica neoclásica*, y aunque sus declaraciones normativas propongan como punto de partida el *desarrollo humano y social*, en realidad, su *enfoque de desarrollo* está interpretado desde la variable del *crecimiento económico*.
17. Ese enfoque específico del desarrollo tiene consecuencias que pueden ser analizadas desde *una perspectiva normativa de la justicia distributiva*
18. El camino interpretativo que propuso la tesis es el de evidenciar las relaciones y los resultados del anterior *argumento o silogismo práctico*.

El contexto más amplio de la anterior declaración se encuentra en las reformas estructurales de la *Nueva Economía Política* impulsadas por el Banco Mundial, por el Banco Interamericano de Desarrollo, y las transformaciones del concepto de Estado, que permitieron superar la estanflación de la década de los ochenta –la hiperinflación acompañada de pérdida de crecimiento-. El punto de vista esgrimido por Friedman y la Escuela de Chicago en torno al diagnóstico de la hiperinflación en Chile es verificado por el análisis empírico; en el sentido que la evidencia señala que entre 1970 y 1979 Chile tuvo una media de inflación de 189,7%, y una desviación estándar de 179,6%; además que el dato máximo de todo el periodo de observación (1970-2019), también lo presenta el país austral con 504,73% que corresponde al año de 1974. Estos datos contrastan con la inflación del periodo 2010-2019 en el que la nación del cono sur tuvo una media en inflación de 2,95%, mientras que Colombia presenta una media de 3,73%. En ambos casos, a partir del siglo XXI se evidencia una fuerte disminución de la inflación en relación con las décadas anteriores. En este sentido, las reformas estructurales de la economía encuentran una justificación objetiva en la existencia de la inflación, pero no deja de ser menos cierto que, de todas formas, las decisiones que se tomaron a partir de ese diagnóstico comprenden también la implementación de una ideología económica basado en un cambio de *paradigma de la Economía y del modelo de desarrollo*, y de los conceptos mismos de Estado, de administración y de gestión pública.

En términos generales, esto trajo varias consecuencias frente al financiamiento de la educación superior. Dado que en la mayoría de los países se adoptaron las recomendaciones de las instituciones multilaterales, los países asumieron compromisos de mayor inversión en la educación pública primaria, básica y secundaria, o media; pero, se trató de un proceso que, al mismo tiempo, también implicó un recorte de presupuesto a las universidades públicas, y en las últimas décadas, aunque con más notoriedad en el caso chileno, en ambos países existe un aumento de la inversión en los sectores de la educación basados en *el principio de la demanda*.

Los estudios sobre el *gasto público en educación en precios corrientes* nos muestran que en ambas naciones existe una tendencia de crecimiento, lo cual es totalmente comprensible con el aumento de la población en toda Latinoamérica en los últimos 50 años. Sin embargo, es notoriamente significativo que: primero, que en perspectiva comparada existe un comportamiento muy similar de crecimiento moderado en ambos países entre los años setenta y ochenta hasta 1996. Segundo, que a partir de 1996 en ambas naciones se evidencia un aumento muy marcado en la inversión; si bien en el caso de Chile hasta los años 2005-2006, este aumento es más leve que en el mismo periodo en Colombia; así mismo, insistimos, cuando el análisis se lleva a cabo en precios corrientes, es igualmente importante señalar la evidencia del aumento de la inversión en lo corrido del siglo veintiuno.

Por su parte, los estudios de correlación nos mostraron que, al realizar el análisis entre el PIB y la matrícula en forma agregada de la educación superior encontramos que la relación más fuerte era de 0,981 entre *PIB en Colombia en precios corrientes* y *Matricula Colombia total Educación Superior*. El segundo grado más fuerte = 0,978, y se da entre *Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)* y la *Matricula Colombia total Educación Superior*; y la relación más débil entre las relaciones bivariadas planteadas = 0,788 la tiene *Colombia Gasto público en educación superior como % del PIB* y *Matricula Colombia total Educación Superior*. La conclusión que pudimos obtener en estos estudios fueron las siguientes: A) si bien es cierto que, en la medida en que aumenta el PIB, o crece la economía, existe evidencia de un aumento en la matrícula total de educación superior (incluidos los datos del SENA). B) Al realizar el análisis en precios corrientes en torno a la inversión en educación superior, (incluyendo el financiamiento del SENA), también se presenta una relación muy fuerte entre la inversión económica y el crecimiento total de la matrícula. En este sentido, fue significativo, que de los tres pares de variables planteadas para el análisis la relación más débil se encuentre entre el *Gasto público en educación superior como % del PIB* y *la matrícula total en Colombia*, proporcionándonos evidencia frente a un argumento que hemos venido sosteniendo a propósito de la forma

como el gobierno intenta abordar el tema de *la igualdad de oportunidades* en la educación del país, y es precisamente a través del fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica, y para el empleo; y no mediante el fortalecimiento de los programas de grado o universitarios (pregrado, especialización, maestría y doctorado) en el país.

El mismo estudio, pero en el país austral, nos indicó que, entre el conjunto de 4 variables, la relación más fuerte se presenta entre el $B_3 = \text{PIB en Chile en precios corrientes}$ y $B_1 = \text{Matrícula Chile total Educación Superior}$, puesto que el coeficiente de correlación = 0,979. La segunda relación con más fuerza se presenta entre: $B_2 = \text{Chile Gasto Público en educación superior en precios corrientes}$ y B_1 , la cual es = 0,913. Y para el tercer par de variables, el coeficiente de correlación de Pearson = -0,169, por lo tanto, se trata de una relación mucho más cercana a la *correlación perfectamente negativa*. Este análisis nos permitió comprender que existe una relación estadísticamente significativa entre el crecimiento de la economía chilena expresada en el PIB -en precios corrientes- y el total de la matrícula de la educación superior; pero, cuando el estudio se lleva a cabo entre la inversión en educación superior como % del PIB y el total de la matrícula en el país austral, la conclusión es que no existe relación entre tales variables.

En efecto, la disminución en la inversión en el sistema público de universidades públicas se constata en el análisis de desarrollo institucional. En primer lugar, mientras en Chile antes de 1980 solo contaba con 9 Universidades entre públicas y privadas; en Colombia en el año de 1980 había 67 universidades entre el sector oficial y privado. Lo que evidencia una excesiva concentración de la formación superior en Chile, y una democratización en Colombia en el periodo anterior a los cambios macroeconómicos y de gestión pública de 1980-1990. En segundo lugar, el conjunto de universidades pasó en Chile de 9 en 1980 a 60 en el año 2016; en Colombia pasamos de 67 a 85, lo que indica que el crecimiento más importante de universidades se presentó en Colombia a partir de la mitad del siglo XX hasta 1980, y en Chile fue, al contrario; el crecimiento de su sistema universitario es relativamente joven. En tercer lugar, entre 1980 y 1960 Chile pasa de 9 universidades a 60, con un gran

impulso a la apertura de las universidades privadas; en Colombia se presenta el mismo fenómeno, pero en menores proporciones. La otra conclusión importante frente al desarrollo institucional es que existe un interés por parte del Estado Colombiano de resolver *el problema de la equidad y de igualdad de oportunidades* en el acceso a la educación superior, por la vía de permitir el crecimiento de las IES privadas; mientras que en Chile los sistemas de control de calidad han intervenido en forma notoria en el número de IES existente.

La desfinanciación del sistema de universidades públicas también se evidenció en los análisis descriptivos de financiamiento de ambos países. La comparación de los promedios de las tres variables principales que definen el financiamiento de la educación terciaria en Chile en el periodo 1990-2018 nos indica que la \bar{x} (media) más alta la tiene $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles\ existentes\ en\ Chile\ en\ el\ periodo\ 1990-2018\ en\ millones\ de\ pesos\ chilenos\ en\ moneda\ corriente$, con \$ 356.472, y con una \tilde{x} (mediana) de \$ 75.045. La segunda variable es $\Delta_2 = Total\ general\ de\ Aportes\ Basales\ 1990 - 2018\ en\ moneda\ nacional\ (Chile)\ en\ millones\ de\ pesos\ corrientes - monto\ devengado$, con una \bar{x} (media) de \$144.265 y con una \tilde{x} (mediana) de \$115.785. y la tercera es: $\Delta_3 = Fondos\ Concursables\ 1990 - 2018\ en\ moneda\ nacional\ (Chile)\ en\ millones\ de\ pesos\ corrientes - monto\ devengado$, con una \bar{x} (media) de \$36.939 y con una \tilde{x} (mediana) de \$35.751 millones de pesos.

Estos resultados son muy significativos. Sobre todo, el hecho de que el mayor rubro sea $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles$ porque esto es una evidencia muy importante sobre el fortalecimiento del *individualismo metodológico* de la teoría económica neoclásica, que, a su vez, fundamenta el *criterio del mérito*, y la “selección natural”, en los procesos de asignación de recursos. Recordemos, que el rubro de *Aporte Fiscal Directo, e Universidad de Chile* se encuentran dentro de los *Aportes Basales*; en consecuencia, la inversión que se realiza a todo el sistema de Universidades Públicas y de aquellas que conforman el CRUCH; son inferiores a la variable de $\Delta_1 = Total\ general\ de\ Ayudas\ Estudiantiles$.

Recordemos que esta es precisamente la cuestión principal con el cambio de *financiamiento de la oferta a la demanda*. El Estado deja de financiar en forma directa las universidades públicas y traslada esos recursos a los individuos, con base en el argumento de que por esa perspectiva se cumplen dos aspectos; primero, los recursos premian a las instituciones con *mejor calidad académica*, las cuales son escogidas por los individuos y sus padres; en segundo lugar, se instaura una *medida de igualdad de oportunidades* a través del sistema de *Ayudas Estudiantiles*. Así los recursos se destinan a las personas con los mejores puntajes con independencia de su estrato socioeconómico. Pero, la situación de desfinanciamiento de las universidades públicas en este contexto es todavía más grave, toda vez que el concepto de AFD (*Aporte Fiscal Directo*) está dirigido al financiamiento de las 25 Universidades que conforman el Consejo de Rectores (CRUCH); el cual está conformado por públicas y privadas.

De tal forma, es muy importante la conclusión de que el mayor aumento de la inversión del gobierno chileno es el referente al *financiamiento individual de los estudiantes* a través de un sistema de programas y proyectos que en esta investigación hemos sintetizado como: *Total general montos de Ayudas Estudiantiles para educación superior 1990 – 2018*; resulta todavía más relevante este *juicio valorativo* al comprender que se llega a la misma conclusión cuando se realiza el análisis en millones de pesos chilenos en moneda corriente y cuando el estudio se lleva a cabo a partir de los datos como porcentaje del PIB.

También pudimos constatar que el 5% de los *Aportes Fiscales Directos* tiene una destinación específica bajo la denominación de *Aportes Concursables*; una decisión que obedece a una perspectiva de estimulación de la educación en el contexto de los criterios de la *evaluación externa de la calidad*. En esta misma dirección se presenta la inversión de los AFI (*Aporte Fiscal Indirecto*). Como lo expresamos previamente, el *Aporte Fiscal Indirecto* son recursos de libre disposición que se le otorgan a: “{...} los mejores estudiantes de primer año según su puntaje en la última Prueba de Selección Universitaria (PSU).” (González, L., & Ureta, R.,

2015: 21). De tal forma, se trata también de recursos que se invierten dentro del *principio del mérito*.

En esta misma dirección, a propósito de la asignación de recursos *con base en el mérito* y en *la evaluación externa de la calidad de la educación superior*, se encuentra la variable *Aportes Basales* por desempeño. Como lo expresamos, la lógica de los AB consiste en que quienes tienen un mejor servicio obtienen un mayor financiamiento, el cual está sujeto al cumplimiento de resultados y a la auditoría de la documentación suministrada. La asignación de los *Fondos Concursables* se basa en la presentación de resultados de investigación, de la calidad y cantidad de publicaciones; del número de docentes-doctores existente con tiempo completo en las plantas docentes de las instituciones; y de la complejidad institucional.

De igual forma, un análisis más detallado de $\Delta_1 = \text{Total general montos de Ayudas Estudiantiles}$ nos indicó que mientras en 1990, el 100% de esta erogación correspondían a los *Aportes Fiscales*; esta situación se invierte casi radicalmente para el año 2018. En el que las *Ayudas Estudiantiles* junto con los *Fondos Concursables* y los créditos educativos se convierten en las principales fuentes de financiación de la educación superior. Por último, la comparación de las variables en precios corrientes y como porcentaje del PIB, nos permitieron evidenciar la enorme distancia que existe en las conclusiones, cuando el análisis se realiza en millones de pesos chilenos en moneda corriente, y cuando se lleva a cabo en valores como porcentaje del PIB. En los cuatros pares de variables, el análisis en las primeras era de crecimiento progresivo en la inversión; mientras que, en las segundas, era todo lo contrario, de descenso sostenido. Por ende, se evidencia una clara intención de llevar a cabo una *desfinanciación pública de la educación superior*, y por el contrario, la orientación del gasto hacia el financiamiento de individuos que finalmente repercute en un crecimiento de la educación privada. El análisis sobre las principales variables que componen el financiamiento de la educación superior en Chile pone en evidencia la forma como el Estado de esa nación opta abiertamente por la introducción del cambio de

paradigma no solo del financiamiento, sino de toda la economía política de la educación superior, pasando desde *una perspectiva de la oferta hacia una concepción de la demanda* (construida sobre la perspectiva neoclásica y la teoría ortodoxa del crecimiento económico).

Las conclusiones son similares en el caso colombiano. Al realizar la comparación de los *Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia* en precios corrientes y con los valores *deflactados por IPC* encontramos que las tendencias son inversamente opuestas. Lo mismo sucede con la variable de inversión. Así mismo, la variable *Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes* tiene una sola tendencia, y es de crecimiento; sin embargo, desde la perspectiva de la variación estacional es importante destacar dos grandes subperiodos. El primero entre 1971-1992 donde el total de los gastos fue constante; el segundo, a partir de 1992 se presenta un fuerte crecimiento que va hasta el año 2018, con una desaceleración entre los años 2000 y 2003. Es muy importante resaltar que la inversión en precios corrientes fue constante entre 1970 y 1990; en el subperiodo conformado por las presidencias de Cesar Gaviria entre 1990-1994; de Ernesto Samper Pizano 1994-1998; y la mayor parte de la presidencia de Andrés Pastrana Arango, la inversión tuvo un aumento muy importante; sin embargo, desde el año 2001 con la presidencia conservadora de Pastrana se produce el mayor descenso histórico de la inversión en las universidades públicas puesto que de un año al otro se pasa de una inversión de \$ 207.301.000.000 en el año 2001, a una inversión de \$ 39.100.000.000 para el año 2003. En las presidencias de Álvaro Uribe Vélez, desde el 2002 hasta el último año de 2009 se presenta un leve aumento que va hasta el año 2010, pero nunca cercano a las cifras del año 2001. Las presidencias de Juan Manuel Santos son completamente contrapuestas; entre los años 2010-2014 se produce un repunte muy importante en la inversión en una forma incluso muy superior a los datos de 2001; pero a partir del año 2014 hasta el periodo 2018 la desfinanciación de la inversión es absolutamente pronunciada.

Por su parte, la variable *Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) deflactado por IPC* presenta una tendencia completamente contrapuesta, desde

1971 el gasto total ha sufrido un procesos de desfinanciamiento permanente; un dato interesante es que el proceso de desfinanciamiento no inicia en los años ochenta, sino desde los años setenta. En síntesis, cuando se realiza el análisis en precios corrientes, las 7 variables que conformaron el estudio sobre el financiamiento de la educación superior en Colombia, le proporcionan evidencia al gobierno frente a su argumento de aumento en la inversión en todo el periodo de análisis comprendido entre 1971-2018. Pero, en términos generales, cuando el estudio se lleva a cabo a partir de los datos deflactados por IPC, o como porcentaje del PIB, la tendencia general es inversamente proporcional, es decir, presentan tendencias de descenso en los gastos e inversión. Sin embargo, es importante mencionar que con base en los acuerdos firmados el 26 de octubre y 14 de diciembre de 2018 que se celebró entre el Gobierno Nacional de Colombia, los rectores de las universidades públicas, y los estudiantes, el gobierno se comprometió a gestionar un aumento en los recursos destinados al sistema de universidades públicas por un valor adicional de 4,5 billones de pesos. El compromiso para los próximos cuatro años -a partir del 2018-fue el siguiente, un aumento adicional de 3,5 puntos del IPC para el año 2019; un aumento de 4,0 puntos del IPC para el 2020; 4,5 puntos del IPC para el 2021, y 4,65 puntos porcentuales del IP para el año 2022 (MEN, 2019: 91). En el *Informe de gestión* del Ministerio de Educación Nacional para el año 2019, se expresa que, el presupuesto para la educación superior en Colombia se aumentó en más de 4,5 billones de pesos, los cuáles, tienen el siguiente origen: 1,34 billones destinados a la base + 1,5 billones provenientes del recaudo de regalías entre 2019-2020 + 1,35 billones de pesos del presupuesto general de la nación + 300.000 millones que provienen de los excedentes del sector cooperativo (MEN, 2019: 90).

Pero aquí también resulta muy significativo comprender que el gobierno incluye tanto los datos de financiamiento como los de matrícula que forman parte del SENA. En particular, el análisis comparado entre las variables $B_5 = \text{Gasto público en educación superior en precios corrientes incluye SENA}$, como el $B_8 = \text{Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes}$, como en los demás casos presentaron una tendencia de aumento. Sin embargo, la diferencia entre los precios corrientes y los

datos como porcentaje del PIB es muy importante, dado que al comparar $B_4 = \text{Gasto público en educación superior como \% del PIB en Colombia incluye SENA}$, y $B_9 = \text{Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como \% del PIB}$, se constató que la primera de ellas presenta una disposición progresiva de aumento; mientras que en B_9 evidencia un claro decrecimiento. De tal forma, el concepto de *educación terciaria* le permite al gobierno colombiano presentar los datos de una forma agregada; en consecuencia, los recursos de inversión destinados para la *educación para el trabajo* son los que jalonan la percepción de crecimiento del conjunto general del sistema que antes denominábamos únicamente como *educación superior*.

Así, en consecuencia, la subsunción de la educación superior en la educación terciaria tiene como trasfondo la implementación de una estrategia de *eficiencia y eficacia*, y de análisis de resultados; no de impacto, o de una comprensión de las distinciones cualitativas que demanda la pregunta por la dimensión de la *equidad*, en una perspectiva más igualitaria de la política social. Así, desde los años ochenta la pregunta por la financiación de la educación ha estado guiada por un conjunto de presupuestos establecidos por las entidades multilaterales: A) La necesidad de establecer una relación entre los recursos y el desempeño *educativo sectorial* a través de procesos de evaluación externa de la calidad y *de medición de resultados*. B) La promoción de *la eficacia y de la eficiencia del gasto*. C) La introducción de propuestas alternativas a la provisión estatal de recursos, que implica un traslado paulatino, pero constante, de los recursos del Estado, que antes se invertía en el crecimiento y desarrollo de las Universidades Públicas hacia el financiamiento de las IES privadas; en el que además, el ideal del financiamiento se asume desde las relaciones cooperativas entre la sociedad civil y los actores privados pertenecientes a las comunidades académicas, que toman como modelo las experiencias de Finlandia y Noruega (De Mello, 2003: 19). Y D) La sustentabilidad de las reformas educativas a partir de procesos de descentralización, de *contracting out*, de pauperización de la profesión docente; y de la pérdida de derechos en todos los niveles de la educación pública.

En síntesis, en esta disertación se afirma que el análisis de la economía política de la educación superior en Colombia y Chile puede sintetizarse en 5 principios estructurales: Primero, la desfinanciación paulatina pero constante del sistemas de universidades públicas para fortalecer la ampliación de *cobertura y disponibilidad*, por la vía de la creación y fomento de las universidades privadas y de las Instituciones de Educación Superior, que forman parte del sistema, pero que en forma legítima no pueden considerarse como universidades. En ese sentido, se argumenta: A) Porque el sistema de universidades públicas se considera como ineficiente e ineficaz en la asignación de recursos; B) Porque formas profesionales que están desconectados de las necesidades del mercado y de los *cluster de producción económica*. Y C) Las universidades públicas son focos de acciones y asociaciones que atentan contra los conceptos de *seguridad y orden público*, dadas las dimensiones de los campus y el crecimiento de la población estudiantil.

El segundo principio, es la aplicación del *individualismo metodológico*, es decir, la desaparición de todo concepto orgánico o de conjunto, pueblo, nación, comunidad política, o ciudadanía; y en consecuencia, la planeación, ejecución e implementación de las decisiones de *política educativa* se ejecutan con base en el concepto de *autointerés y egoísmo racionalizado*. La aplicación del *individualismo metodológico* tiene varias consecuencias, como ya lo mencionamos se asume la perspectiva de un proceso de desfinanciamiento gradual pero constante de la educación superior pública; para implementar de una manera constante una financiación de la educación como servicio basado en el principio del *mérito*; el cual se ejecuta a partir de dos parámetros de selección: la calidad académica como criterio de conformación de nuevas elites; y el acceso a la educación con base en la capacidad económica para el pago *total del costo de la educación superior*. En esta dirección los problemas de *inequidad y falta de igualdad de oportunidades* se pretenden solucionar por tres vías complementarias: A) La creación de becas por parte del Estado para aquellas personas que provienen de estrato sociales bajos que cumplen con *los estándares de la evaluación externa de la educación superior*. B) La creación de *sistemas de crédito* parcial o total con el fin de trasladar al profesional y a las familias el costo total

de la educación además de su inserción de dependencia del sistema financiero. C) La creación de un sistema de Becas con financiación pública orientada al fortalecimiento del financiamiento por el lado de la oferta que finalmente financia a *individuos* “talentosos” y a las instituciones privadas con mayor calidad académica.

El tercer principio, consiste en la introducción de la evaluación externa de la calidad educativa como criterio de asignación de recursos públicos. Ciertamente, existe un punto de vista completamente legítimo en el que la calidad es y debe ser una condición fundamental de los sistemas de educación superior. Sin embargo, la calidad se ha asumido no solo como una cualidad intrínseca de la formación profesional y postgradual sino que, con base en las aplicaciones de la teoría económica neoclásica, que prioriza el mérito individual, en lugar de los resultados sociales o colectivos, hace prevalecer la eficacia y la eficiencia por encima de la integralidad en el desarrollo humano; de tal forma, la evaluación externa de la calidad termina siendo una herramienta muy fuerte *para la creación de incentivos y desincentivos* que afectan de manera importante la producción de la política educativa.

Así, tanto la política de expansión del sistema a través de la educación terciaria, como la desfinanciación del sistema de universidades públicas hacen parte de una esquema más amplio que es complementado por las presiones autoimpuestas *a las IES por medio de las políticas de calidad y de ciencia y tecnología*. Esta relación se produce porque los Estados progresivamente transforman sus enfoques de *financiamiento y de administración desde la oferta hacia la demanda*. De tal forma, que sean los individuos, las empresas, los padres y el mercado quienes decidan finalmente donde van a estudiar los jóvenes y el tipo de programas en los que desean hacerlo. La legitimidad se desdibuja en un esquema que se auto-justifica con los parámetros externos de medición, una directa aplicación del principio *del instrumentalismo metodológico* de la teoría económica neoclásica. La evaluación

externa de la calidad crea nuevas formas de *good will*, valores intangibles que le asignación un valor en el mercado a programas e instituciones.

En consecuencia, *la evaluación de la calidad* cumple su papel en una doble vía, por un lado, como creadora del capital humano que el sistema productivo requiere, como instrumento de certificación de las competencias que las empresas y la sociedad del consumo reclaman. Por otro lado, bajo una *perspectiva ideológica*, y a veces irracional, de los principios de la *eficacia y la eficiencia*, la calidad encubre una forma sofisticada, rigurosa, y legal, en la que el Estado termine financiando las universidades privadas, y en forma contraria, progresivamente le recorte recursos a las instituciones públicas.

Cuarto principio, el sometimiento del gobierno y administración educativa de las universidades públicas a los principios de *eficacia y eficiencia; de gobierno corporativo público, de la Nueva Gestión Pública* que implica tercerización, privatización de procesos y de contracting out, obligan a todas las IES a a participar dentro de las dinámicas de *oferta y demanda del mercado*. Por lo tanto, se produce un ajuste de la gestión académica de los docentes, de tal forma que ya no solo realicen actividades especializadas de docencia e investigación, sino de *multitasking* en términos de docencia, investigación, atención a clientes, tareas de administración, de logística, y de ejecución presupuestal a pequeña escala dentro del mismo horario laboral. Y quinto principio, el sometimiento de todos los procesos académicos a las dinámicas de la *globalización* sin ninguna consideración en la existencia de distinciones cualitativas, recursos locales y regionales, y demás aspectos de contexto.

Por lo tanto, estos cinco principios fundamentan se configuran en aspectos estructurales que quedan subsumen dentro del concepto de *capitalismo académico*; el cual se ha venido implementando en todos los países de Suramérica en forma posterior a los años ochenta. En esta disertación el concepto de *capitalismo académico* se emplea como una *categoría substantiva* que subsume varios fenómenos que expresan una interrelación entre la

educación superior, el capitalismo y el fortalecimiento de la educación para el mercado. Es decir, el *capitalismo académico* no es unívoco, por un lado, tiene fundamentos en la teoría económica neoclásica; por otro lado, asume elementos de *la teoría del desarrollo basado en el crecimiento económico*, pero, además, también adopta nuevas estrategias que son denunciadas desde perspectivas postestructuralistas como *bio-capitalismo, bio-economía, capitalismo cognitivo entre otros.* El *capitalismo académico* ya se encuentra presente en toda Latinoamérica; sin embargo, fue Chile la nación que se convierte en el laboratorio de experimentación a propósito de la introducción de las medidas macroeconómicas y de política pública que serán establecidas por parte de las instituciones multilaterales desde el mismo golpe militar de Pinochet.

Así, a lo largo de la disertación hemos analizado como en el caso chileno existe un aumento muy importante en la inversión de la educación superior, pero la política está evidentemente orientada hacia un fortalecimiento de la demanda; configurándose así una clara perspectiva que desde nuestro punto de vista tiene profundas consecuencia en términos de *inequidad, e incluso de ineficacia*, dado que el gobierno tiene que aumentar cada vez más el gasto e inversión para intentar revertir el efecto de inequidad tan profundo que se aprecia en el índice de GINI; de tal forma, se configura así una contradicción muy profunda en los resultados de las reformas efectuadas en términos de las coberturas obtenidas versus el aumento constante de la inversión económica.

En el caso colombiano, el gobierno le apuesta a una perspectiva de equidad basada en el fortalecimiento de la educación terciaria, y en una desfinanciación progresiva del sistema de universidades públicas. El gobierno evidencia datos de aumento de la matrícula, de cobertura y de financiación, pero esta evidencia se sustenta cada vez más en la presentación de los datos agregados, y en el esfuerzo absoluto del sistema de universidades públicas de proporcionar una mayor cobertura con los escasos recursos existentes. Además, porque la única razón para mostrar crecimiento como parte del PIB, radica en la sumatoria del presupuesto del SENA dentro de los recursos de la educación superior; sin estos recursos el

panorama se aprecia de una forma completamente distinta, y esta es una realidad que debe ser analizada mucho más a fondo por parte de la sociedad colombiana.

13 Bibliografía y fuentes de información

- Adam, Ch. & Dercon. S., (2009). *The Political Economy of Development*. Oxford: Oxford University.
- Adorno, Th., y Horkheimer, Max., (1998). *Dialéctica de la Ilustración*. Valladolid: Trotta
- Aguilar, Luis (2016). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica
- Aguilar, Luis, (2004). *la nueva gestión pública*. México: Porrúa. (Fragmento). En: <https://sociologiadeluniversidad.files.wordpress.com/2011/09/villanuevae.pdf>
- Aguilar. Luis F., (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública
- Alesina, A., Perotti. Roberto (1994). *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature*. In: The World Bank Economic Review. Vol. 8. No. 3 (Sep., 1994). pp. 351-371
- Alexy, Robert (2010). *Derechos fundamentales. ponderación y racionalidad*. En: Carbonell. M. & García L.. (Ed.) (2010). *El canon neoconstitucional. Serie intermedia de teoría jurídica y filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Anderson James. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA: Houghton-Mifflin Co.
- Anderson, James (1979). *Public Policy-Making*. New York: Praeger
- Antunez, César (2009). *Crecimiento económico. Modelos de crecimiento económico*. Lima
- Arango, Mónica (2004). *El Bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. En: Revista Precedente, Anuario Jurídico, Universidad ICESI, 2004. En: <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1406/1805>
- Aristóteles (2000). *Política*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Traducción por. Antonio Gómez Robledo
- Aristóteles (2002). *Ética a Nicómaco*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Edición Bilingüe y traducción por. María Araujo y Julián Marías
- Aristóteles (1999). *Política*. Editorial Gredos, Madrid, España
- Arnsperger, Ch., & Varoufakis, Y., (2006). *What Is Neoclassical Economics? The three axioms responsible for its theoretical oeuvre, practical irrelevance and, thus, discursive power*. Louvain: PANOECONOMICUS, Economics Review, Issue No. 38.
- Arriagada, Patricia (1989). *El financiamiento de la educación superior en Chile 1960-1988*. Santiago de Chile: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
- Arrow, K. J (1972). *General Economic Equilibrium: Purpose. Analytic Techniques. Collective Choice*. In: Nobel Memorial Lecture. December 12. 1972 (<https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/arrow-lecture.pdf>)

- Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons. Inc
- Arrow, K. J. (1963). *Social Choice and Individual values*. New Haven. CT: Yale University Press
- Atkinson, Anthony B. and Stiglitz, Joseph E. (1980). *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw Hill.
- Baer, Werner (1984). *Industrialization in Latin America: Successes and Failures*. In: The Journal of Economic Education, Vol. 15, No. 2 (Spring, 1984), pp. 124-135.
- Banco Central de Chile (2001). *Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.. pp. 911-913
- Banco central de Chile (2022). (Capturado el 7 de abril de 2022). (PIB. Información histórica-Series empalmadas-Series anuales a precios corrientes). En: https://si3.bcentral.cl/Siete/Es/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_CCNN76/CCNN_HIST13_CORR/CCNN_HIST13_CORR?cbFechaInicio=1970&cbFechaTermino=2020&cbFrecuencia=ANNUAL&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=
- Banco Central de Chile (2022). *Producto interno bruto por clase de actividad económica. trimestral. precios corrientes*. (Fecha de captura: 15 de abril de 2022). Disponible En: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/cuentas-nacionales-trimestrales-estadisticas-en-excel> Advertencia: La base de los datos entre 1970-2020 es 2013
- Banco de la República (2020). *Producto Interno Bruto total y por habitante. A precios corrientes en miles de millones de pesos constantes año base 2015*. (capturado en 26/06/2020). disponible En: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/producto-interno-bruto-pib>
- Banco de la República (2021) (captura 11 de noviembre de 2021). En: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/catalogo#pib1994>
- Banco Mundial & OCDE (2009). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. La educación superior en Chile*. Washington: Banco Mundial & OCDE
- Banco Mundial & OCDE (2012). *Evaluaciones de políticas Nacionales de Educación. La educación superior en Colombia*. Washington: Banco Mundial & OCDE
- Banco Mundial (2000). *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*. Grupo especial sobre educación superior y sociedad. Washington, D.C. banco Mundial.
- Banco Mundial (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía Económica*. Washington D.C. En: web: www.worldbank.org.
- Banco Mundial (2009). *Una guía del Banco Mundial*. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A
- Banco Mundial (2018). *Indicadores del desarrollo mundial*. (Fecha de captura: 2 de mayo del 2018). En: <https://datos.bancomundial.org/pais>
- Banco Mundial (2020). (Información capturada el 5 de mayo de 2020). En: <https://datos.bancomundial.org/pais/>
- Banco Mundial (2022). (fecha de captura: 21 de marzo de 2022). En: <https://datos.bancomundial.org/pais/>
- Banco Mundial (2022). *Indicadores del desarrollo mundial* (Last Updated Date 15/02/2022). (fecha de captura: 28 de marzo de 2022). En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>
- Banco Mundial (2022). *Índice de Gini*. (fecha de captura: 28 de marzo de 2022). En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=chart>

- Baytelman, Y., Cowan. K., et al (S.F). *Chile. gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe*. p. 31
- Bejarano, J. A. (1983). *La intervención del Estado en la economía colombiana: Anotaciones para un marco de referencia*. En: Bejarano, J. A. (2011), Antología. Vol. 1 Estudios Económicos, Tomo I: economía colombiana.
- Bejarano, Jesús Antonio (2002). *Teorías y modelos del desarrollo*. En: Papel Político. Nro. 14. Septiembre de 2002. pp. 25-36
- Bejarano. J. A. (1984). *La economía colombiana en la década del 70*. Bogotá: Presencia. Fescol-Cerec. En: Bejarano. J. A. (2011). Antología. Vol 1 Estudios Económicos. Tomo I: economía colombiana
- Bentham, Jeremy (1973). *Fragmento Sobre el Gobierno*. Madrid: Aguilar
- Berardi, Bifo (2007). *Generación post-alfa. Patologías e imaginarios en el semiocapitalismo*. Buenos Aires: Tinta Limón, pp. 107-132.
- Berg, Bruce (2001), *Qualitative methods for the social sciences*. Long Beach: California State University
- Bernasconi, Andrea (2008), *La crisis del modelo latinoamericano de la Universidad*. En: Brunner J., & Peña, C., (2008), Reforma de la educación superior. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales
- Besley, Timothy (2007). *The New Political Economy*. In: The Economic Journal. Vol. 117. No. 524. Features (Nov.. 2007). pp. F570-F587
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ministerio de Educación (2010). Ley 20.370, 2009. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>
- Biblioteca Nacional de Chile (2011). *Financiamiento de la educación superior previo a 1981*. Santiago de Chile: Comisión Educación. Ciencia y Tecnología de la Cámara.. pp. 2-3
- Bielschowsky, Ricardo (1998), Cincuenta años de pensamiento En: CEPAL (1998), Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. (Textos seleccionados). Vol. 1., Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica
- Bobbio, Norberto (2001), El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica Boston: Little Brown.
- Briceño, Rodón. W.. & Gillezeau. B. (2012). *Arguments about the Welfare State*. Revista Negotium. 8(23). 26-66
- Briones, G. (2008). *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México: Trillas
- Briones, Guillermo (1996), *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*, Bogotá: ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior).
- Briones, Guillermo (2002). *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. Bogotá: ICFES
- Broderson, M.. & Sanjurjo. E.. (1978). *Financiamiento de la educación en Latinoamérica*. México: Fondo de Cultura Económica
- Brower. Jorge. (2016). *En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances*. En: Daimon. Revista Internacional de Filosofía. Nro. 67. 2016. 149-162
- Brundtland, G. H. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. disponible En: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

- Brunner J., & Peña, C., (2008). *Reforma de la educación superior*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales
- Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales
- Brunner, J.J. (1990). *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica
- Buchanan, James (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally.
- Buchanan, James (1978). *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Chicago: University of Chicago Press
- Buchanan, James (1976). *A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory*. in: *American Economic Review*. 1975. vol. 65. issue 2. 225-30
- Bulmer-Thomas, V (1994). *The Economic history of America since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press
- Bustelo, Pablo (2003). *Enfoque de la regulación y Economía Política Internacional: ¿paradigmas convergentes?* En: *Revista de Economía Mundial*, (Nro.8, 2003), PP. 143-173
- Button, M., & Mattson, K., (1999). *Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation*. In: *Polity*, Vol. 31, No. 4 (Summer, 1999), pp. 609-637
- Cabezas, Mabel (1988). *Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-1986*. Santiago de Chile: CIEPLAN
- Camou, Antonio (Estudio preliminar y compilación) (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés
- Canto, Rodolfo (2012). *Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política*. En: *Gestión y Política Pública*. vol. XXI. Nro. 2. II semestre del 2012. pp. 333-374
- Caramani, D. (2010). Debate of differences and similarities: is the explanation of variation a limitation to (or of) comparative analysis? In: *European Political Science*. (Nro. 9. 2010). Available in: www.palgrave-journals.com.
- Cardenas, Mauricio (2013). *Introducción a la economía colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo & Alfaomega
- Cardoso, H. & Faletto (1978). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Ensayo de interpretación sociológica. México. Siglo XXI.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Backwell.
- Castells, Manuel (1998). *Information technology, globalization, and social development*. Disponible En: <http://www.unrisd.org/infotech/conferen/castelpl.htm>
- Castillo, M & Torregroza, E., (2013), *Cultura de la investigación para los estudios urbanos, políticos e internacionales*. CEPI, Universidad del Rosario- Siglo del Hombre.
- CEPAL (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*
- Cerda, Hugo (2008). *Los elementos de la investigación*. Bogotá: Editorial el Buho
- Cerón, L. A., & Camacho, M., (2010). *El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: Una lectura de Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. En: Roth, A., (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp., 253-284.

- CESU (1995). *Consejo Nacional de Educación Superior. Acuerdo, Nro. 6. (14 de diciembre de 1995)*. En: https://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/articulos-186370_acuerdo_cesu_0695.pdf
- CNA (2013). *¿Qué significa calidad de la educación superior? ¿Cómo se determina?* En: <http://www.cna.gov.co/1741/article-187264.html>.
- CNA (Comisión Nacional de Acreditación) (2006). *La comisión nacional de acreditación sobre el aseguramiento de la calidad en el contexto de la reforma al sistema*. Santiago de Chile: CNA. En: www.cnachile.cl/Biblioteca
- CNA Chile (2017), *Cuenta pública 2017*. Santiago de Chile: CNA, pp. 8, En: <https://www.cnachile.cl/Biblioteca>.
- Colegio de Estudios Superiores de Administración (2023). En: <https://www.cesa.edu.co/sobre-el-cesa/informacion-institucional/#:~:text=El%20CESA%20%2DColegio%20de%20Estudios,de%20negocios%20de%20primer%20nivel>.
- Cominetti, R.. & Ruiz. G.. (1997). *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Washington: The World Bank
- Congreso de la República (2007). Acto Legislativo 4 de 2007, publicado en el Diario Oficial No. 46.686 de 11 de julio de 2007). Disponible En: <http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2015/281.pdf>
- CONICYT (2017). *Comisión Nacional de Investigación, Científica y Tecnológica* (Información capturada en el 2017). Disponible En: <https://www.conicyt.cl/ejes-estrategicos-de-conicyt-2017-2018-2/>
- Constitución Política de Chile (2005). En: República de Chile, (2012), *Constitución Política de Chile*, En: <http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion.pdf>
- Constitución Política de Colombia, (1991). En: Corte Constitucional de Colombia, En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion>.
- Corporación Universitaria de la Costa CUC (2023). En: <https://www.cuc.edu.co/historia#:~:text=Con%20el%20prop%C3%B3sito%20de%20contribuir,el%20arte%20y%20la%20filosof%C3%ADa>.
- Corte Constitucional de Colombia (1993). Sentencia T-406 de 24 de septiembre de 1993. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-406-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia No. T-380/94. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-380-94.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (2003). Sentencia T-227 de 2003. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-227-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (2011). Sentencia T-779/11. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-779-11.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia T-428 de 2012. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-428-12.htm>
- Costello B. & Others (1991). *Random House Webster's College Dictionary*. McGraw-Hill edition: New York
- Crozier. Michel. Huntington. Samuel. & Watanuki. Joji. (1973). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Washington: New York University Press
- Dahl Robert A. (1978). *Pluralism Revisited*. In: *Comparative Politics*, Vol. 10, No. 2 (Jan., 1978). pp. 191-203.

- Dahl, Robert (1999). *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Madrid: Taurus-Pensamiento.
- DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), *Población censada, de 5 años y más de edad, por por nivel educativo alcanzado y sexo, según departamento y áreas y (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso) y sexo y pertenencia étnica*, En: <http://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp>
- DANE (1984). *50 años de estadísticas educativas*. Bogotá: DANE.. pp. 117-118
- DANE (2010). *La visibilización estadística de los grupos étnicos en Colombia*. Bogotá: DANE-Imprenta Nacional.
- DANE (2020), *Conceptos básicos*, (capturado el 08/04/2020) En: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf
- De Mello e Sousa, Alberto (2003). *Financiamiento de la educación en Latinoamérica: Enseñanzas de la experiencia*. En: Morduchowicz. Alejandro (2003). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO-Sede regional Buenos Aires.. pp. 22-50
- Departamento Nacional de Planeación & Econometría Consultores (2014), *Evaluación Institucional y de resultados del Programa Centros regionales de Educación Superior (CERES)*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación
- Dew, John (2011). *Using quality tools to enhance performance*. In: *Quality approaches in higher education*, Vol 2, Nro. 1. www.asq.org/edu/index.html
- Dewan, T.. & Shepsle. K. (2008). *Recent Economic Perspectives on Political Economy*. Part II. in: *British Journal of Political Science*. Vol. 38. No. 3 (Jul., 2008). pp. 543-564
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2012). *Avances y retos de la política social en Colombia*. Bogotá: DNP
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2020). Dirección de Desarrollo Social, En: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/desarrollo-social.aspx> (Fecha de captura: 25 de febrero de 2020)
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. In: *Journal of Political Economy*. Vol. 65. No. 2 (Apr., 1957). pp. 135-150
- Drazen, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. New Jersey: Princeton University Press
- Dryzek, J. (1993). Policy analysis and planning: from science to argument. In: Fischer, F. and Forester, J. (eds) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, NC: Duke University Press, pp. 213–232
- Dryzek, J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press
- Dryzek, John (1982). *Policy Analysis as a Hermeneutic Activity*. In: *Policy Sciences*, Vol. 14, No. 4 (Aug.,1982), pp. 309-329
- Easton, David (1957). *An Approach to the Analysis of Political Systems*. In: *World Politics*. Vol. 9.No. 3. April.pp. 383-400
- Echandía, Camilo (2004). *Evolución reciente de la geografía del conflicto armado colombiano*. En: *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Red de Estudios de Espacio y Territorio RET

- Elster J. (1986). *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*. In: Goodin, R., & Pettit, Ph., (2002). *Contemporary Political Philosophy*. Oxford UK: Blackwell Publisher
- Encyclopædia Británica (2014). Political Economy. in: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/467600/political-economy>
- Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito (2023). En: <https://www.escuelaing.edu.co/es/la-escuela/historia-de-la-escuela-colombiana-de-ingenieria-julio-garavito/>
- Estevez-Abe, M., Iversen, T. and Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State', in P.A. Hall and D. Soskice (eds) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 145-83
- Fairclough I., & Fairclough N., (2012). *Political discourse analysis. A method for advanced students*. New York: Routledge
- Fairclough, I. and Fairclough, N. (2011). *Practical reasoning in political discourse: the UK government's response to the economic crisis*. In: the 2008 Pre-Budget Report', *Discourse & Society* 22(3): 243–268
- Fairclough, N. (1989). *Language and Power*. London: Longman
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, London: Routledge
- Fairclough, Norman (1995). *Critical Discourse Analysis: the critical study of language*. London & New York: Longman Group Limited
- Fairclough, Norman (2007). Global capitalism and change in Higher Education: dialectics of language and practice, technology, ideology. In: Proceedings of the BAAL Conference 2007. BAAL (British Association for Applied Linguistics), pp. 131-140.
- FAO & UNESCO (2004) (FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia, y la Cultura (2004). *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*. Roma: CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación), REDUC (Red Latinoamericana de Documentación e Información en Educación) & Coperazione Italiana.
- Feldman M., & Audretsch D., (1989). *Innovation in Cities: Science-based diversity, specialization and localized competition*. In: *European Economic Review*, Nr. 43 (1999), pp. 409-429.
- Feldman, E. (1978). *Comparative Public Policy: Field or Method?* In: *Comparative Politics*, Journal: (January, 1978 No. 10). 278-305.
- Feldman, M., (1994), *The Geography of Innovation*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Fernández E (2009). “El sistema-mundo del capitalismo académico: procesos de consolidación de la universidad emprendedora”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 17 (21): 1-43
- Fernandez, Norberto (2003). *La educación superior en la Argentina*. UNESCO-IESALC, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Ferrajoli, Luigi (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta
- Fischer, F. (1993). *Policy Discourse and the Politics of Washington ThinkTanks*. En F. Fischer y J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 21-42). Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative*

- Fischer, F., Miller, H., & Sidney, M., (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Ratón FL: Taylor & Francis Group
- Fischer, Frank (2007). *Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments*. In: Fischer, F., Miller, H., & Sidney, M., (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Ratón FL: Taylor & Francis Group
- Flores, Pedro (2003). *La relación entre educación y desarrollo bajo una perspectiva crítica*. En: Lázaro & Llorente (eds) (2003). *Estudios de educación comparada*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Foley, Alejandro (1997). *Prologo*. En: Bulmer, Victor (Comp.), (1996), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Foot, Philippa (2002). *Bondad natural. Una visión naturalista de la Ética*. Barcelona, Paidós Contextos.
- Foucault, M. (1972). *The Archaeology of Knowledge*, New York: Pantheon.
- Foucault, M. (1984). *The order of discourse*. In: M. Shapiro (ed) *The Language of Politics*, Oxford: Blackwell.
- Franco, Rolando (2002). Introducción. En: FLACSO (2002). *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Costa Rica: FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible En: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20120815024048/desarrollo
- Fraser, Nancy (2008). *La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. En: Revista de Trabajo, Año 4. Nro. 6 (Agosto - Diciembre 2008)
- Freire, P. (1997). *Pedagogía de la Autonomía*. México: Siglo XXI Editores
- Freire, P. (2007). *La Educación como práctica de la libertad*. México: Siglo XXI. Editores.
- Friedman, M. (1955). *Léon Walras and his Economic System*. The American Economic Review. XLV. pp. 900-909
- Friedman, Milton & Friedman Rose (1980). *Free to Choose. A personal Statement. The Classic Inquiry into the relationship between freedom and economics*. New York & London: Harcourt Brace Jovanovich
- Friedman, Milton (1957). *A Theory of the Consumption Function*. Princeton: Princeton University Press
- Friedman, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friedman, Milton (1993). *Why Government is the Problem*. Essays in Public Policy, Nro. 39. Stanford, California: Hoover Institution Press
- Fumagalli, Andrea (2010). *Bioeconomía y capitalismo cognitivo: hacia un nuevo paradigma de acumulación*. Madrid: Traficante de sueños
- Fundación Universidad Autónoma de Colombia –FUAC- (2023). En: <https://universidadesyprofesiones.com/universidades/fundacion-universitaria-autonoma-de-colombia/historia>
- Fundación Universidad de América (2023). Información disponible En: <https://www.uamerica.edu.co/la-universidad/historia/>
- Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2023). En: <https://www.utadeo.edu.co/es/link/tadeo-60-anos/52121/resena-historica>

- Galcerán, Huguet (2010). *La mercantilización de la educación*. En: Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado, vol 13, Nro. 2, agosto 2010, pp. 89-106
- Galcerán, M. (2010). *La educación universitaria en el centro del conflicto*. En: *Edu-Factory y Universidad Nómada* (comps.), *La Universidad en conflicto. Capturas y fugas en el mercado global del siglo del saber* (13-39). Madrid: Traficantes de Sueños
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: MA. Polity.
- Giddens, Anthony (1996), (1997). *Excerpts from keynote address at UNRISD conference on globalization and citizenship*. UNRISD News 15. Disponible: <http://www.unrisd.org/engindex/publ/news/15eng/giddens.htm>.
- Glaser, B. G., & Holton, J., (2007). *Remodeling Grounded Theory*. In: Historical Social Research / Historische Sozialforschung. GESIS - Leibniz-Institute for the Social Sciences, Center for Historical Social Research Supplement, No. 19
- Gobierno de Chile (2016). Decreto Nro. 0091 del 11.04.2016. En: http://www.mecesup.cl/usuarios/MECESUP/File/2016/AFI_2016/RectificacionAFI.pdf
- Gobierno de Chile (2017). *D.F.L Nro. 4. Fija normas sobre el financiamiento de las universidades*. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3621>
- Gobierno de Chile (2017). Decreto Nro. 0214 del 2017. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111890>
- Gobierno de Chile (2017). *SIES (Servicio de Información de Educación)*. (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>
- Gobierno de Chile (2018). Ministerio de Educación. (2018) En: <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas-y-creditos/beca-de-articulacion-bar>
- Gobierno de Chile (2021). *Beneficios Estudiantiles Educación Superior*. En: <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas/becas-de-arancel>
- Gobierno de Chile (2021). *SIES (Servicio de Información de Educación)*. (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>
- Gobierno de Chile (2021). *SIES (Servicio de Información de Educación)*. (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución del número de beneficios de programas de Ayudas Estudiantiles para Educación Superior 1990 - 2018. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>
- Gobierno de Chile (2021). *SIES (Servicio de Información de Educación)*. (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución de Aporte Fiscal Directo por Institución 1990 – 2018 en millones de pesos corrientes. En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>
- Gobierno de Chile (2021). *SIES (Servicio de Información de Educación)*. (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución de Fondos Concursables 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. (Fecha de captura 19 de octubre de 2021). En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

- Gobierno de Chile (2021). SIES (Servicio de Información de Educación). (Compendio histórico de educación superior). Información sobre financiamiento-Recursos Ejecutados. Evolución de Aportes Basales 1990 – 2018 en moneda nacional (Chile) en millones de pesos corrientes - monto devengado. (Capturado el 18 de octubre de 2021). En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>
- Gobierno de Chile (2022). Servicio de Información de Educación Superior (SIES). de Mineduc. (Compendio histórico de educación superior. Evolución instituciones vigentes de Educación Superior 1990 – 2021). (Fecha de captura de información: 8 de abril de 2022). Información disponible En: <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>
- Goldsmith, J., & Levinson., D., (2009), *Law for States: International Law, Constitutional Law, Public Law*. In: Harvard Law Review, Vol. 122, No. 7 (May, 2009), pp. 1791-1868
- González, L. E.. & Uribe. D.. (2003). *La Educación Superior En Chile: El Cambio de una Universidad de Servicio Público a una Universidad de Servicio Particular*. Dallas. March 27-29. (2003). Latin American Studies Association. XXIV International Congress. p. 12
- González, L.. & Ureta. R.. (2015). *Proyección del gasto fiscal en educación superior*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Dirección de presupuestos
- Goodsell, Charles (1984). *Political Economy as a research focus*. in: Public Administration Quarterly. Vol. 8. No. 3 (Fall 1984). pp. 288-301
- Gramsci, A. (1971) *Selections from the Prison Notebooks*, London: Lawrence & Wishart.
- Grau, M. (2002). El análisis de las políticas públicas. En: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.1.politicaspUBLICAS.pdf>
- Gregory, Paul (1990). *Essentials of economics*, Glenview: Scott, Foresman & Company
- Gupta, Suraj (1992), Why Political Economy? In: Indian Economic Review, New Series, Vol. 27, Special Number in Memory of Sukhamoy Chakravarty (1992), pp. 283-289
- Habermas, J. (1976). *Legitimation Crisis*. London: Heinemann
- Habermas, J. (1984). *Theory of Communicative Action* Vol. 1. London: Heinemann
- Habermas, Jürgen (1991). *Escritos sobre moralidad y eticidad*. Barcelona: Paidós
- Habermas, Jürgen (1999). *La inclusión del otro*. Barcelona, Paidós
- Habermas, Jürgen (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta
- Habermas, Jürgen (2000b). *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*. Barcelona: Paidós
- Habermas, Jürgen (2005). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta
- Hall, P. & Preston, P. (1988), *The carrier wave: new information technology and the geography of innovation 1846-2003*. London: Unwin and Hyman
- Halliday, M. (1978). *The socio semantic nature of discourse*. In: *Language as Social Semiotic*. London: Edward Arnold
- Hameso, Seyoum (2002), *State and Society: Theories and Practice in Contemporary Africa*, NE: iUniverse Publisher
- Harris, Richard. (2002). *Globalization and Globalism in Latin America: Contending Perspectives*. In: *Latin American Perspectives, Special Issue on Globalization*, London & New Dehli, Sage Publications, Thousand Oaks, November, Vol. 29(6), Issue 127, pp. 1-156

- Harsanyi (1955). *Cardinal Utility. Individualistic Ethics. and Interpersonal Comparisons.* In: *Journal of Political Economy.* No. 63: 309-2
- Harvey, David (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference.* Blackwell: Oxford, UK
- Hayek, Frederich von (1940). *La libertad y el sistema económico.* En: *El trimestre económico.* Vol. 6. No. 24(4) (Enero-mazo. 1940). pp. 666-700
- Hazlitt, Henry (1970), *Man versus The Welfare State,* New York: Arlington House & New Rochelle.
- Hegel G. W. Friedrich (1999). *Principios de la Filosofía del Derecho.* Barcelona: Edhasa.
- Held, D. et ál. (1999). *Global transformations: politics, economics, and culture.* Stanford, CA: Stanford University Press
- Held, David. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita.* Barcelona: Editorial Paidós
- Hepworth, M., (1989). *Geography of information Economy.* London: Belhaven
- Hernandez R., Fernandez C., y Baptista P., (2010). *Metodología de la Investigación.* México: McGraw-Hill
- Hirschman, A. (1968), *la Economía Política de la Industrialización a través de la Sustitución de importaciones en América Latina,* En: *El Trimestre Económico,* Vol. 35, No. 140(4) (Octubre-Diciembre de 1968), pp. 625-658.
- Hirsch, Fred (1977), *Social Limits to Growth,* London, Routledge.
- Hobbes, Thomas (1994). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil.* Barcelona: Altaya.
- Hoeveler, David (1990). *Conservative Intellectuals and the Reagan Ascendancy.* in: *The History Teacher.* Vol. 23. No. 3 (May. 1990). pp. 305-318
- Holbik, Karel (1973). *The Tasks and Problems of Marxism in Chile's Economy,* in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics,* Bd. 129, H. 2. (Mai 1973), pp. 333-346.
- Honneth, Axel (1997). *Recognition and Moral Obligation.* En: *Social Research,* Vol. 64, Nro. 1 (Spring 1997).
- Hopkins, Jonathan (2002), *Comparative Methods.* In: Marsh D. & Stoker, G. (2002). *Theory and Methods in Political Science.* Hampshire, England: Palgrave: Macmillan
- ICETEX (2013). *La educación superior en Colombia en grupos étnicos y víctimas.* Bogotá: ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior).
- ICETEX (2015) *Indicadores corporativos.* En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>
- ICETEX (2016) *Indicadores corporativos.* En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>
- ICETEX (2016) *Indicadores corporativos.* En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>
- ICETEX (2017) *Indicadores corporativos.* En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>
- ICETEX (2018) *Indicadores corporativos.* En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>
- ICETEX (2019) *Indicadores corporativos.* En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>
- ICETEX (2020) *Indicadores corporativos.* En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>

- ICETEX (2020), *Estados financieros y presupuestos* (capturado el 11 04 2020), *Ejecución vigencias anteriores*, (2019), (2018), (2017), (2016), (2015), (2014), (2013), (2012), (2010), (2009), (2008), (2007), (2006) disponible En: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/estados-financieros-y-presupuesto/presupuesto-de-la-entidad>
- ICETEX (2021) <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/estados-financieros-y-presupuesto/presupuesto-de-la-entidad>
- ICETEX (2022) En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>
- ICETEX (2022). Alianzas y fondos de inversión. (fecha de captura: 10 de marzo de 2022). información disponible En: <https://web.icetex.gov.co/es/inversiones/inversionistas>
- ICETEX (2022). *Alianzas*. (fecha de captura: 10 de marzo de 2022), información disponible En: <https://web.icetex.gov.co/es/creditos/alianzas>
- ICETEX (2022). Créditos eliges. (7 de marzo de 2022). Información disponible En: <https://web.icetex.gov.co/es/creditos/tu-eliges>
- ICETEX (2022). En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>
- ICETEX (2022). Fecha de captura: 30 de enero de 2022. Fuente de datos primarios: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>
- ICETEX (2022). información disponible En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/plan-estrategico/resultado-por-indicadores>
- ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible En: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).
- ICETEX (2022b). Fuente de información: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estadisticas-oficiales-icetex>
- ICETEX (2022c) En: <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estados-financieros/presupuesto-de-la-entidad>
- ICETEX, (2014): Ser pilo paga. 2014, En: <http://www.icetex.gov.co/dnnpro5/CR%C3%89DITOEDUCATIVO/Pregrado/SerPiloPaga2014/tabid/330/default.aspx>
- ICFES (1987). Estadísticas de la educación superior. Información tomada del cuadro: Instituciones según carácter y origen. Bogotá: ICFES
- ICFES (1988). Estadísticas de la educación superior. Información tomada del cuadro: Instituciones según carácter y origen. Bogotá: ICFES
- ICFES (1989). Estadísticas de la educación superior. Información tomada del cuadro: Instituciones según carácter y origen. Bogotá: ICFES
- ICFES (1991). Anuario de Estadísticas de la Educación Superior. Bogotá: ICFES
- ICFES (1992). Estadísticas de la educación superior. Información tomada del cuadro: Instituciones según carácter y origen. Bogotá: ICFES. pp. 36
- ICFES (1993). Estadísticas de la educación superior. Información tomada del cuadro: Instituciones según carácter y origen. Bogotá: ICFES. pp. 26.
- ICFES (1995). Estadísticas de la educación superior. Información tomada del cuadro: Instituciones según carácter académico. origen institucional y orden por departamento. Bogotá: ICFES

- ICFES (1996). Estadísticas de la educación superior. Información tomada del cuadro: Instituciones según carácter académico. origen institucional y orden por departamento. Bogotá: ICFES
- ICFES (2002). Estadísticas de la educación superior. Resumen anual 2002. Bogotá: ICFES. p. 53
- IESALC – UNESCO (2002). *La Educación Superior en Colombia. Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean*. UNESCO IES/2002/ED/PI/28. disponible En: www.iesalc.unesco.org.ve
- IESALC-UNESCO (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC-UNESCO
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2017), *2da Entrega Resultados Definitivos CENSO 2017*, Santiago de Chile: INE, En: <https://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion-de-la-segunda-entrega-de-resultados-censo2017.pdf>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) de Chile (2020). Censo 2017. variable: *Indicadores demográficos de la población de Chile estimados y proyectados 1992-2050* En: <https://www.censo2017.cl/>
- Instituto Caro y Cuervo (2023). En: <https://www.caroycuervo.gov.co/instituto/historia/>
- Jaeger, Werner (1994). *La paideia*. México: Fondo de Cultura Económica
- Jenkins, H. & Sabatier P. (1994). *Evaluating the Advocacy Coalition Framework*. In: Journal of Public Policy, Vol. 14, No. 2 (Apr. - Jun., 1994). pp. 175-203.
- Jenkins, H. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jessop, Bob (2007). *The Future of the Capitalist State*. Malden MA. Polity Press
- Jones, Charles (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth.
- Jorgensen, M., & Phillips, L., (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage Publications
- Kant, Immanuel (1990). *Antropología práctica*. Madrid: Editorial Tecnos
- Kant, Immanuel (1993). *La metafísica de las costumbres*. Barcelona: Altaya
- Kant, Immanuel (1998d). *Filosofía de la Historia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Kant, Immanuel (1998e). *Idea de una historia universal en sentido cosmopolita*. México: Fondo de Cultura Económica
- Kant, Immanuel (1999). *Crítica de la Razón Pura*. Madrid, Alfaguara
- Kant, Immanuel (2002). *Teoría y práctica, II de la relación entre teoría y práctica en el derecho político*. Madrid: Tecnos
- Kant, Immanuel (2003). *Pedagogía*. Madrid: Akal
- Kant, Manuel (1998). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. México: Porrúa.
- Kant, Manuel (1998b). *La paz perpetua*. México: Porrúa
- Kelsen, Hans (1988c). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little Brown
- Keohane, R. y Nye, J. (eds.) (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press
- Keynes, J. M (1936). *General Theory of Employment. Interest and Money*. Zurich: International Relations and Security Network

- Kristol, Irving (1993), *Capitalism and Culture*, in: *Policy*, Summer 1993-94, pp. 25-31.
- Krugman, Paul. (1995). *Dutch Tulips and Emerging Markets*. *Foreign Affairs*. Vol. 74. Nro. 4
- Kuznets, Simon (1968). *Toward A Theory of Economic Growth. With "Reflections on the Economic Growth on Modern Nations"*. New York: Norton Library
- Kymlicka, Will (1995). *Justice and Minority Rights*. En: Goodin R. & Pettit P. (2002). *Contemporary Political Philosophy*. Malden. Massachusetts. Blackwell Publishers.
- Lasswell, H., & Lerner, D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Development*. In: *Scope and Method*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Lasswell, Harold (1957). *Political Science of Science*. In: *The Scientific Monthly*. American Association for the Advancement of Science. Vol.84, No. 1. Jan., 1957. pp. 34-44.
- Lasswell, Harold. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland.
- Lemaitre, María José (2012). *Presentación*. En: Atria, Raul (2012). *Tendencias de la educación superior: el contexto del aseguramiento de la calidad*. Santiago de Chile: Ril Editores-CINDA.
- Lipson, Leslie (1964). *Los Grandes Problemas de la Política. Introducción a la Ciencia Política*. México: LIMUSA-WILE
- Locke, John (1994). *Ensayo sobre el entendimiento humano*. México: Fondo de Cultura Económica
- Locke, John (2000) *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial
- Lopez, Celso E.. (2012). *Paradigmas del desarrollo. política pública y mercado educativo en Chile. Evolución histórica. análisis empírico de la región de Coquimbo (1981-2011)*. (Tesis Doctoral) Université Catholique de Louvain. Centre d'Études du Développement
- López, Luis Ramiro (2006), *Ruralidad y educación rural. Referentes para un Programa de Educación Rural*, En: Universidad Pedagógica Nacional, *Revista Colombiana de Educación*, Nro. 51, julio-diciembre, 138-159
- Lora, Eduardo (2001), *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*, Washington Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper Series Nro. 462/Doc Trabajo, Nro. 348.
- Lord Robbins (1968). *The Theory of Economic Development in the History of Economic Thought*. New York: Mcmillan StMartin's Press.
- Lucas, Robert. (1988). *On the Mechanics of Economic Development*. in: *Journal of Monetary Economics* 22 (1988) 3-42. North-Holland)
- MacIntyre, Alasdair (2001). *Tras la virtud*. Barcelona. Crítica
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New HavEn: Yale University Press
- Mankiw, Gregory (2007). *Principios de economía*. Madrid: Thomson
- Marcel, M. y Tokman, C. (2005). *¿Como se Financia la Educación en Chile?. Estudios de Finanzas Publicas*. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Diciembre. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.
- Marshall, T. H. (1958). *Ciudadanía y clase social*. En: *Reis* Nro. 79. vol 97. pp. 297-344
- Martínez, María Jesús (2003). *El desarrollo como objeto de la comparación: modelos económicos, sociales, políticos y culturales. Consecuencias para la educación*. En: Lázaro & Llorente (eds) (2003). *Estudios de educación comparada*. Valencia: Universidad de Valencia

- Masahisa, F., & Krugman, P., (2004). *The new economic geography: Past, present and the future*. IN: Papers in Regional Science, Nr. 83, (2004)., pp.139–164
- Maxfield, S., & Nolt, J. (1990), Protectionism and the Internationalization of Capital: U.S. Sponsorship of Import Substitution Industrialization in the Philippines, Turkey and Argentina, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1990), pp. 49-81.
- Mayorga, F. & Córdova. E.. 2007. “*Gobernabilidad y Gobernanza en América latina*”. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8. Ginebra
- Mckinnon, Catharine (1989). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Valencia (España). Ediciones Cátedra
- Meller, Patricio (1998). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- MEN & CNA (2010). Lineamientos para la Acreditación de Alta Calidad de Programas de Maestría y Doctorado. En: http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles186363_lineam_MyD.pdf?binary_rand=4190.
- MEN (2020) (capturado el 10 04 2020), Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior, Fondos poblacionales, En: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Proyectos-Cierre-de-Brechas/307836:Regionalizacion-y-flexibilidad-de-la-oferta-de-educacion-superior>
- MEN (2021), Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2021). SNIES (Sistema Nacional de la Educación Superior), Síntesis Estadística. En: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/Informes-e-indicadores/>
- MEN. Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2013). Consejo Nacional de Educación SuPerior, CESU. En: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-196487.html>
- Méndez, Ricardo (1997), *geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global*, México: Ariel.
- Meny Yves, & Thoenig. Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- Mill, John Stuart (1994). *El utilitarismo*. Barcelona: Altaya
- Ministerio de Educación (2017). Establece términos y condiciones de la asignación presupuestaria “Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales.” Resolución Nro. 0048 del 30.06.2017. Basada en la Ley 20.981. En: <http://www.mecesup.cl/usuarios/MECESUP/File/2017/instrumentos/FFUES2017/REC482017ReglamentoFortalecimientoUEstatales.pdf>
- Ministerio de Educación (2018), En: <http://fondosconcurables.udd.cl/ministerio-de-educacion-mineduc/>.
- Ministerio de Educación (2021), En: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/2251-fondo-solidario-de-credito-universitario>
- Ministerio de Educación de Chile (2021). En: http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=3627&id_contenido=15045
- Ministerio de Educación de Chile. (2018) En: <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/contador-de-asignaciones>.
- Ministerio de Educación Nacional (2001). *Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia*. Bogotá: MEN
- Ministerio de Educación Nacional (2001b). Ponencia en la 46ª Conferencia Internacional de Educación (CIE). Ginebra. Suiza. septiembre 5 al 7 de 2001

- Ministerio de Educación Nacional (2001c). *Se abre paso la masificación del crédito educativo*. Altablero. (Nro. 6 de Julio de 2001). En: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87397.html>
- Ministerio de Educación Nacional (2016). Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2016 (Nivel Decreto). (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020). En: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/>
- Ministerio de Educación Nacional (2017). Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2017 (Nivel Decreto). (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020). En: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/>
- Ministerio de Educación Nacional (2017). Reglamenta la asignación y uso de los recursos de la asignación presupuestaria “Educación Superior Regional”. Resolución Nro. 0036 del 24.05.2017. En: <http://www.mecesup.cl/usuarios/MECESUP/File/2017/instrumentos/ESR/RES362017.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (2018), *Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz*, Bogotá: Mineducación
- Ministerio de Educación Nacional (2018). Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2018 (Nivel Decreto). (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020). En: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/>
- Ministerio de Educación Nacional (2019). Información Nacional 2010-2018. Bogotá: Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial (Fecha de corte. junio-diciembre de 2019). disponible En: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>
- Ministerio de Educación Nacional (2020), *Regionalización y flexibilización de la oferta de educación superior*, Bogotá: MEN (capturado el 07 04 2020), En: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-307836.html?noredirect=1>
- Ministerio de Educación Nacional (2020). *Generación E. una gran oportunidad*. (capturado el 10 de marzo de 2022), información disponible En: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Especiales-Prensa/391939:Generacion-E-una-gran-oportunidad>
- Ministerio de Educación Nacional (2022). Información nacional 2010-2020. Subdirección de desarrollo sectorial. (Fecha de corte de información: mayo de 2021). (fecha de captura: 8 de abril de 2022). disponible En: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2004), *Programa Centros Regionales de Educación Superior, Guía práctica para los CERES*, Bogotá: Viceministerio de Educación Superior
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2016). *Compendio Estadístico de la Educación Superior Colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. pp. 147
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2017). *Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia

- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2018). *Gobierno y universidades públicas logran histórico acuerdo para fortalecer la educación superior en Colombia*. Bogotá, (26 de octubre de 2019), disponible En: <https://www.mineducacion.gov.co/porta/salaprensa/Comunicados/378157:Gobierno-y-universidades-publicas-logran-historico-acuerdo-para-fortalecer-la-educacion-superior-en-Colombia>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2020), *¿Qué son las Alianzas Regionales de Educación y Desarrollo?*, (capturado el 06 04 2020) En: <https://www.mineducacion.gov.co/porta/micrositios-superior/ARED/>
- Ministerio de Educación, (2018), Dirección de bienestar estudiantil. Crédito con Garantía Estatal (CAE) 2017. En: <http://www.uchile.cl/porta/presentacion/vicerrectoria-de-asuntos-estudiantiles-y-comunitarios/direccion-de-bienestar-estudiantil/becas-y-beneficios/121436/credito-con-garantia-estatal-cae-2017>
- Ministerio de Educación. (2017). Beneficios Estudiantiles Educación Superior. En: <http://portale.beneficiosestudiantiles.cl/becas-y-creditos/beca-de-reubicacion-universidad-del-mar>.
- Ministerio de Educación. (2018). En: <http://www.mecesup.cl/>.
- Ministerio de Educación. VIVESUP (2017). Beca Nivelación Académica: Programa de Nivelación de Competencias para Estudiantes de Primer Año de Educación Superior del 2012. En: http://portales.mineduc.cl/usuarios/MECESUP/doc/201201121055100.Terminos_de_Referencia_ConvocatoriaBNA.pdf
- Molano, A., Vera, C., (1984), *Evolución de la política educativa durante el siglo xx primera parte 1900-1957*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, Centro de Investigaciones.
- Montecinos, Verónica (1977). *Economic Reforms. Social Policy. and the Family Economy in Chile. in: Review of Social Economy*. Vol. 55. No. 2 (Summer. 1997). pp. 224-234
- Montesquieu, Charles, L., de S., (1906). *El Espíritu de las leyes*. Madrid: Librería General de Victoriano Suarez
- Montoya, José & González. Pilar (1993). *Estado. Derecho y Libertad según F.A. Hayek*. En: Anuario de Filosofía del Derecho. Nro. X (1993). pp. 13-31
- Montoya, M., Vélez. C.. & Viáfara. H.. (2013). *Las políticas públicas en educación superior en Colombia. 1992-2010. Diagnóstico e incidencias en las reformas institucionales*. Cali: Universidad San Buenaventura. Cali-Universidad Santo Tomás
- Montoya, Mauricio (2006). *Habermas y el retorno a las objeciones de Hegel contra Kant*, En: Logos, Universidad de La Salle, Nro. 10, enero-junio de 2006
- Montoya, Mauricio (2010). *¿Se acobardo Aristóteles frente a Platón? Un análisis de la noción ευδαιμονία en la Ética a Nicómaco*. Revista Universitas Philosophica, Año 27, Vol. junio de 2010, Nro. 54)
- Montoya, Mauricio (2010). *Un análisis crítico de la virtud en la Ética a Nicómaco de Aristóteles*. En: Logos, Universidad de La Salle, Nro. 17. Enero-junio de 2010)
- Montoya, Mauricio (2011). *Ética y Hermenéutica. Un diálogo entre John Rawls y Paul Ricœur*. Bogotá: Ediciones Unisalle
- Montoya, Mauricio (2023). *La constitucionalización del derecho, la dimensión deontológica de la justicia, víctimas y ciudadanía. Problemas de la justicia transicional en Colombia*, pp., 87-123. En: Velásquez, R., & Rúa, C., (2023). *La paz es posible*. Bogotá: Temis-obras-jurídicas.

- Montoya, Mauricio (2023). *Perspectivas del desarrollo económico y la desigualdad social en el escenario de negociación del posacuerdo*, pp., 261-299. En: Velásquez, R., & Rúa, C., (2023). *La paz es posible*. Bogotá: Temis-obras-jurídicas.
- Mosco, Vincent (2009). *The political economy of communication*. London: SAGE Publications.
- Muñoz, Leopoldo. (2002). *La invasión neoliberal en Chile*. En: CEME (Centro de Estudios Miguel Enríquez): <http://www.archivo-chile.com>
- Natera, Antonio (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública. participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III
- New Zealand Productivity Commission (2016). *New models of tertiary education*. In: www.productivity.govt.nz
- North, Douglass (1970). Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. In: Lance Davis and Source: The Journal of Economic History, Vol. 30, No. 1, (Mar., 1970), p 131-149
- North, Douglass (1974). *Beyond the New Economic*. In: The Journal of Economic History, Vol. 34, No. 1, The Tasks of Economic History (Mar., 1974), 1-7
- North, Douglass (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, Robert (1988). *Anarquía. Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica
- Nussbaum, Martha (2004). *Beyond the Social Contract: Capabilities and Global Justice*. In: Oxford Development Studies. Vol. 32. No. 1. March 2004
- Nussbaum, Martha (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid: Katz editores.
- Nussbaum, Martha (2011). *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ocampo, José Antonio (1998). *El desarrollo económico*. En: Lora, E., Ocampo, J. A., & Steiner, R. (1998). *Introducción a la macroeconomía colombiana*. Bogotá: TM Editores & Fedesarrollo
- Ocampo, Juan A., (2005). *Globalización y desarrollo*, Brasilia: CEPAL.
- OCDE (2008). *Research and Innovation in Tertiary Education Pointers for policy development*. En: www.oecd.org/edu/tertiary/review
- OEA (1998). Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Plan de Acción. <http://www.summit-americas.org>
- Oficina del Alto Comisionado (2018). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (Capturado el 8 de octubre de 2018). En: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- OIT (2009). *The Bismarck a Beveridge: Seguridad social para todos*. *Revista de Trabajo de la OIT*. Nro. 67. Diciembre de 2009
- ONU (2000). *United Nations Millennium Declaration*. General Assembly resolution 55/2. In:
- ONU (2011). Secretary-General. SG/SM/13694. ECOSOC/6487. DEV/2903. En: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13694.doc.htm>
- ONU (2012). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. En: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
- ONU (2012). *Objetivos de desarrollo del milenio*. En: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/statements.shtml>
- ONU (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, New York: ONU

- Organización de los Estados Americanos (OEA, 1967), Alianza para el progreso. Documentos oficiales emanados de la reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial, celebrada en Punta del Este en Uruguay del 5 al 17 de Agosto de 1961. Washinton, D.C. Unión Panamericana.
- Ornelas, Nuno (2014), Economy of Communion and Economic Theory: Classical Political Economy and the Distribution of the Surplus, In: Revista Portuguesa de Filosofia, T. 70, Fasc. 1 (2014), pp. 80-93.
- Ortiz, Antonio (1978), *Palabras del licenciado Antonio Ortiz Mena, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la inauguración del seminario*. En: Broderson, M., & Sanjurjo, E., (1978), *Financiamiento de la educación en Latinoamérica*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, Antonio (1978), *Palabras del licenciado Antonio Ortiz Mena, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la inauguración del seminario*. En: Broderson, M., & Sanjurjo, E., (1978), *Financiamiento de la educación en Latinoamérica*, México: Fondo de Cultura Económica
- Pacheco, Iván Francisco (2002). *Educación culpable. educación redentora. Evolución Legislativa de la Educación Superior en Colombia*. Informe. Bogotá: 2002. IESALC - UNESCO-IFES- Ministerio de Educación. República de Colombia. Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean
- Paredes, Juan Pablo & Araya, Camila (2020). *La educación chilena, ¿no se vende? Movilización estudiantil y la configuración del problema público universitario*. En: Polis, Revista Latinoamericana, Nro. 57, 2020, pp. 251-271.
- Parra, R.. & Jaramillo B.. (1985). La educación superior en Colombia. Caracas: CRESALC-UNESCO
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO-México & Miño y Dávila editores.
- Peemans, Jean-Philippe (2002), *Le développement des peuples face à la modernization du monde, Les theories du development "réel" dans le secondemoitié du XXème siècle*, Belgique: Louvain-la-Neuve/Paris, Academia-Bruylant/ L'Harmattan, Population etdéveloppement, No, 10.
- Peña, Carlos (2008), ¿Obsolescencia de la universidad moderna? Del conflicto de las facultades al capitalismo académico. En: Brunner J., & Peña, C., (2008), *Reforma de la educación superior*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2018). En: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/mdgs/>
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2018). MECESUP. En: <http://mecesup.uc.cl/Fondo-Basal-por-Desempeno/definicion.html>. Capturado el 4 de Enero de 2017
- Prebisch, Raúl (1949), *El desarrollo económico de la América latina y algunos de sus principales problemas*, En: CEPAL (1998), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. (Textos seleccionados). Vol. 1., Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Quijano, Anibal (2000), *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En: Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias*

- sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Julio de 2000. pp. 201-246
- Rawls, John (1963). *Constitutional Liberty and the Concept of Justice*. In: Rawls, John (2001b). *Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Rawls, John (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press
- Rawls, John (1996). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica
- Rawls, John (1997). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica
- Rawls, John (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap press of Harvard University Press
- Rawls, John (2001). *Justice as Fairness. A Restatement*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Rawls, John (2001b). *Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Rawls, John (2003). *The Law of People. With the idea of public reason revisited*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- República de Chile (1980). *Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063 de 1980, Ministerio del Interior*. Santiago de Chile, En: <https://www.suseso.cl/612/w3-propertyvalue-177905.html>
- República de Chile (1990). *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990)*. En: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-66195.html>
- República de Chile (2003). *Ley Nro. 19.876 (2003)*. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210495>
- República de Chile (2005). *Ley 18.962 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (2005)*. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30330>
- República de Chile (2009). *La Ley 20.370 o Nueva Ley de Educación (2009)*. En: <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/17440>
- República de Chile, (2012), *Constitución Política de Chile*, En: <http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion.pdf>
- República de Chile, (2013), *Ley general de la educación*, En: <http://www.bcn.cl/leyfacil>.
- República de Colombia & Departamento de Planeación nacional (1991). *Plan de apertura educativa*. Bogotá: DNP. pp. 75
- República de Colombia & FARC (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- República de Colombia (1950). *Decreto Nro. 2586, 1950, Diario Oficial, 27383*. En: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=75933
- República de Colombia (1979). *Ley 8 de Enero de 1979. Diario Oficial No. 35.191 de 1 de febrero de 1979*. En: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1563844>
- República de Colombia (1980). *Decreto Nro. 80 de Enero 22 de 1980. Diario Oficial Nro. 35.465 del 26 de febrero de 1980*. En: https://www.redjurista.com/Documents/decreto_80_de_1980_ministerio_de_educacion_nacional.aspx#/
- República de Colombia (1980). *Decreto Nro. 80 de Enero 22 de 1980. Diario Oficial Nro. 35.465 del 26 de febrero de 1980*. en:

- https://www.redjurista.com/Documents/decreto_80_de_1980_ministerio_de_educacion_nacional.aspx#/
- República de Colombia (1991), Constitución Política de Colombia, En: web.presidencia.gov.co/constitucion/.
- República de Colombia (1992), Ley 30, En: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley_0030_1992.html
- República de Colombia (1992). Ley 30. 1992. Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre En: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104539_archivo_pdf.pdf
- República de Colombia (1994). Ley 115 de Febrero 8 de 1994. Diario Oficial No. 41.214 de 8 de febrero de 1994. En: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html
- República de Colombia (2005). (Ley 1002. En: <https://web.icetex.gov.co/documents/20122/141867/Ley+1002+de+2005.pdf/>
- República de Colombia (2011). Acto Legislativo 05 de 2011. En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43391#:~:text=Cr%C3%A9ase%20el%20Sistema%20de%20Monitoreo,ciudadana%20y%20el%20Buen%20Gobierno.>
- República de Colombia (2016). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Reyes, Alejandro (1987). *La violencia y el problema agrario*. En: Reyes, Ramírez & Gros (2004). *Guerra en Colombia: democracia y conflicto agrario*. Bogotá: (IEPRI) Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia.
- Ricardo, David (1817), *Principles of political Economy and Taxation*, London, John Murray Publisher. Disponible En: <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP1.html#Preface>
- Ricardo, David (1817). *Principles of political Economy and Taxation*. London. John Murray Publisher. Disponible En: <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP1.html#Preface>
- Ricœur, Paul (1986). *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique II*. Paris: Éditions du Seuil.
- Ricœur, Paul (1990), *Soi-même comme un autre*. Paris: Éditions du Seuil.
- Ricœur, Paul (1991), *Lectures I, Autour du politique*, Paris, Éditions du Seuil.
- Ricœur, Paul (2002), *Del texto a la acción, Ensayos de hermenéutica II*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rödl, Florian (2008), *Private Law beyond the Democratic Order? On the Legitimatory Problem of Private Law "Beyond the State"*. In: *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 56, No. 3, Special Symposium Issue: "Beyond the State: Rethinking Private Law" (Summer, 2008), pp. 743-767.
- Rodríguez, Robert (2008). *La educación superior ¿es un bien público?* En: *Campus Milenio*, números 138 a 141, julio-agosto 2008.
- Rodríguez, Roberto (1999). *La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI*. En: *La Revista Iberoamericana de Educación*. OEI. Nro. 21. Septiembre - Diciembre 1999
- Roll, Eric (2008). *Historia de las doctrinas económicas*. México: Fondo de Cultura Económica

- Rorty, Richard (1981). *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton: Princeton University Press.
- Roth, André-Noël (2009). *Políticas Públicas. Formulación. implementación. y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora
- Roth, André-Noël (2014). *Políticas Públicas. Formulación. implementación. y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora
- Rousseau. J. J (1993). *El contrato social*. Barcelona: Altaya
- Rowley, C.K. & Schneider F.G. (2008) (eds.). *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. New York: Springer Science
- Ruiz, Guillermo (2012), *La institucionalización de la educación en sistemas escolares: su estructura académica*, En: Ruiz, Guillermo ed. (2012), *La estructura académica Argentina: Análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ruiz, Reinaldo (2005), *Los fundamentos económicos del programa de gobierno de la Unidad Popular: a 35 años de su declaración*, En: Universum, Vol. 20 Nro. 1 (2005), pp. 152-167.
- Sabatier, Paul (1988). *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. In: Policy Sciences 21. pp. 129-168.
- Salazar, Fernando (2006). *Teoría Económica y Estado del Bienestar. Una aproximación*. En: Cuadernos de Administración. Universidad del Valle. Nro. 35. de Enero-Junio de 2006
- Salazar, J. M., & Caillón., Adriana (2012), *Modelos de aseguramiento de la calidad en la educación superior. El aseguramiento externo de la calidad en la educación superior*, Santiago de Chile, CINDA & RIL editores.
- Samuelson, Paul (1954). *The Pure Theory of Public Expenditure*. In: The Review of Economics and Statistics. Vol. 36. No. 4. (Nov., 1954)
- Sandel, M. J (1998). *Liberalism and the Limits of Justice*. New York: Cambridge University Press
- Sandmo. Agnar (2013). *The Principal Problem in Political Economy: Income Distribution in the History of Economic Thought*. Norwegian School of Economics: Discussion Paper. Nro. SAM 15. 2013
- Santos, Boaventura de Sousa (2005). *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*. En: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/universidad_siglo_xxi-.pdf
- Sarias. David (2010). *Irving Kristol patricarca del neoconservadurismo (1920-2009)*. En: FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Enero-Marzo del 2010. pp. 175-185
- Sartori, Giovanni (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir Ediciones
- Schopenhauer, Arthur (2005). *El mundo como voluntad y representación*. Porrúa: México
- Schultz, Theodore (1961). *Investment in Human Capital*. In: The American Economic Review. Vol. 51 Nro.1 (Mar., 1961). pp. 1-17
- Schultz, Theodore (1972). *Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities*. In: National Bureau of Economic Research; Economic Research: Retrospect and Prospect. Vol 6; pp. 1-84
- Schultz, Theodore W. (1972). *Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities*. Chicago: UMI
- Schumpeter, J. A. (1954). *History of Economic Analysis*. New York: Oxford University Press

- SCIMAGO (2021), <http://www.scimagoir.com/rankings.php>_(Fecha de captura: 16 de enero de 2021)
- SCIMAGO (2021). (Fecha de captura: 16 de enero de 2021). En: <http://www.scimagoir.com/rankings.php>
- Secretaría General de Gobierno de Chile. (1973). *Libro Blanco del Cambio de Gobierno en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Lord Cochrane
- Sen, Amartya (1979) *Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values*. Stanford: Stanford University
- Sen, Amartya (1980). *Equality of What?* In: Goodin R. & Pettit P., (2002). *Contemporary Political Philosophy*. Malden. Massachusetts. Blackwell Publishers
- Sen, Amartya (1990). *Justice: Means versus Freedoms*. In: *Philosophy and Public Affairs*. Vol. 19. No. 2 (Spring. 1990). pp. 111-121
- Sen, Amartya (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza
- Sen, Amartya (1996). *On the Status of Equality*. In: *Political Theory*. Vol. 24. No. 3 (Aug., 1996). pp. 394-400
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. London: Oxford University Press
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta
- Sen, Amartya (2002). *Equality of What?* In: Goodin R.E., & Pettit Philip (2002). *Contemporary Political Philosophy*. Malden. Massachusetts: Blackwell Philosophy Antologies
- Sen, Amartya (2009). *The idea of justice*. Cambridge Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press
- SENA (2016). Resolución Nro 1. SENA. Dirección General. Bogotá). disponible En: https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion_sena_0001_2016.htm
- SENA (2017). Informe de Gestión Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Bogotá: SENA. Dirección General
- SENA (2018). Informe de Gestión Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Bogotá: SENA. Dirección General
- SENA (2019). Informe de gestión. Bogotá: SENA.
- SENA (2020). Informe de gestión. Bogotá: SENA.
- SENA (2021). Informe de gestión. Bogotá: SENA
- Sepúlveda, Julio (2000). *Análisis comparativo del financiamiento a la educación superior. universidades estatales y universidades privadas con aportes 1981-1989 y 1990-1998*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Estudio de Caso Nro. 43
- Shumpeter, Joseph (2006). *History of Economic Analysis*. London: Taylor and Francis
- SIES (2018). (Servicio de Información de Educación Superior de Chile) (2015), *Informe de los titulados y/o graduados en la educación superior en Chile 2015*, En: https:// analisis.umag.cl/documentos/informe_titulacion_2015_sies.pdf
- SIES (2019). *Evolución del N° de estudiantes de Pregrado matriculados por tipo específico de carrera y sexo 1984 – 2019*, en SIES (Servicio de Información de Educación Superior), Ministerio de Educación Nacional de Chile (2019), En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>
- SIES (2022). *Compendio histórico. Matrícula total de educación superior. Evolución de Matrícula Total por tipo general de institución 1984 – 2021*, (capturado el 8 de abril de 2022) En: Servicio de Información de Educación Superior (SIES). de Mineduc. disponible En: <https://www.mifuturo.cl/compendio-historico-de-educacion-superior/>

- Sigal, V. y Wentzel, C (2005). *La educación superior no universitaria en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, IESALC, Universidad de Belgrano.
- Smart, J.J.C & Williams. B.. (1981). *Utilitarismo: Pro y Contra*. Madrid: Tecnos
- Smith Adam (1925), *Inquiry into the nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, W.R. ed. Vol II.
- Smith, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. In: Feebooks.com
- Smith, Adam (2005), *An Inquiry into the nature and Causes of the Wealth of Nations*. The Pennsylvania State University: An Electronic Classics Series Publication.
- SNIES (2011). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial (Fecha de actualización: 23 de febrero de 2011)
- SNIES (2013). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: diciembre de 2013). En: https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/.../articles-212350_resumen
- SNIES (2014). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: junio de 2015)
- SNIES (2015). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: Junio de 2015)
- SNIES (2016). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: Mayo de 2016). Fuente: SNIES (2016). En: <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html>.
- SNIES (2017). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: Mayo de 2017). En: <https://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/Informes/212350:Resumen-de-indicadores-de-Educacion-Superior>
- SNIES (2018). Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial. (Fecha de actualización: Mayo de 2018) (Información capturada el 12 de junio de 2019). En: <https://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/Informes/212350:Resumen-de-indicadores-de-Educacion-Superior>
- SNIES (2022). Síntesis descriptiva. Ministerio de Educación Nacional. Información Nacional. Subdirección de Desarrollo Sectorial, (fecha de corte de la información: mayo 2022), disponible En: <https://snies.mineduacion.gov.co/>
- Soto, Diana (2005). *Aproximación histórica a la Universidad Colombiana*. En: Revista Historia de la Educación latinoamericana. Vol.. 7. 2005. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
- Stanley, F., Dornbusch, R., & Schmalensee, R., (1989). *Economía*. Madrid: McGraw-Hill
- Statgraphics (2005). *Tutorial Statgraphics Análisis de regresión múltiple*. Disponible En: <https://www.statgraphics.com/resources-downloads>
- Steuart, James (1767), *Inquiry into the Principles of Political Economy*, In: Rod Hay's [Archive for the History of Economic Thought](http://www.marxists.org/reference/subject/economics/steuart/), McMaster University, Canada.
- Stiglitz, J. y Charlton A.. (2007). *Comercio justo para todos. Cómo el comercio puede promover el desarrollo*. Taurus. Bogotá

- Stiglitz, Joseph (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía global*. Bogotá: Colombia
- Stiglitz, Joseph, E., (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, New York: Oxford University Press.
- Strange, Susan (2001), *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Encuentro: Itermón-Oxfam.
- Strauss, A. & Corbin, J., (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*: Medellín: Universidad de Antioquía.
- Taylor, Charles (1994). *Sources of the Self. The Making of the Modern Identity*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Taylor, Charles (1996). *Fuentes del Yo. La construcción de la identidad moderna*. Barcelona: Paidós.
- Taylor, Charles (1997). *Argumentos Filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Tocqueville, Gis de (2009). *Democracy in America. Historical. Critical Edition of De la démocratie en Amérique*. Indianapolis: Liberty Found. (ed.) Eduardo Nolla
- Touraine, Alain (2001). *¿Qué es la democracia?* México, Fondo de Cultura Económica
- Tullock, G. (1967). *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*, Western Economic Journal, vol. 5, n° 3, junio, pp. 224-232.
- Tullock, G. (1974). *The Social Dilemma: The Economics of War and Revolution*, Center for Study of Public Choice, Blacksburg.
- Tussie, Diana (2015). *Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas para el debate*. En: Relaciones Internacionales - N° 48 / 2015., pp. 155-175
- U.S.S.R Academy of Sciences (1957). *Political Economy*. London: Lawrence & Wishart
- UNESCO (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNESCO (1998). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La Educación Superior en el siglo XXI. Visión y acción*. Paris: UNESCO (5-9 de octubre). Tomo I.
- UNESCO (2000). *Informe Final. Foro Mundial Sobre la Educación. Realizado en Dakar, Senegal (del 26 al 28 de abril)*. Paris: UNESCO
- UNESCO (2005), *Declaración de Yakarta*, En: *Conferencia Internacional: El derecho a la educación básica como derecho humano fundamental y el marco jurídico de su financiación*, 2-4 de diciembre de 2005, Yakarta, Indonesia.
- UNESCO (2006), *Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras*; Paris: UNESCO.
- UNESCO (2012), *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*, En: <http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php>.
- UNESCO-CRESALC (1985). *La educación superior en Colombia*. Caracas CRESAL-UNESCO
- Unidad de víctimas (2018) En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes>.
- Universia (2017). *El anhelado cartón profesional: la edad promedio de titulación es de 27 años*. En: <https://noticias.universia.cl/educacion/noticia/2017/12/07/1156707/anelado-carton-profesional-edad-promedio-titulacion-27-8-anos.html>
- Universidad Antonio Nariño (2023). En: <https://www.uan.edu.co/es/resena-historica>

Universidad Autónoma de Bucaramanga (2023). En: <https://carrerasuniversitarias.com.co/universidades/universidad-autonoma-de-bucaramanga-unab>

Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB (2023). Información disponible En: <https://unab.edu.co/medio-siglo-de-historia-en-la-educacion-superior/>

Universidad Autónoma de Manizales (2023). En: <https://www.autonoma.edu.co/conoce-la-uam/sobre-la-uam>

Universidad Autónoma de Occidente (2023). En: <https://www.uao.edu.co/informacion-institucional/resena-historica/>

Universidad Autónoma del Caribe UNIAUTÓNOMA (2023). En: <https://www.uac.edu.co/la-universidad/principios-e-historia>

Universidad Autónoma Indígena Intercultural – UAIIN (2023). En: <https://uaiinpebi-cric.edu.co/la-universidad/>

Universidad Autónoma Latinoamericana –UNAULA- (2023). En: <https://www.unaula.edu.co/node/20>

Universidad Católica de Colombia (2023). En: <https://www.ucatolica.edu.co/portal/nuestra-universidad/informacion-institucional/>

Universidad Católica de Manizales (2023). En: <https://www.ucm.edu.co/la-universidad/resena-historica/>

Universidad Católica de Oriente -UCO (2023). En: <https://www.uco.edu.co/institucional/Paginas/resena-historica.aspx>

Universidad Católica de Pereira (2023). En: <https://www.ucp.edu.co/institucion/>

Universidad Católica Luis Amigó (2023). En: https://www.funlam.edu.co/uploads/documentosjuridicos/684_PEI-Proyecto-Educativo-Institucional-2019.pdf

Universidad Central (2023). En: <https://www.ucentral.edu.co/sites/default/files/inline-files/pei-2020-historia-situacion-actual-08-04-2021.pdf.pdf>

Universidad CES (2023). En: <https://www.ces.edu.co/acerca-de-la-universidad-ces/nuestros-fundadores/#:~:text=En%201977%2C%20junto%20con%20el,el%20bien%20de%20la%20sociedad.>

Universidad Cesmag – UNICESMAG (2023). En: <https://tienda.unicesmag.edu.co/categoria-producto/libros/historia/>

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (2023). En: <https://www.unicolmayor.edu.co/universidad/quienes-somos>

Universidad Cooperativa de Colombia (2023). En: <https://ucc.edu.co/institucional/acerca-de-la-universidad>

Universidad de Boyacá UNIBOYACA (2023). En: <https://www.uniboyaca.edu.co/sites/default/files/2021-12/Documento%20de%20Identidad%20Institucional.pdf>

Universidad de Caldas (2023). En: <https://www.ucaldas.edu.co/portal/historia-de-la-universidad/>

Universidad de Chile (2017). Crédito con Garantía Estatal. En: <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/vicerrectoria-de-asuntos-estudiantiles-y-comunitarios/direccion-de-bienestar-y-desarrollo-estudiantil/becas-y-beneficios/121436/credito-con-garantia-estatal-cae-2017>

Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales – UDCA (2023). En: <https://www.udca.edu.co/historia-mision-vision/>

Universidad de Cundinamarca (2023). En: <https://www.ucundinamarca.edu.co/index.php/universidad/resena-historica>

Universidad de Ibagué (2023). En: <https://www.unibague.edu.co/la-universidad/historia-y-naturaleza-juridica#:~:text=El%2027%20de%20agosto%20de,Coruniversitaria%2C%20hoy%20Universidad%20de%20Ibague%C3%A9.>

Universidad de investigación y Desarrollo – UDI (2023). En: <https://www.udi.edu.co/institucional/18-resena-historica>

Universidad de la Amazonia (2023). En: <https://www.uniamazonia.edu.co/documentos/docs/Oficina%20de%20Informacion%20y%20Comunicacion/Boletines/Construyendo%20Region/2018/Boletin%20008%20de%20Octubre%20-%20%20Noviembre.pdf>

Universidad de La Guajira (2023). En: <https://www.uniguajira.edu.co/portal-de-noticia/item/798-acerca-de-nosotros>

Universidad de La Sabana (2023). En: <https://www.unisabana.edu.co/nosotros/nosotros/>

Universidad de La Salle (2023). En: <https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=ruls>

Universidad de los Andes (2023). Información disponible En: <https://uniandes.edu.co/es/universidad/informacion-general/historia>

Universidad de Los Llanos (2023). En: <https://www.unillanos.edu.co/index.php/historia>

Universidad de Manizales (2023). En: <https://umanizales.edu.co/historia#:~:text=La%20Universidad%20de%20Manizales%2C%20es,Nacional%2C%20mediante%20la%20Resoluci%C3%B3n%20No.>

Universidad de Manizales (2023). En: <https://umanizales.edu.co/historia#:~:text=La%20Universidad%20de%20Manizales%2C%20es,Nacional%2C%20mediante%20la%20Resoluci%C3%B3n%20No.>

Universidad de Medellín (2023). Información disponible En: <https://udemedellin.edu.co/nuestra-u>

Universidad de Nariño (2023). En: <https://www.udenar.edu.co/inicio/resena-historica/>

Universidad de San Buenaventura (2023). En: https://usbcali.edu.co/sites/default/files/resena_historica_usbcali_0.pdf

Universidad de San Buenaventura (2023). *Historia y símbolos.* En: <http://www.usbbog.edu.co/universidad/historia-y-simbolos.>

Universidad de Santander – UDES (2023). En: <https://udes.edu.co/universidad/resena-historica>

Universidad de Sucre (2023). En: <https://unisucra.edu.co/antecedentes/informacion-general/historia>

Universidad del Atlántico (2023). En: <https://www.uniatlantico.edu.co/la-universidad/historia/>

Universidad del Magdalena (2023). Información disponible En: <https://www.unimagdalena.edu.co/Publico/Historia>

Universidad del Norte (2023). En: <https://www.uninorte.edu.co/web/sobre-nosotros/nuestra-historia>

Universidad del Pacífico (2023). En: https://issuu.com/hermelindaardilahermann/docs/breve_historia_de_la_universidad_de

Universidad del Sinú –UNISINU- (2023). En: <https://www.unisinu.edu.co/institucional/#:~:text=La%20Universidad%20del%20Sin%C3%BA%20El%C3%ADas,el%20Ministerio%20de%20Educaci%C3%B3n%20Nacional.>

Universidad del Tolima (2023). Información disponible En: <http://medios.ut.edu.co/2022/05/23/un-recorrido-por-la-historia-de-la-ut-en-sus-77-anos-de-fundacion/>

Universidad del Valle (2023). En: <https://www.univalle.edu.co/resena-historica-75-aniversario/sintesis-de-una-historia-brillante>

Universidad Distrital (2023). Información tomada de: <https://www.udistrital.edu.co/nuestra-universidad/quienes-somos/historia>.

Universidad EAFIT (2023). En: <https://www.eafit.edu.co/historia>

Universidad EAN (2023). En: <https://universidadean.edu.co/la-universidad/quienes-somos/historia-de-la-universidad-ean>

Universidad ECCI (2023). En: <https://www.ecci.edu.co/nuestra-historia/>

Universidad EIA (2023). En: <https://www.eia.edu.co/la-eia/>

Universidad el Bosque (2023). En: <https://www.unbosque.edu.co/centro-informacion/relatos/celebramos-41-anos-de-la-mano-de-nuestros-fundadores#:~:text=Esta%20historia%20comienza%20en%201977,el%20deseo%20de%20ser%20m%C3%A9dicos.>

Universidad Externado de Colombia (2017). Historia. En: http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-264611_archivo_pdf.pdf

Universidad Icesi (2023). En: https://www.icesi.edu.co/educacion_continua/desarrollo-empresarial/162-timeline/178-1979#:~:text=En%201979%2C%20se%20reuni%C3%B3n,Estudios%20Superiores%20de%20INCOLDA%2C%20Icesi.

Universidad INCCA de Colombia (2023). En: <https://unicca.edu.co/identidad/>

Universidad Industrial de Santander (2023). Información tomada de: <https://uis.edu.co/wp-content/uploads/2022/05/historiaUIS.pdf>

Universidad Internacional del Trópico Americano (2023). En: <https://www.unitropico.edu.co/index.php/unitropico/nuestra-historia>

Universidad la Gran Colombia (2023). En: <https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/resena-historica>

Universidad Libre (2023). En: <https://www.unilibre.edu.co/la-universidad/sobre-la-universidad/historia>

Universidad Manuela Beltrán -UMB- (2023). En: <https://umb.edu.co/conoce-la-umb/#:~:text=La%20Universidad%20Manuela%20Beltr%C3%A1n%20inicia,1975%2C%20expedida%20por%20el%20Ministerio>

Universidad Mariana (2023). En: www.umariana.edu.co/historia-umariana.html

Universidad Metropolitana (2023). En: <https://www.unimet.edu.ve/historia/#:~:text=En%201970%20la%20UNIMET%20abri%C3%B3%20sus%20puertas&text=Administrativas%20y%20Matem%C3%A1tica.->

- ,Un%20frondoso%20sam%C3%A1n%20en%20su%20patio%20central%20fue%20testigo%20del,29%20profesores%20a%20tiempo%20completo.
- Universidad Militar-Nueva Granada (2023). En: <https://www.umng.edu.co/historia-de-la-esaeng>
- Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD (2023). En: <https://informacion.unad.edu.co/acerca-de-la-unad/resena-historica>
- Universidad Pedagógica Nacional (2023). En: <https://www.upn.edu.co/historia-de-la-upn/>
- Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (2013). *De los orígenes de la Universidad en Colombia a la UPTC*. Tunja, Vol. 5.4 (2013). En: http://virtual.uptc.edu.co/ova/catedra_uye/unidad_7/pdf_catedra_u7.pdf
- Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (2023). Información disponible En: http://www.uptc.edu.co/facultades/fesad/mercadeo_agropecuario/aspectos_misionales/Historia
- Universidad Piloto de Colombia (2023). En: <https://www.unipiloto.edu.co/la-universidad/historia/>
- Universidad Popular del Cesar (2023). En: https://www.unicesar.edu.co/la_universidad/historia/
- Universidad Santiago de Cali (2023). En: <https://www.usc.edu.co/index.php/resena-historica>
- Universidad Santo Tomás (2023). En: <https://soda.ustadistancia.edu.co/enlinea//eduvirtual/Libros/FilosofiaInstitucional/files/assets/downloads/page0035.pdf>
- Universidad Sergio Arboleda (2023). En: <https://www.usergioarboleda.edu.co/institucional/>
- Universidad Simón Bolívar (2023). En: https://reportes.unisimon.edu.co/planeacion/Resena_Historica.pdf
- Universidad Tecnológica de Bolívar (2023). En: <https://www.utb.edu.co/la-utb/sobre-nosotros/>
- Uprimny R., Rodríguez, C, & Garcia, M (2006), *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- van Dijk, T.A. (1985) *Prejudice in Discourse: An Analysis of Ethnic Prejudice in Cognition and Conversation*. Amsterdam: Benjamins
- van Dijk, Teun (2016). *Análisis Crítico del Discurso*. En: Revista Austral de Ciencias Sociales 30: 203-222, 2016.
- van Dijk, Teun A. (1992). *La ciencia del texto. Un enfoque interdisciplinario*. Barcelona: Paidós.
- Vargas, Alejo (2001) *El Estado y las políticas públicas*, Bogotá: Almudena, Editores
- Velásquez, R., & Rúa, C., (2023). *La paz es posible*. Bogotá: Temis-obras-jurídicas.
- Vera de Flachs, María Cristina (2013). *Universidad, dictadura y movimientos estudiantiles en Argentina. Córdoba 1966-1974*. Revista Historia de la Educación Latinoamericana, vol. 15, núm. 21, julio-diciembre, 2013, pp. 191-228.
- von Hayek, Friedrich (1975). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial
- von Mises, Ludwig (1959). *Política Económica. Pensamientos para hoy y para el futuro*. (Seis conferencias dictadas en Buenos Aires en 1959). New York: Free Market Books. Irvington-on-Hudson
- Walker, R (2002). *International/Inequality. International Studies Association*. Malden, MA: Blackwell Publishing Inc.
- Wallerstein, Immanuel (2006). *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.

- Walras, Leon (1954), *Elements of Pure Economic*, London: The American Economic Association and The Royal Economic Society
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice*. New York: Basic Books
- Walzer, Michael (1993). *Las esferas de la Justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica
- White, Louise G. (1994). *Policy Analysis as Discourse*. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, No. 3 (Summer, 1994), pp.506-525
- Wilensky, A. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley. University of California Press
- Williams, D... (1998). *Economic Development and the Limits of Institutionalism*. In: *SAIS Review*. Volume 18. Number 1. Winter-Spring
- Williamson, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform". In: Williamson, J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened*. Washington, DC: Institute of International Economics
- Williamson, J. (1993), *Democracy and the Washington Consensus*. *World Development*, Vol. 21, Nro. 8
- Wilson, Catherine (2003). *The role of a merit principle in distributive justice*. In: *The Journal of Ethics*, Nro. 7 (2003), pp. 277-314
- Wittrock, Björn (1984). *The Excellence of Analysis to Diversity of Advocacy: The Multiple Roles of the Leverhulme Study into the Future of Higher Education*. In: *Higher Education*, Vol. 13, No. 2, Apr. pp. 121-138
- Wodak, R. & Meyer., M., (2001). *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: SAGE Publications
- Wodak, R. (ed.) (1989) *Language, Power and Ideology*, Amsterdam: Benjamins
- World Bank (2008). *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*. Social Development Department. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Report
- Young, Katharine (2009). *Freedom. Want. and Economic and Social Rights: Frame and Law*. In: *Maryland Journal of International Law*. Vol 24. Nro. 182. pp. 182-208
- Yves, M. & Thoenig J. C., (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, S.A

14 Anexo de la introducción: Análisis de la variable: índice de Gini

A continuación, realizaremos un análisis de la variable índice de Gini en perspectiva comparada con el fin de comprender cuál es el estado de Colombia y Chile respecto de los niveles de desigualdad, primero, en relación con las naciones del mundo, segundo, con una muestra que incluya los países latinoamericanos.

Variables que conforman este análisis:

- A_1 = México Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_2 = Colombia Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_3 = Perú Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_4 = Ecuador Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_5 = Argentina Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_6 = Brasil Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_7 = Chile Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_8 = Estados Unidos Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_9 = Canadá Índice de Gini 1992 hasta 2019
- A_{10} = Finlandia Índice de Gini 1992 hasta 2019

Serie de tiempo 2: Clasificación de países con mayor desigualdad con base en la variable índice de Gini países seleccionados entre 1992-2019

**Clasificación de países con mayor desigualdad con base en la variable índice de Gini
países seleccionados entre 1992-2019.⁵⁰⁸**

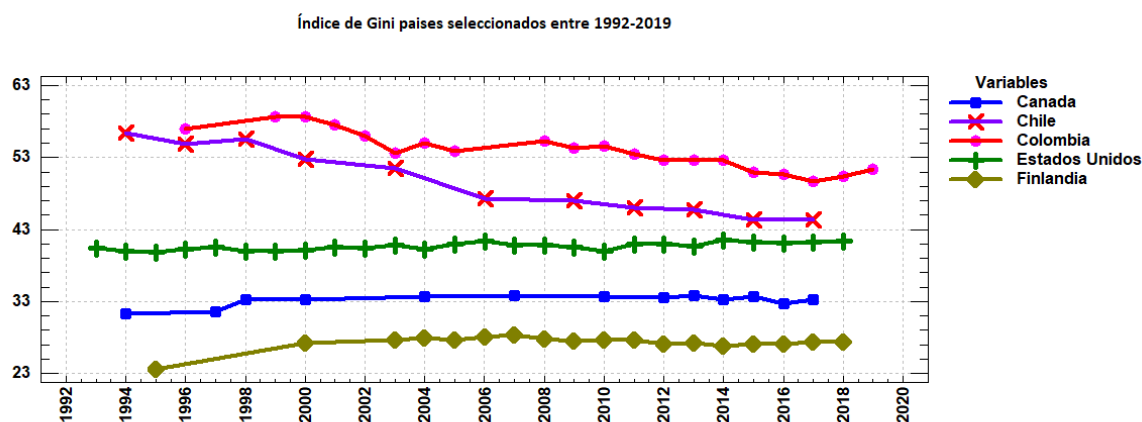
Años	México	Colombia	Perú	Ecuador	Argentina	Brasil	Chile	Estados Unidos	Canadá	Finlandia
1992	52,6	51,5			45,5	53,2	54,8	38,4		
1993					44,9	60,1		40,4		
1994	52,8			53,4	45,9		56,4	40	31,3	
1995					48,9	59,6		39,9		23,5
1996	53,6	56,9			49,5	59,9	54,9	40,3		
1997			53,3		49,1	59,8		40,5	31,6	
1998	51,7		55,1		50,7	59,6	55,5	40	33,2	
1999		58,7	54,8	58,6	49,8	59		40		
2000	52,6	58,7	49,1	56,4	51,1		52,8	40,1	33,3	27,2
2001		57,5	51,3		53,3	58,4		40,6		
2002	50,1	56	53,6		53,8	58,1		40,4		
2003		53,6	53,1	53,5	50,9	57,6	51,5	40,8		27,7
2004	50	55	49,9	53,9	48,4	56,5		40,3	33,7	27,9
2005	50,1	53,9	50,4	53,1	47,7	56,3		41		27,6
2006	48,9		50,3	52,3	46,3	55,6	47,3	41,4		28
2007			50	53,4	46,2	54,9		40,8	33,8	28,3
2008	49,9	55,3	47,5	49,8	44,9	54		40,8		27,8
2009		54,3	47	48,5	43,7	53,7	47	40,6		27,5
2010	47,2	54,6	45,5	48,8	43,6			40	33,6	27,7
2011		53,5	44,7	45,9	42,6	52,9	46	40,9		27,6
2012	48,7	52,6	44,4	46,1	41,3	53,5		40,9	33,5	27,1
2013		52,6	43,9	46,9	40,9	52,8	45,8	40,7	33,8	27,2
2014	48,7	52,6	43,1	45	41,6	52,1		41,5	33,2	26,8
2015		51	43,4	46		51,9	44,4	41,2	33,7	27,1
2016	46,3	50,6	43,6	45	42	53,3		41,1	32,7	27,1
2017		49,7	43,3	44,7	41,1	53,3	44,4	41,2	33,3	27,4
2018	45,4	50,4	42,4	45,4	41,3	53,9		41,4		27,3
2019		51,3	41,5	45,7	42,9	53,4				

Elaboró: Montoya (2022). Datos disponibles en: Banco Mundial. Índice de Gini, (fecha de captura: 28 de marzo de 2022), en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=chart>

⁵⁰⁸ (Entre mayor es el número mayor es su nivel de inequidad, e inversamente lo contrario, a menor índice mayor equidad)

Recordemos que con el índice de Gini entre mayor es el número, en forma directa mayor es su nivel de inequidad, e inversamente lo contrario, a menor índice, el país presenta una mayor equidad. En ese contexto, la serie de tiempo *Índice de Gini países seleccionados entre 1992-2019* nos evidencia que entre los países que componen la muestra, la nación más inequitativa es Colombia, seguida por Chile; y dentro de ellas la nación más igualitaria es Finlandia, con una profunda diferencia entre los datos de los países.

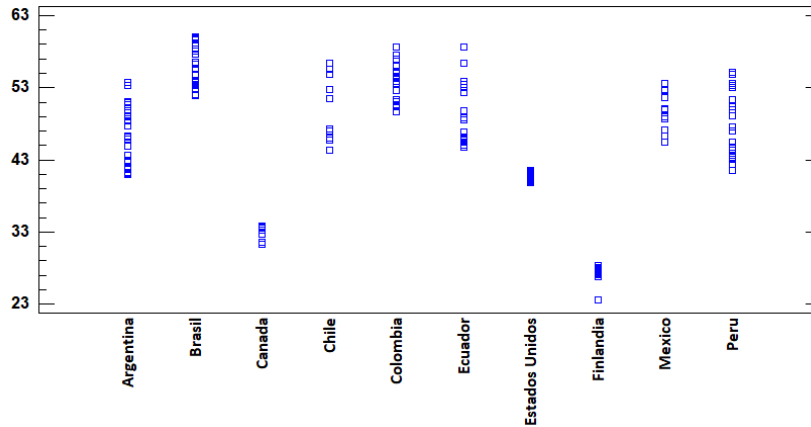
Serie de tiempo: 77 Índice de GINI países seleccionados entre 1992-2019



Desde el punto de vista de la fluctuación estacional, en el caso particular de Colombia evidenciamos lo siguiente: Primero, en el subperiodo 2000-2003 la gráfica muestra una tendencia de aumento en la igualdad, sin embargo, este progreso es muy moderado. En el subperiodo 2003-2008, se presenta un cambio leve hacia una mayor desigualdad; en el subperiodo siguiente de 2008-2017, nuevamente se evidencia un giro leve hacia la equidad; y por último, entre 2017-2019 tenemos nuevamente una perspectiva de aumento en la inequidad. En el caso chileno, si bien es la segunda nación más desigual de la muestra, presenta una tendencia de aumento de la equidad, hasta acercarse a los niveles de Estados Unidos para el año 2018; sin embargo, todavía se encuentra muy lejos de los países de cuartil superior como lo son Canadá y Finlandia.

Ilustración 10: Gráfico de dispersión Índice de GINI

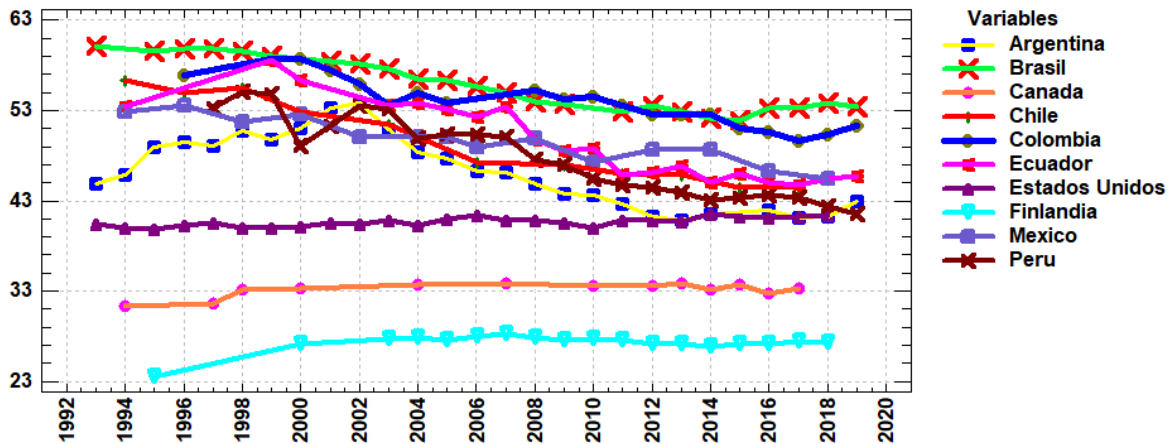
Dispersión Índice de Gini 1992-2019 países seleccionados



La gráfica de dispersión, por otro lado, nos reitera que Finlandia y Canadá son las dos naciones más equitativas de la muestra, y que sus datos presentan la menor dispersión, particularmente el país del atlántico norte tiene una desviación estándar de apenas 1,01; y el país norteamericano tiene una desviación típica de 0,80 lo que evidencia el alto nivel de equidad histórico, en el periodo comprendido entre 1992-2019 de ambas naciones.

Serie de tiempo: 78 Índice de GINI países seleccionados 1992-2019

Índice de Gini países seleccionados entre 1992-2019



Las gráficas de la serie de tiempo entre 1990 y 2019 reitera las conclusiones anteriores; si bien Brasil va mejorando en torno a su estado de inequidad, junto con Colombia continúan

siendo las dos naciones más inequitativas no solo de la muestra, sino del mundo, como lo pudimos apreciar en el primer análisis del Gini en perspectiva global. En segundo lugar, también se reitera que, de las naciones seleccionadas, las únicas dos que se ubican en una posición más cercana a la perfecta igualdad son Canadá y Finlandia. A propósito de Chile, si bien la gráfica muestra una disminución de la desigualdad continúa ocupando un lugar de inequidad muy fuerte en relación con las demás naciones latinoamericanas.

15 Anexos del capítulo de financiamiento de la educación superior en Colombia y Chile

Prueba de multicolinealidad para: Análisis de correlación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en Colombia.

Tabla 146: prueba de colinealidad

Coeficientes (SPSS):					
Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Desv. Error	Beta		
1 (Constante)	-38412051758,075	53168075193,392		-0,722	0,474
PIB en Colombia	0,009	0,000	0,996	80,485	0,000
Correlaciones				Estadísticas de colinealidad	
	Orden cero	Parcial	Parte	Tolerancia	VIF
	0,996	0,996	0,996	1,000	1,000

a. Variable dependiente: Col GP Educación Superior

El análisis de los coeficientes nos proporciona información tanto de la *tolerancia* como del FIV (Factor de inflación de la varianza); primero, existe un alto nivel de tolerancia = 1,000; recordemos que existe colinealidad cuando el FIV es de 10 o superior; en este caso tenemos un FIV de 1,000; por ende, no hay colinealidad.

Tabla 147: Estadísticas de residuos

Estadísticas de residuos (SPSS):					
	Mínimo	Máximo	Media	Desv. Desviación	N
Valor pronosticado	-36986855424,00	10975530975232,00	2686153840755,10	3333946746090,050	49
Residuo	-733489266688,000	812074205184,000	0,000	283984835198,056	49
Desv. Valor pronosticado	-0,817	2,486	0,000	1,000	49
Desv. Residuo	-2,556	2,830	0,000	0,990	49

a. Variable dependiente: Col GP Educación Superior

El análisis de los residuos nos indica que existe colinealidad cuando el análisis de la media de los residuos está en el 99.9% por fuera de los casos entre $\{-3 \text{ y } 3\}$ y en el 95% entre: $\{-1.96 \text{ y } 1.96\}$ como podemos apreciar las 3 medias de los residuos están dentro de este margen; el residual es 0,000; el valor pronostico tipificado = 0,000 y el residuo tipificado = 0,000; por lo tanto, no existe multicolinealidad entre estas variables.

Prueba de multicolinealidad para: Análisis de correlación entre las variables agregadas del financiamiento y el PIB en Chile

Coefficientes

	Mínimos Cuadrados	Estándar	Estadístico	
Parámetro	Estimado	Error	T	Valor-P
Intercepto	-1,07157E11	3,23558E10	-3,31182	0,0017
Pendiente	0,00947401	0,000367554	25,7758	0,0000

Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	0,964371	93,001	92,8611 porcentaje	1,78038E11	0,203472 (P=0,0000)	= 0,890342

a. Variable dependiente: Chile GP Educación Superior
b. Variable independiente: PIB en Chile
Formula: Lineal: $Y = a + b * X$

Los resultados nos permiten interpretar que existe un modelo lineal para describir la relación entre PIB en Chile y Chile GP Educación Superior. La ecuación del modelo ajustado

es: Chile GP Educación Superior = $-1,07157E11 + 0,00947401 * \text{PIB en Chile}$. Puesto que el valor-P en la tabla ANOVA es menor que 0,05, para el intercepto es de 0,0017, y para la pendiente 0,0000, los datos nos enseñan que existe una relación estadísticamente significativa entre Chile GP Educación Superior y PIB en Chile con un nivel de confianza dentro del 95,0%. En general, la prueba nos indica que existe un grado de relación muy alto, esto se evidencia en R , que es el coeficiente de correlación, dado que el valor máximo de R es 1, y en esta prueba $R = 0,964371$. Este dato se corrobora con R cuadrado –que expresa la varianza de la variable dependiente en porcentaje-; luego, R cuadrado nos indica que el comportamiento el Gasto Público en educación superior en el periodo 1970-2019 = 93,001; por ende, el estadístico R-Cuadrado señala que el modelo ajustado explica 93% de la variabilidad en Chile GP Educación Superior. Por su parte, la prueba t de student tiene la función de comparar dos medias para determinar la afirmación de la hipótesis nula o alternativa. Cuando los valores P-value son pequeños y menores a 0.05 entonces tenemos evidencia que las varianzas son distintas. En este caso el Valor-P con la prueba t-student para el intercepto es de 0,0017, y para la pendiente es de 0,0000, por lo tanto, se afirma la hipótesis alternativa. Además, es importante recordar que el valor del estadístico t es que éste es robusto, y, por tanto, resiste el problema de *Multicolinealidad*, si éste se presentara.

Por otro lado, el estadístico de Durbin-Watson (DW) examina los residuos para determinar si hay alguna correlación significativa basada en el orden en el que se presentan los datos. Puesto que el valor-P es menor que 0,05, hay indicación de una posible correlación serial con un nivel de confianza del 95,0%. Por último, tenemos un error típico de la estimación de 1,78038E11; debe recordarse que en cuanto mejor es el ajuste de la raíz cuadrada de la *media cuadrática residual*, menor debe ser el error típico de estimación como se presenta en este caso. Por otro lado, en el resumen del modelo vimos que el coeficiente Durbin-Watson está en 0,203472, el DW oscila entre: “{...} {0 y 4} y toma el valor de 2 cuando los residuos son independientes; y los valores menores que 2 indican correlación positiva; los valores mayores que 2 indican correlación negativa; y se afirma que existe interdependencia cuando el DW toma valores entre {1.5 y 2.5}.” (Pardo, M., & Ruiz, M. A.,

2005: 355), por lo tanto, en este análisis los residuos de las variables son independientes, y no se incurre en el error de *Multicolinealidad*. En consecuencia, se afirma la hipótesis 1: *En Chile existe relación entre el incremento del PIB y el Gasto Público en educación superior en el periodo 1970-2019*, y la variable independiente explica el 93% de los casos de la variable dependiente.

Prueba de multicolinealidad para: Análisis de correlación entre las variables agregadas del financiamiento y el PIB en Chile

Coefficientes						
		Mínimos Cuadrados	Estándar	Estadístico		
Parámetro	Estimado	Error	T	Valor-P		
Intercepto	18,8696	0,901714	20,9263	0,0000		
Pendiente	0	0	-0,342152	0,7339		

Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	-0,0527218	= 0,277958 %	-2,09638%	4,54289	= 0,112222 (P=0,0000)	= 0,918454

a. Variable dependiente: Chile GPE del gasto del gobierno
b. Variable independiente: PIB en Chile
Formula: Lineal: $Y = a + b * X$

Los datos nos muestran que no existe un modelo lineal para describir la relación entre Chile GPE del gasto del gobierno y PIB en Chile. La ecuación del modelo ajustado es Chile GPE del gasto del gobierno = 18,8696 - 0,0 * PIB en Chile. Puesto que el valor de R es -0,0527218, no hay una relación estadísticamente significativa entre Chile GPE del gasto del gobierno y PIB en Chile. El estadístico *R-Cuadrado* indica que el modelo ajustado explica 0,277958% de la variabilidad en Chile GPE del gasto del gobierno. El estadístico de Durbin-Watson (DW) examina los residuos para determinar si hay alguna correlación significativa basada en el orden en el que se presentan en el archivo de datos; dado que DW es 0,112222 reitera la conclusión de que la correlación es sumamente baja.

Análisis de regresión simple entre la matrícula y las principales variables de financiación en Colombia

Tabla 148: Verificación de la hipótesis 1: Análisis de regresión simple & ANOVA

Coefficientes				
	<i>Mínimos Cuadrados</i>	<i>Estándar</i>	<i>Estadístico</i>	
Parámetro	Estimado	Error	T	Valor-P
Intercepto	399049,	30171,9	13,2258	0,0000
Pendiente	2,29303E-7	7,07575E-9	32,4069	0,0000

Variable dependiente: Matrícula Colombia total Educación Superior
 Variable independiente: *Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)*
 Lineal: $Y = a + b \cdot X$

Análisis de Varianza					
Fuente	Suma de Cuadrados	Gl	Cuadrado Medio	Razón-F	Valor-P
Modelo	2,82565E13	1	2,82565E13	1050,21	0,0000
Residuo	1,26456E12	47	2,69056E10		
Total (Corr.)	2,9521E13	48			

De acuerdo con el manual realizado por los creadores del programa Statgraphics: “{...}.la T-estadística prueba la hipótesis nula de que el correspondiente parámetro del modelo es igual a 0, versus la hipótesis alternativa de que no es igual a 0. Pequeños P-Values (menores que 0.05 si se opera con un 5% de nivel de significancia) indican que el coeficiente del modelo es significativamente diferente de 0.” (Statgraphics, 2005: 3). En este caso ambos valores son = 0,0000; por ende, en este caso el estadístico T nos indica que hay relación entre las variables. La prueba F, que se encuentra en el análisis ANOVA, se interpreta de la siguiente forma: “{...} Cuanto mayor sea el valor de F, más diferenciados estarán los grupos.

Si la probabilidad encontrada es menor que alfa (nivel de significación), se rechaza la hipótesis nula.” (Briones, 2008). En este caso, el nivel de alfa es 0,05 y el P-value es = 0,000 por lo tanto se rechaza la hipótesis de no relación.

Tabla 149: Análisis de regresión simple

Análisis de regresión simple						
Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	0,978348	95,7164 %	95,6253%	164029	0,263378 (P=0,0000)	0,733969

a. Variable dependiente: *Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021
b. Variable independiente: *Colombia Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)*
Formula: Lineal: $Y = a + b * X$

Puesto que el valor-P en la tabla ANOVA es menor que 0,05, existe una relación estadísticamente significativa entre *el Gasto Público en educación superior en precios corrientes (Incluye SENA)* y *la Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021 con un nivel de confianza del 95,0%. Así mismo, el estadístico R = 0,978348, recordemos que el R de Pearson mide la relación entre variables donde los valores cercanos a 1 indican correlación positiva perfecta y los valores cercanos a -1 la correlación negativa; por lo tanto, R evidencia un valor de correlación muy alto. R cuadrado = 95,7164%, el cual nos indica que los valores de la variable dependiente se explican en un 95,7% a partir de los valores de la variable independiente. El estadístico de Durbin-Watson (DW) examina los residuos para determinar si hay alguna correlación significativa basada en el orden en el que se presentan en el archivo de datos. Dado que el valor-P = 0,0000 menor que 0,05, hay indicación de una posible correlación serial con un nivel de confianza del 95,0%.

Tabla 150: Verificación de la hipótesis 2: Análisis de regresión simple & ANOVA

Coefficientes				
	<i>Mínimos Cuadrados</i>	<i>Estándar</i>	<i>Estadístico</i>	
<i>Parámetro</i>	<i>Estimado</i>	<i>Error</i>	<i>T</i>	<i>Valor-P</i>
Intercepto	389910,	27499,6	14,1787	0,0000
Pendiente	2,15441E-9	6,13618E-11	35,1099	0,0000
Variable dependiente: <i>la Matricula Colombia total Educación Superior</i> entre 1970-2021				
Variable independiente: Incremento del PIB				
Lineal: $Y = a + b \cdot X$				

Análisis de Varianza					
Fuente	Suma de Cuadrados	Gl	Cuadrado Medio	Razón-F	Valor-P
Modelo	2,88846E13	1	2,88846E13	1232,71	0,0000
Residuo	1,14816E12	49	2,34319E10		
Total (Corr.)	3,00328E13	50			

La T-estadística = 0,0000 tanto del *intercepto como de la pendiente*, ambos por ende son significativamente menores a 0,05, y por lo tanto, el coeficiente del modelo presenta evidencia de relación entre las variables. La prueba F, que se encuentra en el análisis ANOVA, se interpreta de la misma forma; en este caso, el valor de P = 0,0000, evidentemente está dentro del nivel de alfa (0,05) por lo tanto, se rechaza la hipótesis de no relación.

Tabla 151: Análisis de regresión simple

Análisis de regresión simple						
Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	0,980699	96,177 %	96,0989 %	153075	0,198257 (P=0,0000)	0,743518
a. Variable dependiente: <i>Matricula Colombia total Educación Superior</i> entre 1970-2021						
b. Variable independiente: Incremento del PIB						
Formula: Lineal: $Y = a + b \cdot X$						

El estadístico R = 0,980699 evidenciando una fuerte relación entre las variables; R cuadrado = 96,177 % indicando que los valores de la *Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021 tienen relación con el *Incremento del PIB* en un porcentaje del 96%. Y el estadístico de Durbin-Watson (DW) examina los residuos para determinar si hay alguna

correlación significativa basada en el orden en el que se presentan en el archivo de datos. Puesto que el valor-P = 0,0000 es menor que 0,05, y dado que DW = 0,198257, por lo tanto, existe variación aleatoria en los residuos al ser cercana a 2, se encuentra evidencia para afirmar la hipótesis alternativa.

Tabla 152: Verificación de la hipótesis 3: Análisis de regresión simple & ANOVA

Coefficientes					
	Mínimos Cuadrados	Estándar	Estadístico		
Parámetro	Estimado	Error	T	Valor-P	
Intercepto	-1,6264E6	309188,	-5,26024	0,0000	
Pendiente	3,43038E6	391197,	8,76893	0,0000	
Variable dependiente: Matricula Colombia total Educación Superior entre 1970-2021					
Variable independiente: Gasto público en educación superior como % del PIB					
Lineal: $Y = a + b \cdot X$					
Análisis de Varianza					
Fuente	Suma de Cuadrados	Gl	Cuadrado Medio	Razón-F	Valor-P
Modelo	1,8322E13	1	1,8322E13	76,89	0,0000
Residuo	1,1199E13	47	2,38276E11		
Total (Corr.)	2,9521E13	48			

La T-estadística = 0,0000 tanto del *intercepto como de la pendiente*, ambos por ende son significativamente menores a 0,05, y por ende, el coeficiente del modelo presenta evidencia de relación entre las variables. La prueba F, que se encuentra en el análisis ANOVA, se interpreta de la misma forma; en este caso, el valor de P = 0,0000, evidentemente está dentro del nivel de alfa (0,05) por lo tanto, se rechaza la hipótesis de no relación.

Tabla 153: Análisis de regresión simple

Análisis de regresión simple						
Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	0,78781	62,0644 %	61,2573 %	488135	0,242623 (P=0,0000)	0,845281

a. Variable dependiente: *Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021

b. Variable independiente: Gasto público en educación superior como % del PIB

Formula: Lineal: $Y = a + b * X$

R = 0,78781 por ende, existe una relación positiva entre las variables, el R cuadrado = 62,0644% lo que nos señala que la *Matricula Colombia total Educación Superior* entre 1970-2021 es explicada en un 62% por los valores de *Gasto público en educación superior como % del PIB*. El estadístico de Durbin-Watson (DW) examina los residuos para determinar si hay alguna correlación significativa basada en el orden en el que se presentan en el archivo de datos. Puesto que el valor-P es menor = 0,0000, evidentemente menor que 0,05, hay indicación de una posible correlación serial con un nivel de confianza del 95,0%. Sin embargo, el DW = 0,242623, por lo tanto, cercano a 2, pero, empieza a distanciarse, por ende, la correlación es positiva y es fuerte, aunque en menor medida que en los análisis anteriores.

Análisis de regresión simple entre la matrícula y las principales variables de financiación en Chile

Tabla 154: Análisis de regresión simple & ANOVA

Coeficientes				
	Mínimos Cuadrados	Estándar	Estadístico	
Parámetro	Estimado	Error	T	Valor-P
Intercepto	273635,	28767,9	9,5118	0,0000
Pendiente	5,75881E-7	3,64768E-8	15,7876	0,0000

Variable dependiente: *Matricula Chile total Educación Superior* entre 1970-2021

Variable independiente: Gasto Público en educación superior en precios corrientes

Lineal: $Y = a + b * X$

Análisis de Varianza					
Fuente	Suma de Cuadrados	Gl	Cuadrado Medio	Razón-F	Valor-P
Modelo	7,50983E12	1	7,50983E12	249,25	0,0000
Residuo	1,5065E12	50	3,01299E10		
Total (Corr.)	9,01633E12	51			

La T-estadística = 0,0000 tanto del *intercepto como de la pendiente*, ambos por ende son significativamente menores a 0,05, y por lo tanto, el coeficiente del modelo presenta evidencia de relación entre las variables. La prueba F, que se encuentra en el análisis ANOVA, se interpreta de la misma forma; en este caso, el valor de P = 0,0000, evidentemente está dentro del nivel de alfa (0,05) por lo tanto, se rechaza la hipótesis de no relación.

Tabla 155: Análisis de regresión simple

Análisis de regresión simple						
Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	0,912642	83,2915%	82,9573%	173580	0,0861417 (P=0,0000)	0,914736
Variable dependiente: Matrícula Chile total Educación Superior entre 1970-2021						
Variable independiente: Gasto Público en educación superior en precios corrientes						
Formula: Lineal: $Y = a + b * X$						

El coeficiente R = 0,912642, por lo tanto, se presente evidencia de una relación muy fuerte entre las variables. En segundo lugar, dado que R cuadrado = 83,29%, esto nos indica que los datos del *Gasto Público en educación superior en precios corrientes* explican el comportamiento del 83% de los datos de la variable: *Matrícula Chile total Educación Superior entre 1970-2021*. R cuadrado ajustado -que es un coeficiente más estable- corrobora esta conclusión. El estadístico de Durbin-Watson (DW) = 0,0861417, no es cercano a 2, sin embargo, la autocorrelación en los residuos = 0,914736. Recordemos que: “{...} Muestra la correlación estimada entre residuos consecutivos en una escala de -1 a 1. Valores lejanos de 0 indican que la estructura importante no ha sido medida o representada por el modelo.” (Statgraphics, 2005: 4). En este caso el valor es muy cercano a 1, por ende, que la estructura de los datos si es representada por el modelo lineal. Ahora, el P-value del DW = 0,0000 evidenciando la interpretación anterior de la afirmación de la hipótesis alternativa, puesto que es menor que el valor de alfa (0,05%).

Tabla 156: Verificación de la hipótesis 2: Análisis de regresión simple & ANOVA

Coefficientes				
Verificación de la hipótesis 2: Análisis de regresión simple & ANOVA				
	Mínimos Cuadrados	Estándar	Estadístico	
Parámetro	Estimado	Error	T	Valor-P
Intercepto	176969,	15645,5	11,3112	0,0000
Pendiente	6,07029E-9	1,77729E-10	34,1547	0,0000
Variable dependiente: Matricula Chile total Educación Superior entre 1970-2021				
Variable independiente: PIB Chile en pesos corrientes				
Lineal: $Y = a + b \cdot X$				

Análisis de Varianza					
Fuente	Suma de Cuadrados	Gl	Cuadrado Medio	Razón-F	Valor-P
Modelo	8,64576E12	1	8,64576E12	1166,54	0,0000
Residuo	3,70571E11	50	7,41143E9		
Total (Corr.)	9,01633E12	51			

Como en los casos anteriores, la T-estadística = 0,0000 tanto del *intercepto* como de la *pendiente*, ambos por ende son significativamente menores a 0,05, y por lo tanto, el coeficiente del modelo presenta evidencia de relación entre las variables. La prueba F, que se encuentra en el análisis ANOVA, se interpreta de la misma forma; en este caso, el valor de P = 0,0000, evidentemente está dentro del nivel de alfa (0,05) por lo tanto, se rechaza la hipótesis de no relación.

Tabla 157: Análisis de regresión simple

Análisis de regresión simple						
Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	0,979234	95,89%	95,8078%	86089,6	0,178317 (P=0,0000)	0,738616
Variable dependiente: Matricula Chile total Educación Superior entre 1970-2021						
Variable independiente: PIB Chile en pesos corrientes						
Formula: Lineal: $Y = a + b \cdot X$						

El coeficiente de Pearson, R = 0,979234, por ende, éste nos indica la fuerte correlación entre las variables. El R cuadrado = 95,89%, por lo tanto, los datos de la *Matricula Chile total*

Educación Superior entre 1970-2021 se explican en un 95,8% a partir del *PIB Chile en pesos corrientes*. El R-cuadrado ajustado confirma la interpretación anterior. Por su parte, el DW = 0,178317, y en consecuencia, es cercano a 2, expresando una diferencia entre los residuos que permiten afirmar la hipótesis alternativa. Esta conclusión se refuerza con el P-value de DW = 0,0000 el cual evidentemente se encuentra dentro de la significancia de alfa (0,05%).

Tabla 158: Verificación de la hipótesis 3: Análisis de regresión simple & ANOVA

Coeficientes				
Verificación de la hipótesis 3: Análisis de regresión simple & ANOVA				
	Mínimos Cuadrados	Estándar	Estadístico	
Parámetro	Estimado	Error	T	Valor-P
Intercepto	648631,	119075,	5,44723	0,0000
Pendiente	-156051,	128480,	-1,21459	0,2302
Variable dependiente: Matrícula Chile total Educación Superior entre 1970-2021				
Variable independiente: Gasto público en educación superior como % del PIB				
Lineal: $Y = a + b \cdot X$				

Análisis de Varianza					
Fuente	Suma de Cuadrados	Gl	Cuadrado Medio	Razón-F	Valor-P
Modelo	2,584E11	1	2,584E11	1,48	0,2302
Residuo	8,75793E12	50	1,75159E11		
Total (Corr.)	9,01633E12	51			

El análisis ANOVA, como los coeficientes iniciales de la correlación simple, en nuestras variables de análisis nos indica que, el valor P-value para la T-estadística = 0,0000 para del *intercepto*, mientras que para la pendiente = 0,2302; dado que el valor-P en los coeficientes es mayor o igual a 0,05, no hay una relación estadísticamente significativa entre las variables. Se llega a la misma conclusión con la prueba F, que se encuentra en el análisis ANOVA; en este caso, el valor de P = 0,2302, el cual también está fuera del nivel de alfa (0,05), por lo tanto, se acepta la hipótesis de no relación.

Tabla 159: Análisis de regresión simple

Análisis de regresión simple

Modelo	R	R cuadrado	R-cuadrado (ajustado para g.l.) =	Error estándar del est. =	Durbin-Watson	Autocorrelación de residuos en retraso 1
1	-0,16929	2,86591%	0,92323%	418520	0,0123704 (P=0,0000)	0,949866

Variable dependiente: Matrícula Chile total Educación Superior entre 1970-2021

Variable independiente: Gasto público en educación superior como % del PIB

Formula: Lineal: $Y = a + b * X$

El coeficiente de Pearson en este caso = -0,16929, expresado una mayor cercanía a la correlación negativa perfecta que a la correlación positiva, indicando que no existe relación entre las variables. El R cuadrado = 2,86591% expresando que la variable *Matrícula Chile total Educación Superior entre 1970-2021* apenas puede ser explicada en un 2,86% por la variable *Gasto público en educación superior como % del PIB*. Esta interpretación es todavía más fuerte con *R-cuadrado ajustado*, el cual expresa que la relación es apenas del 0,923%. El estadístico de Durbin-Watson (DW) = 0,0123704, lo cual es sumamente alejado de 2, y por ende, afirma la hipótesis nula. El p-value de DW = 0,0000, pero esto se explica más por la cercanía a la correlación negativa perfecta que a la afirmación de la hipótesis alternativa.

16 Anexo: Capítulo Economía política de la educación superior en Colombia

Tabla 160: Aportes de la nación a las universidades públicas en Colombia en precios corrientes y en porcentaje del PIB

Aportes de la nación a las universidades públicas en Colombia en precios corrientes y en porcentaje del PIB					
Años	B_6 = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia	B_7 = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia	B_8 = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes	B_9 = Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como % del PIB).	B_{10} = PRODUCTO INTERNO BRUTO

1971	\$ 413.008.000 ⁵⁰⁹	\$ 208.403.000	\$ 621.411.000 ⁵¹⁰	0,41	\$ 152.262.800.000
1972	\$ 712.388.000	\$ 284.135.000	\$ 996.523.000	0,54	\$ 186.092.300.000
1973	\$ 889.238.000	\$ 271.500.000	\$ 1.160.738.000	0,48	\$ 243.235.900.000
1974	\$ 1.195.775.000	\$ 185.000.000	\$ 1.380.775.000	0,42	\$ 329.155.400.000
1975	\$ 1.773.939.000	\$ 164.450.000	\$ 1.938.389.000	0,47	\$ 412.828.700.000
1976	\$ 2.140.183.000	\$ 138.750.000	\$ 2.278.933.000	0,43	\$ 532.960.800.000
1977	\$ 3.130.882.000	\$ 106.360.000	\$ 3.237.242.000	0,47	\$ 687.519.432.000
1978	\$ 4.276.000.000	\$ 146.690.000	\$ 4.422.690.000	0,48	\$ 916.569.700.000
1979	\$ 6.522.800.000	\$ 172.840.000	\$ 6.695.640.000	0,56	\$ 1.195.379.500.000
1980	\$ 8.171.000.000	\$ 254.750.000	\$ 8.425.750.000	0,53 ⁵¹¹	\$ 1.579.130.000.000
1981	\$ 10.613.571.000 ⁵¹²	\$ 357.600.000	\$ 10.971.171.000	0,55	\$ 1.982.778.000.000
1982	\$ 13.797.000.000	\$ 693.000.000	\$ 14.490.000.000	0,58	\$ 2.497.298.000.000
1983	\$ 17.635.000.000	\$ 663.000.000	\$ 18.298.000.000	0,60	\$ 3.054.137.000.000
1984	\$ 23.342.000.000	\$ 810.000.000	\$ 24.152.000.000	0,63	\$ 3.856.584.000.000
1985	\$ 26.518.000.000	\$ 2.088.000.000	\$ 28.606.000.000	0,58	\$ 4.965.883.000.000
1986	\$ 33.859.000.000	\$ 1.458.000.000	\$ 35.317.000.000	0,52	\$ 6.787.956.000.000
1987	\$ 42.270.000.000	\$ 2.707.000.000	\$ 44.977.000.000	0,51	\$ 8.824.408.000.000
1988	\$ 52.022.000.000	\$ 4.599.000.000	\$ 56.621.000.000	0,49	\$ 11.631.868.000.000
1989	\$ 69.717.000.000	\$ 4.914.000.000	\$ 74.631.000.000	0,49	\$ 15.350.344.000.000 ⁵¹³
1990	\$ 89.743.000.000	\$ 6.604.000.000	\$ 96.347.000.000	0,40	\$ 24.030.173.000.000
1991					\$ 31.130.592.000.000
1992	\$ 81.644.000.000	\$ 19.666.000.000	\$ 101.310.000.000	0,25	\$ 39.730.752.000.000
1993	\$ 262.082.000.000	\$ 26.512.000.000	\$ 288.594.000.000	0,55	\$ 52.271.688.000.000
1994	\$ 371.325.000.000	\$ 43.479.000.000	\$ 414.804.000.000	0,61	\$ 67.532.862.000.000
1995	\$ 470.633.000.000	\$ 62.080.000.000	\$ 532.713.000.000	0,63	\$ 84.439.109.000.000
1996	\$ 649.392.000.000	\$ 120.478.000.000	\$ 769.870.000.000	0,76	\$ 100.711.389.000.000
1997	\$ 681.850.000.000	\$ 151.832.000.000	\$ 833.682.000.000	0,68	\$ 121.707.501.000.000
1998	\$ 1.061.724.000.000	\$ 127.038.000.000	\$ 1.188.762.000.000	0,85	\$ 140.483.322.000.000
1999	\$ 1.235.032.000.000	\$ 181.239.000.000	\$ 1.416.271.000.000	0,93	\$ 151.565.005.000.000
2000	\$ 1.333.498.000.000	\$ 191.550.000.000	\$ 1.525.048.000.000	0,87	\$ 174.896.258.000.000
2001	\$ 1.451.495.000.000	\$ 207.301.000.000	\$ 1.658.796.000.000	0,88	\$ 188.558.786.000.000 ⁵¹⁴
2002					245.323.000.000.000 ⁵¹⁵
2003	\$ 1.336.932.000.000	\$ 39.100.000.000	\$ 1.376.032.000.000	0,51	272.345.000.000.000
2004	\$ 1.419.948.000.000	\$ 41.237.000.000	\$ 1.461.185.000.000	0,47	307.762.000.000.000
2005	\$ 1.507.126.000.000	\$ 42.803.000.000	\$ 1.549.929.000.000	0,46	340.156.000.000.000
2006	\$ 1.614.182.000.000	\$ 46.126.000.000	\$ 1.660.308.000.000	0,43	383.898.000.000.000
2007	\$ 1.706.155.000.000	\$ 48.271.000.000	\$ 1.754.426.000.000	0,41	431.072.000.000.000
2008	\$ 1.792.706.000.000	\$ 50.744.000.000	\$ 1.843.450.000.000	0,38	480.087.000.000.000
2009	\$ 1.935.147.000.000	\$ 54.085.000.000	\$ 1.989.232.000.000	0,39	504.647.000.000.000
2010	\$ 2.070.291.000.000	\$ 168.624.000.000	\$ 2.238.915.000.000	0,41	544.924.000.000.000
2011	\$ 2.140.434.000.000	\$ 104.402.000.000	\$ 2.244.836.000.000	0,36	619.894.000.000.000
2012	\$ 2.389.895.000.000	\$ 107.534.000.000	\$ 2.497.429.000.000	0,38	664.240.000.000.000

⁵⁰⁹ Datos de los gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia en el periodo 1992-2001 disponible en: IESALC – UNESCO (2002). *LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA*. DIGITAL OBSERVATORY FOR HIGHER EDUCATION

IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. UNESCO IES/2002/ED/PI/28, disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve, pp. 75-76.

⁵¹⁰ Datos entre 1982-1990 en: República de Colombia, Departamento de Planeación nacional (1991). *Plan de apertura educativa*. Bogotá: DNP, pp. 75

⁵¹¹ Datos de 1980-1989 en ICFES (1991).

⁵¹² Datos desde 1971-1981 en UNESCO-CRESALC (1985). *La educación superior en Colombia*. Caracas CRESALC-UNESCO, pp. 56. El nombre de la variable es: Aporte de la nación para el funcionamiento de las universidades oficiales, incluye lo que en su época se denominaba funcionamiento básico +adicional.

⁵¹³ Datos del PIB entre 1980-1989 en ICFES (2001).

⁵¹⁴ Datos del PIB entre 1990-2001, fuente: Banco de la República (2021) (captura 11 de noviembre de 2021), en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/catalogo#pib1994>

⁵¹⁵ Datos de financiamiento en Colombia entre 2002-2015 en: SNIES (2016). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: mayo de 2016).

2013	\$ 2.521.620.000.000	\$ 309.007.000.000	\$ 2.830.627.000.000	0,40	710.497.000.000.000
2014	\$ 2.615.420.000.000	\$ 457.726.000.000	\$ 3.073.146.000.000	0,41	757.506.000.000.000
2015	\$ 2.740.865.000.000	\$ 408.237.000.000	\$ 3.149.102.000.000	0,39	800.849.000.000.000
2016	\$ 2.927.670.000.000	\$ 440.476.000.000	\$ 3.368.146.000.000	0,39	863.782.000.000.000 ⁵¹⁶
2017	\$ 3.285.567.291.411	\$ 369.344.440.510	\$ 3.654.911.731.921	0,40	\$ 920.471.000.000.000
2018	\$ 3.440.000.000.000	\$ 228.508.000.000	\$ 3.668.508.000.000	0,37	\$ 987.791.000.000.000

Elaboró: Montoya (2020). Fuente de datos: Banco Mundial (2020), (información capturada el 5 de mayo de 2020), disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/> Los datos entre 1971-1979 en: UNESCO-CRESALC (1985). *La educación superior en Colombia*. Caracas CRESALC-UNESCO, pp. 54. Los datos entre 1970-1979 son tomados de: Fuente: DANE (1984). *50 años de estadísticas educativas*. Bogotá: DANE., pp. 117-118. Los datos entre 1980 y 1989 son tomados de: ICFES (1991). Anuario de Estadísticas de la Educación Superior. Bogotá: ICFES., cuadro 1.5. Los datos de 1990 al año 2000 son de: República de Colombia- Ministerio de Educación Nacional (2001). *Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia*. Bogotá: MEN., pp. 12. IESALC-UNESCO (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC-UNESCO., pp. 74. Datos de financiamiento en Colombia entre 2002-2015 en: SNIES (2016). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: mayo de 2016). Fuente: SNIES (2016). En: <http://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html> Los datos entre 2016-2017 son tomados de: Ministerio de Educación Nacional (2019), *Información Nacional 2010-2018*. Bogotá: Educación Superior, Subdirección de desarrollo Sectorial (Fecha de corte, junio-diciembre de 2019), disponible en: <https://snies.mineduccion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/> Los datos del PIB son tomados de: Banco de la República (2020), *Producto Interno Bruto total y por habitante. A precios corrientes en miles de millones de pesos constantes año base 2015*, (capturado en 26/06/2020), disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/producto-interno-bruto-pib>.

Tabla 161: Cálculo de los gastos de funcionamiento e inversión en las universidades públicas en Colombia en el periodo 1971-2018 deflactados por IPC

Cálculo de los gastos de funcionamiento e inversión en las universidades públicas en Colombia en el periodo 1971-2018 deflactados por IPC

Años	B_6 = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes	%	IPC	B_{12} = Gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC	B_7 = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia en precios corrientes	%	IPC	B_{13} = Gastos de Inversión de las Universidades Públicas en Colombia deflactado por IPC
1971	\$ 413.008.000	100	14,03	3,39703E-06	\$ 208.403.000	100	14,03	6,73215E-06
1972	\$ 712.388.000	100	13,99	1,96382E-06	\$ 284.135.000	100	13,99	4,92372E-06
1973	\$ 889.238.000	100	24,08	2,70794E-06	\$ 271.500.000	100	24,08	8,86924E-06
1974	\$ 1.195.775.000	100	26,35	2,20359E-06	\$ 185.000.000	100	26,35	1,42432E-05
1975	\$ 1.773.939.000	100	17,77	1,00173E-06	\$ 164.450.000	100	17,77	1,08057E-05
1976	\$ 2.140.183.000	100	25,76	1,20364E-06	\$ 138.750.000	100	25,76	1,85658E-05
1977	\$ 3.130.882.000	100	28,71	9,16994E-07	\$ 106.360.000	100	28,71	2,69932E-05
1978	\$ 4.276.000.000	100	18,42	4,30776E-07	\$ 146.690.000	100	18,42	1,25571E-05
1979	\$ 6.522.800.000	100	28,8	4,41528E-07	\$ 172.840.000	100	28,8	1,66628E-05

⁵¹⁶ Los datos de 2015 y 2016 del PIB se tomaron de: Banco de la República (2020), *Producto Interno Bruto total y por habitante. A precios corrientes en miles de millones de pesos constantes año base 2015*, (capturado en 26/06/2020), disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/producto-interno-bruto-pib>

1980	\$ 8.171.000.000	100	25,85	3,16363E-07	\$ 254.750.000	100	25,85	1,01472E-05
1981	\$ 10.613.571.000	100	26,36	2,48361E-07	\$ 357.600.000	100	26,36	7,37136E-06
1982	\$ 13.797.000.000	100	24,03	1,74168E-07	\$ 693.000.000	100	24,03	3,46753E-06
1983	\$ 17.635.000.000	100	16,64	9,43578E-08	\$ 663.000.000	100	16,64	2,5098E-06
1984	\$ 23.342.000.000	100	18,28	7,83138E-08	\$ 810.000.000	100	18,28	2,25679E-06
1985	\$ 26.518.000.000	100	22,45	8,46595E-08	\$ 2.088.000.000	100	22,45	1,07519E-06
1986	\$ 33.859.000.000	100	20,95	6,18742E-08	\$ 1.458.000.000	100	20,95	1,4369E-06
1987	\$ 42.270.000.000	100	24,02	5,68252E-08	\$ 2.707.000.000	100	24,02	8,87329E-07
1988	\$ 52.022.000.000	100	28,12	5,40541E-08	\$ 4.599.000.000	100	28,12	6,11437E-07
1989	\$ 69.717.000.000	100	26,12	3,74658E-08	\$ 4.914.000.000	100	26,12	5,31543E-07
1990	\$ 89.743.000.000	100	32,36	3,60585E-08	\$ 6.604.000.000	100	32,36	4,90006E-07
1991		100	26,82			100	26,82	
1992	\$ 81.644.000.000	100	25,13	3,078E-08	\$ 19.666.000.000	100	25,13	1,27784E-07
1993	\$ 262.082.000.000	100	22,6	8,62326E-09	\$ 26.512.000.000	100	22,6	8,52444E-08
1994	\$ 371.325.000.000	100	22,59	6,08362E-09	\$ 43.479.000.000	100	22,59	5,19561E-08
1995	\$ 470.633.000.000	100	19,46	4,13486E-09	\$ 62.080.000.000	100	19,46	3,13466E-08
1996	\$ 649.392.000.000	100	21,63	3,33081E-09	\$ 120.478.000.000	100	21,63	1,79535E-08
1997	\$ 681.850.000.000	100	17,68	2,59295E-09	\$ 151.832.000.000	100	17,68	1,16444E-08
1998	\$ 1.061.724.000.000	100	16,7	1,57291E-09	\$ 127.038.000.000	100	16,7	1,31457E-08
1999	\$ 1.235.032.000.000	100	9,23	7,47349E-10	\$ 181.239.000.000	100	9,23	5,09272E-09
2000	\$ 1.333.498.000.000	100	8,75	6,56169E-10	\$ 191.550.000.000	100	8,75	4,568E-09
2001	\$ 1.451.495.000.000	100	7,65	5,27043E-10	\$ 207.301.000.000	100	7,65	3,69029E-09
2002		100	6,99			100	6,99	
2003	\$ 1.336.932.000.000	100	6,49	4,8544E-10	\$ 39.100.000.000	100	6,49	1,65985E-08
2004	\$ 1.419.948.000.000	100	5,5	3,87338E-10	\$ 41.237.000.000	100	5,5	1,33375E-08
2005	\$ 1.507.126.000.000	100	4,85	3,21805E-10	\$ 42.803.000.000	100	4,85	1,1331E-08
2006	\$ 1.614.182.000.000	100	4,48	2,7754E-10	\$ 46.126.000.000	100	4,48	9,71253E-09
2007	\$ 1.706.155.000.000	100	5,69	3,33498E-10	\$ 48.271.000.000	100	5,69	1,17876E-08
2008	\$ 1.792.706.000.000	100	7,67	4,27845E-10	\$ 50.744.000.000	100	7,67	1,51151E-08
2009	\$ 1.935.147.000.000	100	2	1,03351E-10	\$ 54.085.000.000	100	2	3,69788E-09
2010	\$ 2.070.291.000.000	100	3,17	1,53119E-10	\$ 168.624.000.000	100	3,17	1,87992E-09
2011	\$ 2.140.434.000.000	100	3,73	1,74264E-10	\$ 104.402.000.000	100	3,73	3,57273E-09
2012	\$ 2.389.895.000.000	100	2,44	1,02097E-10	\$ 107.534.000.000	100	2,44	2,26905E-09
2013	\$ 2.521.620.000.000	100	1,94	7,69347E-11	\$ 309.007.000.000	100	1,94	6,27817E-10
2014	\$ 2.615.420.000.000	100	3,66	1,39939E-10	\$ 457.726.000.000	100	3,66	7,99605E-10
2015	\$ 2.740.865.000.000	100	6,77	2,47002E-10	\$ 408.237.000.000	100	6,77	1,65835E-09
2016	\$ 2.927.670.000.000	100	5,75	1,96402E-10	\$ 440.476.000.000	100	5,75	1,30541E-09
2017	\$ 3.285.567.291.411	100	4,09	1,24484E-10	\$ 369.344.440.510	100	4,09	1,10737E-09
2018	\$ 3.440.000.000.000	100	3,18	9,24419E-11	\$ 228.508.000.000	100	3,18	1,39164E-09

Elaboró: Montoya (2021). Fuente de datos: Banco Mundial (2020), (información capturada el 5 de mayo de 2020), disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/>

Comparación de la financiación por parte del gobierno del sistema de universidades públicas y de la educación terciaria (Incluye IES públicas y SENA)

Tabla 162: Comparación de la financiación por parte del gobierno del sistema de universidades públicas y de la educación terciaria (Incluye IES públicas y SENA):

Años	B_4 = Gasto público en educación superior como % del PIB en Colombia incluye SENA ⁵¹⁷	B_5 = Gasto público en educación superior en precios corrientes incluye SENA ⁵¹⁸	B_8 = Total gastos de las Universidades Públicas en Colombia (Gastos + Inversión) en precios corrientes ⁵¹⁹	B_9 = Total gastos de las Universidades Públicas (Gasto + Inversión) como % del PIB ⁵²⁰
1971	0,51	\$ 787.136.000	\$ 621.411.000	0,41
1972	0,57	\$ 1.075.163.000	\$ 996.523.000	0,54
1973	0,53	\$ 1.293.493.000	\$ 1.160.738.000	0,48
1974	0,44	\$ 1.460.701.000	\$ 1.380.775.000	0,42
1975	0,49	\$ 2.026.579.000	\$ 1.938.389.000	0,47
1976	0,44	\$ 2.371.694.000	\$ 2.278.933.000	0,43
1977	0,48	\$ 3.332.234.000	\$ 3.237.242.000	0,47
1978	0,49	\$ 4.422.690.000	\$ 4.422.690.000	0,48
1979	0,60 ⁵²¹	\$ 7.086.507.000	\$ 6.695.640.000	0,56
1980	0,66	\$ 10.481.000.000	\$ 8.425.750.000	0,53
1981	0,72	\$ 14.198.000.000	\$ 10.971.171.000	0,55
1982	0,74	\$ 18.478.000.000	\$ 14.490.000.000	0,58
1983	0,78	\$ 23.787.000.000	\$ 18.298.000.000	0,60
1984	0,76	\$ 29.288.000.000	\$ 24.152.000.000	0,63
1985	0,71	\$ 35.457.000.000	\$ 28.606.000.000	0,58
1986	0,68	\$ 46.049.000.000	\$ 35.317.000.000	0,52
1987	0,65	\$ 57.268.000.000	\$ 44.977.000.000	0,51
1988	0,60	\$ 70.130.000.000	\$ 56.621.000.000	0,49
1989	0,62	\$ 95.373.000.000 ⁵²²	\$ 74.631.000.000	0,49
1990			\$ 96.347.000.000	0,40

⁵¹⁷ En la síntesis estadísticas del 2016 esta variable recibe el nombre de: Part. De los Aportes Nación a las IES como % del PIB

⁵¹⁸ En la síntesis estadística de 2016 esta variable tiene el título de: Gasto Público Educación Superior Sector Público (Incluye recursos del SENA).

⁵¹⁹ Datos entre 1982-1990 en: República de Colombia, Departamento de Planeación nacional (1991). *Plan de apertura educativa*. Bogotá: DNP, pp. 75

⁵²⁰ Datos de 1980-1989 en ICFES (1991).

⁵²¹ Los datos entre 1971-1979 en: UNESCO-CRESALC (1985). *La educación superior en Colombia*. Caracas CRESAL-UNESCO, pp. 54.

⁵²² El título de la variable en la síntesis estadística del ICFES (1991 es: Gasto de educación superior en millones de pesos corrientes. Se multiplicó por 1.000.000 para dejar la cifra en pesos.

1991				
1992	0,52	\$ 205.141.000.000	\$ 101.310.000.000	0,25
1993	0,57	\$ 296.590.000.000	\$ 288.594.000.000	0,55
1994	0,63	\$ 426.288.000.000	\$ 414.804.000.000	0,61
1995	0,64	\$ 543.953.000.000	\$ 532.713.000.000	0,63
1996	0,78	\$ 789.251.000.000	\$ 769.870.000.000	0,76
1997	0,88	\$ 1.074.419.000.000	\$ 833.682.000.000	0,68
1998	0,87	\$ 1.228.904.000.000	\$ 1.188.762.000.000	0,85
1999	0,97	\$ 1.476.602.000.000	\$ 1.416.271.000.000	0,93
2000	0,91	\$ 1.585.342.000.000	\$ 1.525.048.000.000	0,87
2001	0,91	\$ 1.720.572.000.000 ⁵²³	\$ 1.658.796.000.000	0,88
2002	0,90 ⁵²⁴	2.206.776.745.091		
2003	0,88	2.389.723.274.013	\$ 1.376.032.000.000	0,51
2004	0,93	2.862.347.530.811	\$ 1.461.185.000.000	0,47
2005	0,89	3.015.590.683.755	\$ 1.549.929.000.000	0,46
2006	0,89	3.404.290.390.784	\$ 1.660.308.000.000	0,43
2007	0,87	3.747.570.795.251	\$ 1.754.426.000.000	0,41
2008	0,89	4.251.516.506.323	\$ 1.843.450.000.000	0,38
2009	0,96	4.838.949.367.454	\$ 1.989.232.000.000	0,39
2010	1,05	5.696.089.392.109	\$ 2.238.915.000.000	0,41
2011	0,93	5.793.831.120.212	\$ 2.244.836.000.000	0,36
2012	0,95	6.343.219.177.907	\$ 2.497.429.000.000	0,38
2013	0,97	6.868.304.313.497	\$ 2.830.627.000.000	0,40
2014	1,01	7.670.643.402.094	\$ 3.073.146.000.000	0,41
2015	1,03	8.257.828.165.687	\$ 3.149.102.000.000	0,39
2016	0,85 ⁵²⁵	\$ 7.313.192.256.176 ⁵²⁶	\$ 3.368.146.000.000	0,39
2017	0,88	\$ 8.055.771.402.341 ⁵²⁷	\$ 3.654.911.731.921	0,40

⁵²³ El dato de gasto en educación superior de 1992-2001 se obtiene en: IESALC – UNESCO (2002). *LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA*. DIGITAL OBSERVATORY FOR HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. UNESCO IES/2002/ED/PI/28, disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve, pp. 75-76. Sin embargo, la variable en el documento se titula: *Composición porcentual de los egresos de las IES públicas (1992-2.001) (En miles de millones de pesos)*, pero dado que barca: Gastos de personal + Gastos generales + T. Ctes + G. Comp. + Total gastos de funcionamiento + Servicio de la deuda + Gastos de Inversión; por lo tanto, en realidad la variable se refiere es al gasto total de educación superior en Colombia en dicho periodo.

⁵²⁴ Los datos de esta variable desde el 2002-2015 incluyen los datos de formación del SENA, ver SNIES (2016).

⁵²⁵ Datos 2016-2017-2018 cálculos propios.

⁵²⁶ Aunque parezca increíble, en el Informe de Gestión Servicio Nacional de Aprendizaje del año 2016 no se presenta el dato de ejecución presupuestal en precios corrientes, se presentan solo datos en porcentaje de cumplimiento. Por ese motivo, para establecer el dato del SENA (2016) se recurre a la apropiación presupuestal del SENA del 2016, la cual fue de: \$3.096.495.603.177. (Resolución Nro 1, SENA, Dirección General, Bogotá), disponible en: https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion_sena_0001_2016.htm Nosotros veníamos trabajando con el dato de Ejecución gastos diciembre en los cálculos propios de 2017 y 2018, por ende, puede presentarse una variación financiera al final del año, pero teniendo en cuenta que ésta casi siempre es inferior al 5%, es decir la diferencia, entre gasto proyectado y gastos ejecutado es inferior al 5%, se realiza el cálculo con el valor de apropiación y se realiza la presente aclaración. Calculo propio, para calcular esta cifra se parte de la información tomada de: SENA \$3.096.495.603.177 + \$ 4.161.827.150.538 (Financiamiento de la Educación Superior en Colombia (Incluye financiamiento + inversión + gastos generales) + \$ 54.869.502.461 (Financiamiento IES Públicas Ministerio de Educación (sin SENA) = \$ 7.313.192.256.176. Fuente información: Ministerio de Educación Nacional (2016). Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2016 (Nivel Decreto), (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020), en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/>

⁵²⁷ Calculo propio, para calcular esta cifra se parte de la información tomada de: SENA, Ejecución de Gastos a diciembre de 2017: \$ 3.208.820.000.000 (Total ejecución de gastos a diciembre 31 de 2017). + \$ 4.769.803.145.359 (Financiamiento de la Educación Superior en Colombia (Incluye financiamiento + inversión

2018	0,89	\$ 8.746.160.316.030 ⁵²⁸	\$ 3.668.508.000.000	0,37
------	------	-------------------------------------	----------------------	------

Elaboró: Montoya (2021). Fuente de datos: Los datos entre 1971-1979 en: UNESCO-CRESALC (1985). *La educación superior en Colombia*. Caracas CRESAL-UNESCO, pp. 54. Los datos entre 1970-1979 son tomados de: Fuente: DANE (1984). *50 años de estadísticas educativas*. Bogotá: DANE., pp. 117-118. Los datos entre 1980 y 1989 son tomados de: ICFES (1991). Anuario de Estadísticas de la Educación Superior. Bogotá: ICFES., cuadro 1.5. Los datos de 1990 al año 2000 son de: República de Colombia-Ministerio de Educación Nacional (2001). *Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia*. Bogotá: MEN., pp. 12. IESALC-UNESCO (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. de la educación superior*. Caracas: IESALC-UNESCO., pp. 74. Datos de financiamiento en Colombia entre 2002-2015 en: SNIES (2016). *Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de desarrollo Sectorial*. (Fecha de actualización: mayo de 2016). Fuente: SNIES (2016). En: <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html>. Los datos entre 2016-2017 son tomados de: Ministerio de Educación Nacional (2019), *Información Nacional 2010-2018*. Bogotá: Educación Superior, Subdirección de desarrollo Sectorial (Fecha de corte, junio-diciembre de 2019), disponible en: <https://snies.mineduacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/> Los datos del PIB son tomados de: Banco de la República (2020), *Producto Interno Bruto total y por habitante. A precios corrientes en miles de millones de pesos constantes año base 2015*, (capturado en 26/06/2020), disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/producto-interno-bruto-pib>.

+ gastos generales) + \$ 77.148.256.982 (Financiamiento IES Públicas Ministerio de Educación (sin SENA) = \$ 8.055.771.402.341. Fuente información: Ministerio de Educación Nacional (2017). *Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2017 (Nivel Decreto)*, (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020), en: <https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/> y SENA (2017), *Informe de Gestión Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*, Bogotá: SENA, Dirección General, pp. 110

⁵²⁸ Cálculo propio, para calcular esta cifra se parte de la información tomada de: SENA, Ejecución de Gastos a diciembre de 2018: \$ 3.281.595.410.000 (Total ejecución de gastos a diciembre 31 de 2018). + \$ 5.337.399.405.178 (Financiamiento de la Educación Superior en Colombia (Incluye financiamiento + inversión + gastos generales) + \$ 63.582.750.426 (Financiamiento IES Públicas Ministerio de Educación (sin SENA) = \$ 8.746.160.316.030. Fuente información: Ministerio de Educación Nacional (2018). *Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2018 (Nivel Decreto)*, (fecha de captura: 20 de diciembre de 2020), en: <https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/> y SENA (2018), *Informe de Gestión Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*, Bogotá: SENA, Dirección General, pp. 80