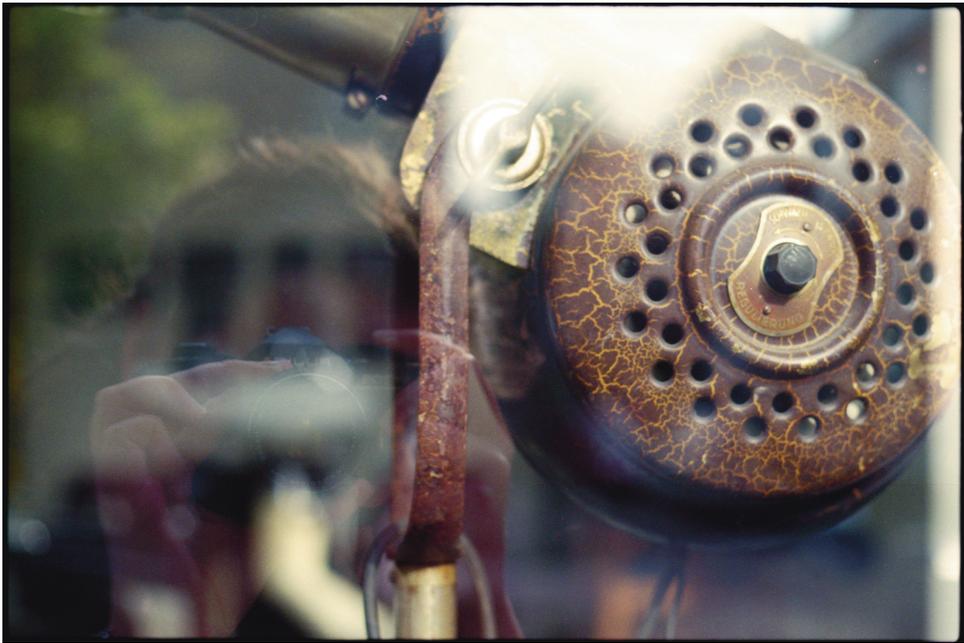


## La paradoja inclusiva





# **La paradoja inclusiva**

Efectos a corto y largo plazo de las políticas públicas  
para la educación superior en Colombia

Mara Constantinescu

1976893

Master thesis

Latin American Studies

Leiden University

Supervisor: Dr. Gabriel Inzaurrealde

July 2018



Introducción . . . . .	7
Capítulo 1	
La educación superior como bien común . . . . .	11
Capítulo 2	
Reformas en la educación superior en América Latina . . . . .	29
Capítulo 3	
Ser Pilo Paga en contexto . . . . .	43
Conclusiones . . . . .	57
Bibliografía . . . . .	63



## INTRODUCCIÓN

En enero del 2012, a menos 15°C en Cluj Napoca, Rumania, recibí la noticia de que en menos de un mes iba a empezar una pasantía en un colegio privado en la costa Caribe colombiana, en la ciudad de Valledupar. Casi no recordaba cuando hice la aplicación o cuál exactamente sería mi tarea allí, pero me emocionaba la idea de estar frente a un grupo de estudiantes debatiendo temas diversos de una manera diferente de la que experimenté yo como estudiante en la Rumania de los años noventa, en plena transición y perplejidad ante la libertad tan añorada, y tan confusa. Ese mes pasó increíblemente rápido, y me vi bajando en un aeropuerto ardiente frente a una montaña nevada, en un entorno que no tenía mucho en común con nada que había experimentado antes. Superada la primera noche de «brisa de diciembre», para lo cual mi único referente eran las novelas de Gabriel García Márquez, me desperté casi directamente frente a un grupo de cuarenta estudiantes uniformados, demasiado temprano en la mañana, y enfrentando de paso un referente no muy agradable, el de los horribles uniformes escolares comunistas, que intentaron durante casi sesenta años lograr la igualdad utópica promovida por el régimen. Enseñar inglés debía ser, o eso pensé, la asignatura que permitiría una mayor apertura en cuanto a temas y discursos. Pronto me di cuenta de que las asignaturas “gozaban” del tratamiento igualitario de la rigidez curricular. Los diversos colores y texturas de cabello, complejiones, rasgos y ojos no se encontraban representados de ninguna manera en los temas a estudiar. En los primeros días estaba encantada con la aparente igualdad que brindaban los uniformes. Pero antes que pasara una semana ya era evidente que los uniformes no logran competir frente a los carros con chofer o los

microbuses compartidos. Las reglas estrictísimas del colegio dejaban poco espacio para estas diferencias se debatieran abiertamente, pero latían evidentemente en las relaciones entre alumnos y docentes, alumnos y alumnos o docentes y directivos. Lo único debatido en las reuniones del profesorado era la disciplina draconiana y los resultados de los estudiantes en las pruebas de Estado. Prácticamente, una notas altas obtenidas en las pruebas nacionales hacían desaparecer cualquier delito o conflicto. Por otro lado, las notas bajas tenían un único tratamiento, interminables horas de estudio dirigido después de la jornada escolar y duante los fines de semana. Tenía siempre la impresión de que los alumnos nunca pasaban a ser individuos frente a los directivos y docentes de la institución. Una gran signo de interrogación apareció en mi mente cuando el talento para tocar el piano de un estudiante mediocre en las demás disciplinas era usado en contra suya. Esa interrogación se intensificó cuando, al finalizar del año escolar, los estudiantes del último año de bachillerato habían elegido ya las universidades y carreras que iban a estudiar. Los nombres de las instituciones de educación superior vehiculados entre mis alumnos parecían siempre razones de orgullo. Al mismo tiempo, todos los jóvenes que encontraba fuera del trabajo (en el mercado, en algún evento cultural o ONG de la ciudad) mencionaban raras veces alguna universidad, y si eso pasaba era siempre la universidad de la ciudad, que funcionaba en una sede muy deteriorada, donde era difícil imaginarme un entorno propicio para el estudio. Después de un tiempo, ya no cabía duda que el colegio donde trabajaba era el colegio privado y privilegiado de la ciudad, que establecía tanto los estándares de calidad educativa como el lugar en la sociedad de sus alumnos. Ya una vez terminado mi contrato, muchos de mis alumnos se convirtieron en amigos, “hermanos menores” que mostraban abiertamente su desacuerdo con las reglas del colegio y a la vez el orgullo de haber sido aceptados en universidades prestigiosas... privadas.

Seis meses después estaba trabajando en “la universidad de la ciudad que funcionaba en una sede muy deteriorada” –la Universidad Popular del Cesar–; tenía un cargo administrativo, como parte de la

Oficina de Relaciones Públicas e Internacionales. Trabajé durante tres años y medio en ese cargo y lo que inicialmente era la curiosidad de entender cómo funciona el sistema educativo y cuál era su impacto en la evolución de la sociedad colombiana se transformó en un profundo interés de investigación teórica y empírica, que atendía sobre todo a las reformas educativas y a las políticas públicas. Desde un principio, el acceso a la educación superior de los jóvenes colombianos en igualdad de oportunidades apareció claramente como el punto de convergencia de las condiciones históricas, culturales y socioeconómicas cuyo análisis podría indicar el sentido de los cambios que se requieren para crear un sistema educativo inclusivo. Si se mira esta problemática desde el diseño y la implementación de las políticas públicas, parece necesario establecer programas con un impacto real basado en un análisis a fondo de las condiciones reales del sistema educativo colombiano. En mi experiencia, los cambios sucesivos en la reglamentación y los procedimientos a menudo se quedan en la superficie de los problemas, sin abordarlos en su complejidad y especificidad. Por ejemplo, el sistema de evaluación cualitativa del proceso educativo, inspirado en el modelo occidental, se queda corto en incluir las particularidades regionales en términos de diversidad étnica y racial, desigualdad socioeconómica y condiciones extraordinarias de seguridad ciudadana. Trabajando en una universidad pública de provincia, con sólo un programa acreditado como de alta calidad, los criterios de evaluación parecen inasequibles y a menudo irrelevantes. El enfoque en la internacionalización, por ejemplo, que ha sido preponderante en los últimos años, es un requerimiento menos relevante para esta universidad en concreto que el acceso de los grupos indígenas y el diseño de un currículo académico incluyente. A la vez, una inversión significativa en infraestructura básica resulta más que prioritaria ante la modernización de una unidad de investigación. Un análisis profundo de las condiciones sociales, culturales, históricas y económicas de la región, y del rol que juega la Universidad Popular del Cesar en un amplio territorio de la costa Caribe colombiana, dejaría en evidencia cambios imperiosamente necesarios

y muy distintos a los que proponen los programas impuestos por el Ministerio de la Educación Nacional para todo el país. Lo mismo es válido para programas amplios con enfoque inclusivo, que si bien concentran gran parte del presupuesto dedicado a la inclusividad de la educación superior, no logran alcanzar sus metas por la complejidad y particularidad de problemas de naturaleza distinta a la meramente educativa en varias regiones del país.

La discusión sobre estos aspectos de políticas públicas muchas veces pasa por alto una reflexión que atienda a lo que debería ser, al menos en términos ideales, la transmisión de conocimientos y la creación de habilidades intelectuales en la educación superior. De ahí que el recorrido que haré en lo que sigue –combinando aspectos de análisis cultural con una reflexión crítica sobre políticas públicas– atiende también, al menos como fondo necesario para situar el debate, a la evolución de la idea misma de la educación como derecho básico, premisa de cualquier voluntad inclusiva.

En este trabajo, entonces, me interesa analizar las posibilidades mismas de inclusión en el sistema educativo y la eficacia de las políticas públicas que la propician o dicen propiciarla, más allá de que esa inclusión o el modo en que funciona el sistema educativo responda a uno o a otro de esos fines o, como suele ocurrir, a una determinada combinación o gradación de los tres. Más específicamente, me ocuparé del proyecto colombiano Ser Pilo Paga, que ha generado polémica en el ámbito nacional a partir de que se intentara transformarlo en política de Estado para la educación superior tomando como base sus supuestas virtudes, también en cuanto a extensión de los estudios superiores e inclusión con respecto al acceso a ellos de los sectores menos favorecidos económicamente. ¿En qué medida un proyecto como este resulta realmente eficaz en términos de inclusión a medio y largo plazo? En la mayor parte de Latinoamérica, y más específicamente en el caso de Colombia, lo que está en juego y se discute aquí es la posibilidad misma de conseguir ese acceso inclusivo a la educación superior, más allá de que ésta adopte o privilegie determinados fines sobre otros.

## CAPÍTULO I

### LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO BIEN COMÚN

La educación es hoy un componente incuestionable de la sociedad moderna, y el acceso de la población a los servicios educativos un derecho irrefutable que se acepta como tal en la mayoría de los países del mundo. Ya desde los inicios de la modernidad, y en especial entre los siglos XVI y XVIII, la escuela se manifiesta como la «culminación de la evolución en favor de la libertad e ilustración colectiva» (Dussel 2004b). Históricamente, el acceso a la educación de todos los individuos supuso muchas veces una lucha abierta por la justicia social, al tiempo que un gesto de oposición a la extensión de los beneficios exclusivos de las clases privilegiadas. La inclusión se miraba sobre todo como integración en una clase mayoritaria ya determinada: como «inclusión en una identidad determinada que supone la exclusión de otros, la definición de una frontera o límite más allá de la cual empieza la otredad» (Dussel 2004b). La transformación de la diferencia en amenaza promovió la creación de un sistema educativo basado en jerarquías, calificaciones y descalificaciones de los sujetos, etiquetados si quedaban fuera de la norma como en situación de inferioridad, discapacidad o incapacidad de pertenecer. Al establecer una identidad inmóvil, sostenida por la uniformidad de la escuela, la exclusión permea todos los ámbitos de la sociedad y se replica en injusticia social, desigualdad económica y cultural.

Plantearse los márgenes de inclusividad con relación al acceso a la educación superior supone asumir como premisa la condición de bien común que tiene la educación, entendida en sentido amplio, como proceso formativo del individuo. Esa premisa no es, por supuesto,

exclusivamente un punto de partida de este trabajo, sino que ha sido asumida como tal históricamente; por supuesto, los fines a los que respondería ese «bien común» pueden llegar a ser muy distintos. A grandes rasgos, podrían delimitarse tres posturas básicas con relación a la finalidad –y por consiguiente, la justificación social– de ese bien común, aun cuando esas tres posturas pueden superponerse, y de hecho lo han estado históricamente en distintos grados.

La primera de ellas se fundamenta en el valor emancipatorio de la transmisión de saberes, del propio proceso formativo: en tanto posibilita la independencia crítica, la capacidad de juicio propio e incluso la misma posibilidad de participación política en la sociedad, la transmisión de conocimientos tendría como mayor valor hacer posible la dimensión ciudadana del individuo, a través del desarrollo de capacidades críticas y de prácticas que sustenten su agencia social. Con grandes diferencias de alcance pero el mismo denominador común, esa postura se remonta a la Grecia clásica y adopta formas distintas a través de la historia, que tienen su formulación más cercana en el proyecto ilustrado del siglo XVIII y el discurso de la Revolución Francesa. Ahora bien, incluso en sus formulaciones mejor intencionadas, esa primera postura se solapa con la segunda: la que entiende la educación como bien común a partir de su funcionalidad social, como base para la formación de ciudadanos útiles a la comunidad política (la Nación, la Patria) o al Estado; en general, como adiestramiento necesario para la óptima inserción de los individuos en el cuerpo social. Lo común, en este caso, se justifica no como fin en sí mismo, sino como medio para el mejor funcionamiento del cuerpo social, incluyendo como parte de ese adiestramiento la aceptación de normas y patrones de conducta, de mecanismos disciplinarios y de fines colectivos que tendrían como patrón la mejor organización del trabajo, de la producción y de las diferentes escalas sociales. Una tercera postura, por último, entiende la necesidad que avala la condición ese bien común también sobre la base de un adiestramiento, en el sentido de capacitación productiva: la formación de individuos

cuya rentabilidad laboral sea óptima, y cuya capacidad crítica o su agencia ciudadana sea mínima. Más que de la funcionalidad del cuerpo social entendido como comunidad, se trataría aquí de una instrucción cuyo fin es el disciplinamiento productivo, la inserción del individuo en un sistema de producción y consumo que se reproduce a sí mismo y que requiere de él tanto la docilidad acrítica como la eficacia instrumental en el sistema.

Si bien resulta evidente que sería deseable asumir y potenciar el acceso inclusivo a la educación desde los principios que sustentan la primera de estas tres posturas básicas —la que privilegia el valor emancipatorio del proceso formativo—, en este trabajo me interesa analizar las posibilidades mismas de inclusión en el sistema educativo y la eficacia de las políticas públicas que la propician o dicen propiciarla, más allá de que esa inclusión o el modo en que funciona el sistema educativo en un determinado contexto responda a uno o a otro de esos fines o, como suele ocurrir, a una determinada combinación o gradación de los tres. En la mayor parte de Latinoamérica, y más específicamente en el caso de Colombia, lo que está en juego y se discute aquí es la posibilidad misma de conseguir ese acceso inclusivo a la educación superior, más allá de que ésta adopte o privilegie determinados fines sobre otros. El dilema, por así decir, es que sea una u otra postura la que sostenga la condición de bien común de la educación; ese «bien común» —entendido como acceso inclusivo— ha quedado hasta ahora sin realizarse, o sirviendo sólo de justificación retórica para prácticas y políticas que, lejos de acercarlo, han generado mayor exclusión de grandes sectores sociales.

## 1.1 LA SOLUCIÓN CRÍTICA

La relevancia de la escuela moderna, en una sociedad cuyos sujetos perdieron la fe en el valor de justicia de la educación, disminuye cada día y puede verse como solamente como un instrumento de control del Estado, que promueve el mantenimiento de las estructuras de

dominación existentes. Pensado desde un sistema segregado de poder, el sistema de educación requiere la revisión crítica del paradigma teórico para lograr establecer un nuevo terreno para una educación verdaderamente emancipatoria e inclusiva. Marcuse, citado por Giroux, hace notar, a propósito del compromiso con el proceso crítico que devuelve al centro de su discurso el individuo y sus ambiciones de libertad y justicia, que puede rescatar la separación entre pensamiento y acción y encaminar la transmisión del conocimiento hacia la creación de sociedades más justas:

Sin embargo, el divorcio de pensamiento y acción, de teoría y práctica es en sí mismo parte de un mundo sin libertad. Ningún pensamiento y ninguna teoría pueden deshacer esto, pero la teoría puede ayudar a preparar el terreno para su posible reunión, y la habilidad de pensamiento para desarrollar una lógica y un lenguaje de contradicción es un prerequisite para esta tarea. (Giroux 2004)

La crisis de la academia del siglo XXI requiere «desarrollar formas de crítica adaptadas a un discurso teórico que medie la posibilidad de una acción social y la transformación emancipadora» (Giroux 2004). La relación poder-conocimiento-ideología urge a la academia moderna a una crítica profunda, que le permita redefinirse y recobrar su relevancia en la sociedad. Al mantenerse como simples sitios de instrucción, la academia –o la «escuela», en sentido más amplio– ocupa el rol impuesto por el poder y no asume su importancia con respecto a la emancipación del individuo y al fomento del cambio social. Las reflexiones de los teóricos de la Escuela de Frankfurt proponen una nueva manera de investigación, «que quitará de la importancia al área de la economía política para, en vez de esto, analizar cómo la subjetividad era constituida y de qué manera las esferas de la cultura y de la vida cotidiana representaban un nuevo terreno de dominación» (Giroux 2004). Según los teóricos de Frankfurt, el positivismo, como expresión ideológica final de la Ilustración, disuelve las tensiones

entre potencialidad y realidad, limitando con ello la realización de un análisis profundo y autocrítico. Al analizar en su integridad la relación entre teoría y sociedad, en todos los elementos de esta última, y la estructura formal de la conciencia, Marcuse descubre cómo una sociedad puede seguir manteniendo el control sobre sus habitantes y cómo es posible que los humanos participen voluntariamente en la reproducción de su propia deshumanización y explotación. La supresión de la construcción del pensamiento crítico conlleva a una relación conservadora con el *statu quo*, que no permite el cambio y no dispone tampoco del aparato crítico para generarlo. Por lo tanto, la institución educativa debe hacerse responsable de fomentar el pensamiento crítico y autocrítico a partir del desafío de sus paradigmas funcionalistas:

Diferente a los supuestos tradicionales y liberales de la enseñanza, con su énfasis en la continuidad y el desarrollo histórico, la teoría crítica dirige a los educadores hacia un modo de análisis que se centra en la ruptura, la discontinuidad y las tensiones de la historia, que llegan a tener un valor al subrayar la intervención humana y la lucha como aspectos centrales, mientras que simultáneamente revela la brecha entre la sociedad como de hecho existe y la sociedad como podría ser. (Giroux 2004)

Los elementos culturales que se reproducen a través de las instituciones educativas pueden ser agentes de cambio que se manifiestan tanto dentro como fuera de las escuelas o la academia. El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt ofrece las bases para una mayor elaboración y comprensión de la relación entre cultura y poder, al mismo tiempo que asume el poder como un terreno importante, central en la medida en que sobre su estudio se puede analizar y entender mejor la naturaleza tanto de los procesos de dominación como de la resistencia ante ellos. Al incluir en un mismo espacio historias tejidas de manera diferente y provenientes de grupos sociales

distintos se desarrollará una sensibilidad cultural que empleará las herramientas propias de la escuela (uso del lenguaje, pensamiento crítico y analítico) para entender la cultura como acción política. Según Marcuse,

cualquier forma viable de acción política debe empezar con una noción de educación política en la que un nuevo lenguaje, relaciones sociales cualitativamente diferentes y un nuevo conjunto de valores tendrían que operar con el propósito de crear un nuevo ambiente en el que las facultades no-agresivas, eróticas y receptoras del hombre, en armonía con la conciencia de la libertad, se esforzaran por la pacificación del hombre y de la naturaleza. (Marcuse 1969)

Es por lo tanto necesario problematizar el contenido cultural que reproduce la academia —o en general, los estamentos educativos— a través del currículo, observando de manera crítica los mecanismos de las ideologías dominantes que los permean.

Mientras que la Escuela de Frankfurt critica la relación entre poder, sistema educativo y sociedad, un análisis del currículo revela las ideologías e intereses incluidos en los sistemas de mensajes, códigos y rutinas que caracterizan la vida diaria en los centros de enseñanza. Estos elementos se encuentran en una relación muy estrecha con los modos de producción industrial, que no se analizan de manera crítica, sino a través del consenso y la integración —las escuelas son consideradas simplemente instituciones neutrales que suministran los conocimientos y habilidades necesarias para que un individuo se desenvuelva exitosamente en la sociedad. Esta visión reduccionista de la escuela suprime, precisamente, los valores de emancipación y libertad que fueron sus elementos fundadores. Frente a la escuela moderna, una institución diseñada al menos en parte para reproducir la lógica de la desigualdad y la dominación, el reto de la inclusión y acceso a la educación plantea una pregunta aún más importante: ¿puede, y

en qué medida, la institución educativa reinventarse de modo que a través de la transmisión de saberes se construya un nuevo paradigma de las relaciones de poder? ¿En qué medida el sistema de educación pública puede pensar y adoptar reformas estructurales reales sin entrar en conflicto con las estructuras preestablecidas del poder? ¿Son la inclusión y la igualdad los elementos que pueden provocar un debate crítico fundamental, y a partir de él, un cambio sustancial en el rol de la institución educativa en las relaciones sociales de poder?

Al intentar responder estas preguntas seguiré aquí en parte las teorías propuestas por Louis Althusser, Sam Bowles y Herb Gintis, que, si bien no ofrecen una solución definitiva, establecen el marco teórico para un análisis profundo sobre la relación entre la escuela y las estructuras de poder. Para Althusser, el entrenamiento proporcionado por las escuelas no se refiere únicamente a habilidades y competencias de trabajo, sino también a actitudes, valores y normas que ofrecen las disciplinas requeridas y el respeto esencial para el mantenimiento de las relaciones de producción existentes; dicho de otro modo, los individuos son encaminados a un cierto modo de pensar para encajar en una estructura preestablecida, y en esa medida, «las escuelas no son vistas como sitios sociales marcados por la interacción de la dominación, el acomodamiento y la lucha, sino como lugares que funcionan fluidamente para reproducir una fuerza de trabajo dócil» (Giroux 2004). La reproducción de ciertos valores, actitudes y normas permite la perpetuación de las relaciones de poder y resulta mucho más importante que el entrenamiento profesional que provee la escuela. El análisis propuesto por Althusser, Bowles y Gintis pasa por alto la importancia de este componente cultural de la escuela para enfocarse sobre todo en la dominación como un modelo pasivo de socialización del conocimiento, que ignora las contradicciones y conflictos que surgen en el proceso educativo. Esta perspectiva sobre la escuela como un sitio de reproducción social, más que de reproducción cultural, define la institución y el proceso educativo como estático e inamovible, y excluye la posibilidad de un cambio radical.

El vacío teórico así creado será examinado ampliamente por Pierre Bourdieu y Basil Bernstein, que se concentran tanto en «el problema del control social centrado alrededor de un análisis de los principios que subyacen a la estructura y a la transmisión del campo cultural de la escuela, como en la forma en que la cultura de la escuela es producida, seleccionada y legitimada» (Giroux 2004).

Bourdieu examina en detalle el papel mediador de la cultura en la reproducción de las clases sociales. La división social, según Bourdieu, y las configuraciones ideológicas y materiales sobre las cuales reside, son mediadas y reproducidas por lo que él llama «violencia simbólica». La imposición de estos símbolos sobre las clases dominadas tiene el propósito de transformar la vida cotidiana para seguir los intereses de las clases dominantes. El poder define qué es lo que cuenta como significado y lo transfiere a través de la institución de enseñanza a los oprimidos. Esta definición de la reproducción cultural implica, sin embargo, una dominación en único sentido —porque ignora la heterogeneidad y participación activa de las clases dominadas en el proceso educativo. Ahora bien, como hace notar Giroux, «la cultura es un proceso que tanto se estructura como se transforma, y las escuelas no son simplemente instituciones estáticas que reproducen la ideología dominante, son también agentes activos en esta construcción» (Giroux 2004). Explorando precisamente las contradicciones y conflictos que surgen en la escuela entre la ideología dominante y la realidad social se exponen relaciones complejas cuyo análisis podría desvelar la influencia de la comunidad en el proceso de dominación que promueve la educación impartida y socialmente aceptada. Las ideologías dominantes no son simplemente transmitidas y practicadas en el vacío. Generando conflicto, e incluso cambios estructurales e ideológicos adentro y fuera de la escuela, las clases dominadas de pronto confirman las relaciones de poder al ser activa y sistemáticamente adaptables al cambio: «los seres humanos dialécticamente crean, resisten y se acomodan a sí mismos a las ideologías dominantes, Bourdieu excluye tanto la naturaleza activa de la dominación como

la naturaleza activa de la resistencia» (Giroux 2004). Es fundamental pensar el papel de la resistencia en la continuidad de las relaciones de poder para poder crear un marco de análisis incluyente, y que pueda ser relevante en el diseño de un cambio radical en la educación.

A su vez, teóricos como Bernstein han subrayado la prevalencia de las relaciones de poder en todos los ámbitos de la realidad social (familia, escuela, lugar de trabajo, etcétera); su trabajo «identifica cómo los principios de control social están codificados en los aparatos de estructuración que dan forma a los mensajes contenidos en las escuelas y en otras instituciones sociales» (Giroux 2004). Sin embargo, la manera en la cual estos códigos adquieren significado para los estudiantes, maestros y otros trabajadores, entrando en conflicto y contradicción con el poder dominante, queda fuera del alcance de su teoría, y, al igual que Bourdieu, imposibilitan pensar la base teórica para una pedagogía radical.

## 1.2 EXCLUSIÓN VERSUS INCLUSIÓN

La escuela en América Latina aparece como un espacio homogeneizante por excelencia, ya que su primer propósito reside en la producción de nuevos sujetos «civilizados» (Dussel 2004b) para la construcción de las nuevas naciones independientes.

Esta homogeneización crearía las condiciones idóneas para el desarrollo de la nueva sociedad latinoamericana y la perduración de los nuevos estados nacionales que surgían entonces. Sin embargo, al definir un marco estricto de producción de los nuevos ciudadanos, se definen al mismo tiempo los márgenes de este sistema (en este caso el sistema de educación) y los grupos que los habitan. Los códigos del sistema de educación de principios del siglo XX en América Latina se caracterizan por normas estrictas, que excluyen a todos los que no las cumplan y que a la vez definen y demonizan la diferencia. Es así como la escuela se convierte en la incubadora de la sociedad; la que determina el «español correcto, las memorias correctas y las

reglas sociales correctas» (Dussel 2004b), y excluye todas las características identitarias ajenas a esa construcción cultural –entre ellas, por supuesto, la de los pueblos originarios. La proliferación de las clasificaciones y jerarquizaciones de los estudiantes y de los saberes específicos al sistema de educación se hicieron muy populares, tanto en las Américas como en Europa, y aparecen en estrecha conexión con las estructuras clasistas, racistas y sexistas de las sociedades:

Puede verse a partir del desarrollo de la pedagogía normalizadora cómo se va definiendo una escolarización que parte de la educabilidad de gran parte de la población y que, al mismo tiempo, opera una serie de jerarquizaciones y clasificaciones que congelan y cristalizan relaciones sociales más generales, y que postulan un vínculo autoritario entre las generaciones y también entre el estado y el pueblo. (Dussel 2004b)

El docente, que es el representante del Estado, actúa también en base a regulaciones cada vez más estrictas, que limitan la interacción maestro-alumno y a la vez las relaciones entre los mismos alumnos. Michael Apple define esta crisis como una crisis estructural generada no tanto a nivel educativo, económico o cultural, sino más bien en la intersección de estos ámbitos: «Nuestros problemas son sistémicos, cada uno se erige sobre el otro. Cada aspecto del proceso social en el Estado y en lo político, en la vida cultural, en nuestros modos de producción, distribución y consumo afectan las relaciones dentro y entre los otros» (Apple 1982). Esta lucha continua afecta las relaciones interhumanas en lo más profundo; influye de varios modos y llega a reformar los procesos sociales, generando brechas cada vez más profundas y más difíciles de enmarcar en categorías estáticas. Así, al carecer de las herramientas adecuadas para enfrentarla, el ámbito educativo replica y perpetúa la crisis social.

Las críticas a la educación moderna pueden organizarse básicamente en dos posturas: una primera postura considera la educación el

problema central, y no una parte del engranaje de relaciones sociales estructuralmente explotadoras; y una segunda posición, en total contradicción con la primera, trata la educación como parte indivisible del sistema, que en tiempos de crisis no parece ofrecer una solución viable. Por consiguiente, y aun cuando haya que admitir que una reforma educacional resulta insuficiente para generar un cambio social, soslayar la importancia de la escuela en la sociedad moderna sería a todas luces un error.

Dicho de otro modo: el proceso educativo se desarrolla en un marco rígido de interacciones sociales, que muchas veces no permite el cuestionamiento de sus limitaciones y fallas, y que a su vez se replica en estructuras sociales excluyentes. Es preciso preguntarnos cuánto de eso sigue presente en los sistemas de educación latinoamericanos actuales, que bajo otros parámetros mantienen la imposición de normas intransigentes que generan nuevas exclusiones.

La perpetuación de este tipo de normas incapacita al proceso educativo para proponer estructuras sociales verdaderamente incluyentes y justas. Reemplazando la igualdad por homogeneización, en total despreocupación por la diversidad y la pluralidad de identidades, genera cambios en términos técnicos (la hegemonía de la psicología educativa desplazó la exclusión hacia el interior de la institución educativa, transformándola en un problema técnico que se debe resolver a través de soluciones técnicas y diseños institucionales o curriculares actualizados), que reproducen las mismas o nuevas exclusiones pero fallan en crear un sistema abierto, y eliminan la responsabilidad de la escuela hacia la sociedad (Dussel 2004b). Este enfoque técnico en el análisis de las fallas del sistema educativo desplaza el debate sobre inclusión fuera del ámbito político, descuidando que «todo proyecto educativo de transmisión del saber está imbricado en relaciones de poder, que definen qué es lo que transmitimos y cómo lo transmitimos; en tanto relación de poder, implica un grado de violencia y de imposición sobre otro, y corre el riesgo de cometer injusticias» (Dussel 2004b). Trasladando el debate sobre la educación dentro

de lo político, éste generaría una responsabilidad pública asumida entre la sociedad y el Estado, al tratar los problemas de inclusión con medios técnicos –y adentro del sistema de educación–, lo que soslaya en buena medida el componente político del tema, que debería ser central para la creación de sociedades democráticas más justas.

### I.3 LA CRISIS DE LA TRANSMISIÓN DEL CONOCIMIENTO

La construcción de sujetos que se amolden a un cierto orden es una práctica que se remonta a los principios de la educación. La iglesia, desde finales del siglo IX, se constituye en una institución que, en base a un programa institucional que comprende el conjunto de valores y principios fundamentales «de carácter sagrado, innegociable, valores concebidos como un a priori» (Dubet 2010), crea el espacio, el tiempo y los roles de la socialización escolar como subjetivación. El programa institucional, gracias a una legitimidad que viene dada por los valores que enmarca, a su plasticidad y estricta reglamentación de los roles, traspasa los siglos y sobrevive hasta la actualidad. Abarcando cualquier desviación o crítica en nombre de los principios que la inspiran, la institución escolar se distancia de los intereses sociales para poder funcionar y afirmar su propósito «sagrado»: «en realidad la estructura del programa institucional importa más que su contenido, el alcance crítico del análisis ha terminado por diluirse en la defensa de una forma institucional, a sabiendas de que lo esencial no es si se enseña a Racine o Becket, a Kant o Nietzsche, sino la forma de transmisión» (Dubet 2010).

Ahora bien, los profundos cambios que trajo consigo la modernidad supusieron un reto para el rol preestablecido de la institución, y en particular de la institución educativa –la universidad, el colegio, la escuela–, que se ve inmersa en una crisis siempre atribuida a su exterior: la familia, la pobreza, el capitalismo o la desigualdad. De ahí que ante el cuestionamiento del programa institucional, la institución intente mantener su legitimidad desplazando esa carga a los

individuos que anteriormente encarnaban sus valores fundamentales. El santuario de la institución educativa medieval se ve infiltrado en la modernidad por los grupos sociales marginados en el nombre de la igualdad. Direccionado siempre hacia el exterior, el proceso crítico falla en redefinir la institución como incubadora de la libertad y autonomía del sujeto moderno, y la transforma en un instrumento formativo al servicio del mercado: «La presión por la igualdad se recrudece con el modelo de la igualdad de oportunidades y el reforzamiento de la lógica competitiva de la escuela [...] y la institución funda menos su legitimidad sobre sus valores que sobre su utilidad» (Dubet 2006). Subyugado a las necesidades y demandas de la sociedad de mercado, «el programa institucional ha entrado en contradicción con la modernidad a la que él sirvió inicialmente» (Dubet 2010), y el desencanto de los individuos con su valor de justicia se traduce en la relación conflictual entre estos últimos y el Estado.

La universidad aparece hoy como un último bastión de la libertad, la ilustración y la igualdad en una sociedad marcada por exclusión, injusticia, violencia y discriminación. Sin embargo, durante gran parte de su historia, la universidad fue una institución reservada a las élites, la entidad por antonomasia excluyente para la mayoría. El acceso a la universidad durante los primeros siglos de su existencia estuvo reservado únicamente a las clases altas del viejo continente, con el rol de crear una élite emancipada que pudiera dirigir el destino político y administrar el tesoro de los más extensos reinos. El acceso a la sociedad del conocimiento establecía claramente el lugar que sus miembros ocuparían en la organización social, al tiempo que excluía a amplios sectores de la población. Alain Badiou, citando a Platón, evoca la separación histórica de la polis, vigente hasta hoy, y sitúa el conflicto real de las clases sociales en relación a su inclusión o exclusión en el espacio de la democracia. Este concepto, ya vaciado o portando un significado muy ambiguo, separa la humanidad entre el «mundo» (percibido como el occidente democrático) y el «no-mundo», siempre al margen, y cuya única razón de ser sería llegar a

integrar ese «mundo» predeterminado (Badiou 2012). Es así como la exclusión toma formas difícil de identificar en una mirada superficial y que está, sobre todo, siempre determinada culturalmente. Lo político, en su sentido clásico, se ve reemplazado por la economía y la gestión ejecutiva del Estado, lo que crea un sistema por definición excluyente.

En la estela de los tiempos modernos, la estructura social de los grandes imperios enfrenta el reto de controlar nuevos territorios de una diversidad y amplitud extraordinarias, y la universidad será empleada como una herramienta de control del poder sobre la conquista. Las élites culturales, y especialmente los intelectuales, ejercen una influencia esencial en la conformación histórica y la cultura letrada de las ciudades de la región (Rama 1984). Es así cómo la institución educativa, y en particular la universidad, la entidad cuyos fines son claramente delimitados por la emisión del «espíritu de la polis» y de las normas de comportamiento «civilizadoras» de Europa y España, erige la nueva sociedad latinoamericana. Ángel Rama ha analizado este proceso de producción de la élite latinoamericana, que a su vez produce o reproduce la cultura urbana de los nuevos territorios y destaca su fuerte conexión con el poder colonial. La universidad es el escenario para el debate político, social y cultural, pero el discurso del poder domina el ámbito académico y limita su autonomía e independencia. En las últimas décadas, sin embargo, el movimiento estudiantil en varios países latinoamericanos ha reivindicado el espacio académico y lo ha resignificado en un espacio de protesta y debate real sobre la función de la universidad en la sociedad contemporánea en América Latina.

América Latina es la región más desigual del planeta. Empezando por la Conquista, que estableció una jerarquización clara de la población que habitaba el continente, la amplia brecha social y económica entre las élites y la población define las relaciones sociales y de poder

en todo el continente. La desigualdad, fenómeno profundamente arraigado en todos los ámbitos de la sociedad latinoamericana, permea los procesos de inclusión y la cohesión social, y se requiere de un acercamiento global para la identificación de los factores problemáticos determinantes. Es sobre todo la complejidad de la realidad socioeconómica la que dificulta la delimitación clara de las situaciones problemáticas, y la que muchas veces exige un enfoque más amplio de la inclusión.

Identificada a menudo como la clave para la superación de la situación económica precaria o para la solución de variados tipos de conflicto, la educación es también el punto de convergencia de todos los retos de una sociedad en vías de desarrollo. El derecho a la educación como derecho fundamental está incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y aparece en todas las legislaciones nacionales de los países de América Latina. Sin embargo, «Con frecuencia se concibe como el mero acceso a la escolarización, concentrando los esfuerzos en aumentar la cobertura en desmedro de la calidad y la distribución equitativa de las oportunidades educativas» (Blanco Guijarro & Duk Homad 2011). El papel del Estado en proveer una educación inclusiva en América Latina ocupa, en los últimos años, un lugar privilegiado en las agendas políticas de la mayoría de los estados de la región, aunque «la opción parece continuar anclada en la antinomia entre inclusión y calidad, términos que son privilegiados alternativamente sin que opere una fusión virtuosa que permita superar este falso antagonismo» (Chiroleu 2012).

Empleada como herramienta para la creación de una sociedad más justa e igualitaria, la educación en América Latina, como concluye Altbach en el informe para la Conferencia Mundial sobre Educación Superior organizada por UNESCO en 2009, «afrenta desigualdades sociales hondamente arraigadas en la historia, cultura y la estructura económica que influyen en la capacidad de una persona para competir» (Fernández Lamarra 2012). Consecuentemente, la importancia de los sistemas públicos de educación crea las condiciones idóneas

para el poder de mantener el control y establecer la configuración de una sociedad. En esta configuración, la escuela, incubadora de las relaciones sociales de poder, a menudo alimenta la perpetuación del *statu quo*, aniquilando la posibilidad misma de cualquier crítica integral del sistema. El acceso a una educación de calidad define el lugar de un individuo en la sociedad, mientras que la movilidad social sigue siendo un desafío para los grupos marginados. El acceso y la calidad de la educación son las variables que determinan y mantienen el orden social. Dias Sobrinho, citado por Fernandez Lamarra, sostiene que «el concepto de calidad es una construcción social, que varía según los intereses de los grupos de dentro y de fuera de la institución educativa, que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y que se proyecta para el futuro» (Fernández Lamarra 2012).

Sin embargo, dos perspectivas distintas sobre la evaluación de la educación reflejan un desacuerdo profundo entre el fin del acto educativo visto desde la academia y el propósito de la educación en términos económicos, visto desde las estructuras del poder. Para la academia, la evaluación de los procesos académicos debería ser una forma de restablecer el compromiso con la sociedad, estudiando y analizando de manera crítica el sistema con el fin de proponer e implementar cambios reales que tengan un efecto positivo en la sociedad. Por otra parte, el concepto de calidad de la educación desde el punto de vista del Estado se reduce al sistema de acreditación –reconocimiento público en base a estándares y criterios de calidad convencionalmente definidos y aceptados–, y parece destinado a una mercantilización de la educación, a su transformación en un servicio para las necesidades del mercado. La internacionalización de la educación superior y de la creciente demanda del mercado laboral incentivó una masiva estandarización de las IES en términos de competitividad y empleabilidad de sus egresados, que «generó la implementación de sistemas de evaluación “importados”, ignorando la existencia de diversas perspectivas en torno a la definición, los

alcances y los fines de la calidad, y a operar sin reconocer el carácter contingente de la política pública, esto es, la necesidad de adaptarla a las condiciones puntuales generadas en un momento y en un lugar determinado» (Chiroleu 2011).

La evaluación de la educación superior se convirtió en un fin en sí mismo, apartando tanto las políticas del Estado como las institucionales para un mejoramiento efectivo de la calidad, lo «que facilitó el ingreso del mercado en el ámbito de la educación superior y con él la instalación de una lógica eficientista mucho más vinculada a pautas económicas que a necesidades educativas» (Chiroleu, 2011). Convertido en instrumento de control del Estado, el proceso de evaluación y sus prácticas se automatizaron en las IES, transformándose en compleción normativa meramente formal y completamente vaciada de contenido.

Esta tendencia a la mercantilización de la educación superior cuestiona una vez más la relación entre la universidad y la sociedad y el impacto que la misma puede generar en su entorno. La heterogeneidad del sistema educativo, que en varios países latinoamericanos abarca más de un 50% de IES privadas, privilegia una visión pragmática de la educación que pone el acento en la tasa de retorno obtenida, en detrimento de la formación de pensamiento autónomo y crítico y de responsabilidad social, desperdiciando así la posibilidad de aprovechar las potencialidades de las universidades para la construcción de sociedades menos desiguales y más integradas (Chiroleu 2011). Los problemas que enfrenta la sociedad moderna indican la necesidad de replantear el papel de la universidad en la sociedad, pero para ofrecer soluciones adecuadas a problemas actuales las universidades deben convertirse en intérpretes críticos de sí mismas, a través de una renovación profunda de las prácticas con efectos concretos: «La formación ética y socialmente responsable ya no puede ser entendida como un “complemento deseable” de la formación profesional, sino como un eje de valor de las competencias del egresado» (Chiroleu 2011). Para adquirir un rol central en la edificación de una sociedad más justa

y democrática, la universidad debe replantear sus actividades de extensión y concebirlos como una alternativa crítica al capitalismo global, de modo de emprender una participación activa, y necesaria, en la realización del cambio.

## CAPÍTULO 2

### REFORMAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

La educación, o más bien su reforma, encabeza las agendas de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos en las últimas décadas. Sin embargo, la aparición de cambios verdaderamente significativos ha tardado en hacerse notar. La Revolución de Córdoba de 1918 abrió el debate en América Latina sobre el rol de la educación superior en la creación de una sociedad moderna y justa. Sus reivindicaciones (cogobierno, autonomía universitaria, extensión, acceso irrestricto, libertad de cátedra y vinculación con los sectores desfavorecidos) pretendían encaminar la educación hacia un papel central en el desarrollo y la democratización del país. Aun si la Revolución de Córdoba resonó en la mayoría de los países latinoamericanos, sus efectos se vieron detenidos por recurrentes crisis económicas y políticas que culminaron en los años ochenta con la denominada «década perdida de América Latina»: una profunda crisis que se manifiesta en todos los ámbitos de la sociedad, agravada por violencia en varios países latinoamericanos.

Por otra parte, la intervención del Banco Mundial y de otras organizaciones internacionales de crédito trajo consigo la implementación de políticas educativas con un fuerte substrato neoliberal: cambios en las formas de financiamiento de la educación superior, con tendencia a una representación cada vez más alta de las IES privadas; descentralización administrativa, implementación de sistemas de evaluación estandarizados, autonomía universitaria limitada y mercantilización del servicio educativo. En Chile, por ejemplo,

este tipo de políticas de desarrollo reemplazan completamente las políticas educativas existentes en los años ochenta y noventa, transformando la educación superior en un servicio exclusivo para la clase media-alta. Las reformas implementadas después de la caída de la dictadura no lograrán revocar esos cambios, y la lucha por un sistema de educación superior incluyente adquiere un significado mucho más amplio, abarcando distintos movimientos sociales con el mismo propósito de justicia social. En el caso de Argentina, aun si los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989) rechazan el diagnóstico y las recomendaciones del Banco Mundial, el gobierno de Menem (1989-1999) las incluye en su mayoría en la Ley de la Educación Superior de 1995, cuyos efectos siguen vigentes hasta hoy y generan altísimas tasas de desigualdad en cuanto a acceso y permanencia de los grupos marginales en la educación superior. En México, «el gobierno ha intentado mantener la formalidad democrática y la incorporación de planteamientos y acciones que permitan cierto margen de legitimidad y estabilidad social», a través de una serie de pactos y alianzas en los que las regulaciones y controles impuestos a los estudiantes, maestros y comunidades se presentan como reformas consensadas con los actores que serán los directamente afectados» (Vázquez Olivera 2015). Sin embargo, el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994) presenta una firme decisión de acotar las obligaciones del Estado y de abrir el sector educativo a la iniciativa privada. Una componente muy importante de esta reforma se centra en la descentralización de la educación y la diferenciación salarial de los docentes con base en la productividad, lo que causó protestas masivas en los últimos años y transformó la docencia en un sector productivo e inestable. Por el otro lado, en Brasil, al imponer como prioridad la extensión universitaria, los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y de Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010) abrieron el espacio para que una plétora de IES privadas con ánimo de lucro ofrecieran servicios educativos de dudosa calidad. Al igual que en otros países latinoamericanos, esto generó amplias

protestas estudiantiles que reclamaban el derecho a una educación inclusiva de calidad. Trataré el caso de Colombia en extenso, como tema central del estudio de caso, analizando a fondo las políticas educativas en las últimas dos décadas.

La educación superior en América Latina refleja muchas veces las interrogantes sobre las causas del subdesarrollo en la región. El impacto de las políticas educativas en los países latinoamericanos es siempre vasto y se encuentra en una relación de interdependencia con todos los demás sectores de la sociedad. Antonio Viñao advierte sobre la necesidad de un análisis profundo del contexto e historia del proceso para adquirir una perspectiva completa y poder plantear un cambio efectivo (Viñao 2001). Se diferencia entre reformas, cambios globales en el marco legislativo o estructural de un sistema educativo desde una instancia política, generalmente a nivel nacional, e innovación, que se refiere a cambios intencionales limitados a currículo y métodos, casi siempre a nivel internacional. Esta dicotomía, sin embargo, aparece viciada en el ámbito de la educación superior en América Latina, donde la influencia externa en el diseño de políticas públicas jugó, por un largo periodo, un papel importantísimo.

La implementación de sistemas de evaluación del cumplimiento de estándares de calidad es una medida que se ejecutó a recomendación del Banco Mundial, sin un análisis previo de la cultura educativa y del contexto social de la universidad latinoamericana. La presión externa de la globalización del mercado y su exigencia en cuanto al recurso humano apresuró a los gobiernos a imponer reformas que respondían a las necesidades del mercado, desatendiendo las necesidades reales de la sociedad. Al adaptar el sistema educativo a las demandas de capacitación del recurso humano del sector privado, la educación pierde su dimensión político-social, inhabilitando el desarrollo «desde adentro» y el ejercicio de la ciudadanía participativa.

La descentralización administrativa de la educación y la limitación de la responsabilidad estatal a la educación básica generó aun mayor desigualdad en términos de distribución de fondos, desarticulando

a la vez el conflicto social generado por estas medidas. Extender la cobertura de la educación básica es sin duda una medida importantísima, con un profundo impacto positivo en la erradicación de la pobreza y en establecer las bases para el desarrollo duradero de una sociedad; sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos la ampliación de la cobertura se realizó en detrimento de una educación de calidad. Los altos índices de abandono reflejan graves deficiencias en el diseño e implementación de las políticas públicas en educación en la región. Antonio Viñao, en su intento de esclarecer las causas del fracaso de las reformas educativas, advierte sobre la importancia de un análisis profundo del contexto e historia del proceso para adquirir una perspectiva completa y poder plantear un cambio real: «El mantenimiento de los supuestos teóricos cuando todas las evidencias muestran, de modo repetido y constante, su falsedad, debe hacernos dudar acerca de si los efectos perseguidos, y no confesados, son los manifestados o los realmente producidos» (Viñao 2001). La cuestión de fondo radica en que al desplazar la atención y enfocarse solamente en el sector educativo primario y secundario, el Estado coloca la educación superior fuera del alcance de la población y la transforma en un servicio exclusivista. Son múltiples los ejemplos en América Latina donde la lucha para una educación superior pública, accesible y de calidad es el estandarte para reclamar otros derechos sociales. La descentralización administrativa del sistema educativo disminuye, fragmentándola por departamentos, la capacidad pública para pedir cuentas a nivel nacional, con la consiguiente dispersión de la unidad ciudadana para una demanda firme de reformas.

La «necesidad de articular calidad, competitividad y ciudadanía, lo que exige desarrollar en los individuos habilidades que los faculten para responder de manera efectiva a los códigos de la modernidad, con el imperativo de incrementar la productividad de las economías y la competitividad de las naciones» (Vázquez Olivera, 2015) se afirma como el objetivo unívoco de las políticas de educación. Sin embargo, el contexto social en América Latina y la imposición «desde afuera» de

estas medidas generan resultados insatisfactorios y suscitan descontento en la mayoritaria clase baja. La profesionalización docente, para dar un único ejemplo, transforma la vocación en una ejecución ultrarregulada de la docencia, que sigue las mismas características del mercado de capitales: productividad –o resultados excelentes en las evaluaciones estandarizadas–, competitividad –clasificación superior en el ranking internacional–, y adecuación a la cultura institucional impuesta.

Estas reformas, acompañadas por las varias crisis económicas y sociales que enfrentaron los países de América Latina en las últimas décadas, generaron una segregación aun más profunda entre clases sociales, que se tradujo, como cabe esperar, en mayor desigualdad e injusticia. Si se considera la educación un bien común, un derecho inalienable de cualquier ciudadano, garantizado por la constitución de todos los países latinoamericanos, resulta contradictoria la implementación por parte del Estado de reformas que no generaron durante los últimos años una mejora notable en el cumplimiento del deber constitucional: «Nada alude en esas leyes a la dimensión pedagógica y social de la educación; por el contrario, la calidad de la educación se restringe a una serie de perfiles y cuantificaciones a través de las cuales se busca naturalizar la medición-clasificación como eje central del proceso educativo y como mecanismo de coerción sobre el magisterio» (Vázquez Olivera 2015). Lo anterior, por supuesto, ha lastrado la realización del inmenso potencial de diversidad y riqueza cultural de los países de América Latina.

## 2.1 LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La universidad colombiana ha reflejado durante los últimos cinco siglos el conflicto entre las élites y las clases bajas, replicando muchas veces en su interior las desigualdades e injusticias sociales. Durante la Primera República el «Grito de Independencia» se manifiesta a través de la liberalización de la educación, con la creación del sistema universitario estatal, diseñado para formar a las nuevas élites

políticas. En 1822 se inaugura la Universidad de Antioquia, a las que siguieron la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena en 1827 y la Universidad Nacional de Colombia en 1867, con lo que se lograba una amplia cobertura en términos geográficos. Sin embargo, la dominación del partido conservador entre 1870 y 1930 devuelve el control parcial de la educación universitaria a las manos de la iglesia católica, y transforma nuevamente la institución de educación superior (IES) en una entidad elitista, cerrada, confesional y autoritaria. Durante la República Liberal la modernización de la educación superior se traduce en reformas de grandes proporciones, encaminadas al apoyo al desarrollo de la universidad pública, la reestructuración y normativización del sistema universitario, la diversificación de los planes de estudio y la concentración de los recursos en las universidades públicas. Del mismo modo, estas reformas establecen tendencias que continúan manifestándose en la educación colombiana actual: expansión rápida de la matrícula en detrimento de un proceso educativo de calidad, devaluación de los grados universitarios e impacto limitado de los títulos universitarios en la movilidad social. Durante la época de la Violencia (1946-1953), cuando el país atraviesa un periodo marcado por una profunda crisis social, el alineamiento de los gobiernos con la política de la Alianza para el Progreso y la política de bloques con los Estados Unidos durante la Guerra Fría encaminaron las políticas educativas hacia el trayecto neoliberal, sometiendo el sistema educativo a las reglas de las sociedades de capital. Los movimientos de resistencia estudiantil en contra de estas reformas se manifestaron ya desde la década de los sesenta, para transformarse en conflicto abierto en 1971, cuando las protestas universitarias involucraron también al sector escolar, el profesorado, los campesinos y hasta sectores obreros.

Como consecuencia, tres tendencias se manifiestan con recurrencia durante los años setenta y ochenta. Tipificadas aquí a grandes rasgos, esas tres tendencias son las siguientes:

Modernizadora: grupos nacionales y extranjeros que buscan ajustar la universidad a las necesidades del mercado, con enfoque particular en eficiencia interna y externa, racionalización, tecnocratización y despolitización de la universidad;

Democratizadora: centrada en la ampliación de la clase media y mayor justicia social, y traducida en políticas que apuntan al aumento del ingreso a la universidad pública, a la vez que demanda mayor autonomía y gobierno democrático para esta última;

Radical: considera la desigualdad social como el principal desafío, al que podría encontrarse una solución sólo a través de cambios mayores y reformas profundas del sistema de educación.

En la Constitución Política de Colombia de 1991 (reformada en 1997) se reconoce como derecho fundamental el derecho a la educación y la cultura: «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» (Congreso de Colombia 1991). De igual manera se garantiza la autonomía universitaria y el deber del Estado de fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas, y de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. Con base en estas disposiciones, el Congreso de Colombia aprueba el 28 de diciembre de 1992 la Ley 30, mediante la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. La ley 30/1992 normativiza el sistema de educación superior colombiano, organizando y reglamentando el deber del Estado en asegurar un servicio público de educación con calidad, de manera inclusiva e integral. A través de la misma se crean las siguientes instituciones:

–Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), la máxima instancia colegiada y representativa para la orientación de políticas públicas en educación superior en Colombia;

–Sistema Nacional de Acreditación e Información, cuyo objetivo es velar por el cumplimiento de la IES con los más altos requisitos de calidad y de los propósitos y objetivos de las mismas;

–Sistema de Universidades Estatales (SUE), cuyo propósito es racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros, asegurar la cooperación interinstitucional y las condiciones adecuadas para la realización de la evaluación del proceso educativo;

–Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), cuyo objeto es el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos, a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros;

–Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

Diez años después, la Ley 749/2002 indica una tendencia creciente hacia la tecnocratización y adaptación de la educación superior hacia las necesidades del mercado laboral, a través de la organización del servicio público de educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.

En 2011, el Gobierno presenta un proyecto de ley que propone cambios importantes de la Ley 30/1992 en cuanto al aumento de la cobertura y calidad de la educación, la necesidad de integrarla a un mundo cada vez más interdependiente, la rendición de cuentas y la visibilidad de los indicadores que deben difundir las instituciones de educación superior. Aun cuando la situación de la educación superior había sufrido drásticos cambios en los dieciocho años transcurridos desde la ratificación de la ley 30/1992, el proyecto de reforma generó amplias protestas y encendidas polémicas en todo el país. Sin embargo, no fueron los objetivos y necesidades de reforma las que crearon las divergencias, sino los medios para lograrlos (Isaza 2011). El Ejecutivo propone una regulación de la *educación superior como servicio público*, y ya no como derecho fundamental garantizado por

la constitución, lo que permite identificar una concepción ideológica sobre los modos de regular la educación superior.

En cuanto a los recursos invertidos para la ampliación de la cobertura de la educación superior, la reforma propone asignar fondos para el financiamiento del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), lo que somete la función fiscal del Estado a las reglas del mercado –los estudiantes de bajos recurso tendrán que contratar un crédito para acceder a un servicio. Aun cuando pretende ser una medida incluyente, la reforma a la ley 30 legitima lo contrario: direcciona los recursos hacia IES privadas, que pueden admitir un número ilimitado de estudiantes, mientras que las universidades públicas siguen careciendo de recursos para responder a las necesidades de la población en las regiones más necesitadas. Estas medidas se reflejan también en las fallas en cuanto a la calidad de la educación superior, que una vez más se ve afectada en favor de la extensión de la cobertura.

Mientras tanto, los universitarios advierten acerca de la importancia fundamental de la autonomía universitaria, de modo que permita «la libertad de cátedra, de investigación, de crítica, de proponer concepciones de la sociedad y del Estado que puedan superar las ideas de los gobiernos» (Isaza 2011). El derecho de inspección y vigilancia no puede vulnerar esta autonomía.

## 2.2 HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO

La disparidad manifiesta en el sistema educativo colombiano constituye el marco de una estructura social marcada por una profunda desigualdad en términos económicos, políticos, sociales y culturales. La movilidad social se considera posible sólo a través del establecimiento de un sistema educativo incluyente en todos los niveles, desde la educación parvularia hasta la educación universitaria, que brinde las mismas oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos. Sin embargo, conseguir un sistema de educación igualitario sigue

siendo un reto que de momento no parece encontrar solución en Colombia, aun cuando en los últimos años se han hecho esfuerzos considerables por parte de las instituciones del Estado en diseñar políticas educativas inclusivas. Últimamente se puede notar un cambio de paradigma en lo concerniente a la educación superior, donde la inclusión pasa a ser una estrategia para garantizar la igualdad de oportunidades, sostenida en voz alta por las manifestaciones de la sociedad civil (Beltrán-Villamizar 2015).

Los avances en materia de inclusión en la educación colombiana parten del concepto de la educación especial de los años cincuenta, que proponía etiquetar a los educandos según sus características personales, distinguiendo entre alumnos «normales» y «anormales» (que necesitaban atención educativa especial), y que reconocía el derecho a la educación de todos, pero en situaciones separadas del modelo común. El período que va de los años cincuenta a los ochenta destaca también en cuanto a cobertura de la educación secundaria, con un aumento del 15% al 50% en la tasa de escolarización (Mirandan2010). Esta ampliación de la matrícula escolar requiere en los años setenta un cambio por la *integración escolar* que «se soportaba en el principio de “normalización”, el cual no buscaba convertir a una persona con NEE en “normal”, sino aceptarla tal como es, con sus necesidades, con los mismos derechos que los demás y ofreciéndole los servicios para que pueda desarrollar al máximo sus posibilidades» (Parra 2010, en Beltrán-Villamizar 2015). Siguiendo un enfoque poblacional, con énfasis en la diversidad étnica y cultural que caracteriza el territorio colombiano, en los años 2000 NEE se transforma en NED (necesidades educativas diversas). Ahora bien, el propio término «necesidades» ya refleja una «patologización» de la diversidad que resulta contraria al propósito de la educación inclusiva. A partir de 2012, el enfoque de género (fundamental en el ámbito posconflicto) y el enfoque diferencial se manifiestan en la mayoría de las estrategias y acciones de educación inclusiva, generando cada vez un impacto mayor. Desde entonces se insistió en una transformación radical de

los sistemas educativos, con la capacidad de brindar educación de calidad y en igualdad de oportunidades a todos los estudiantes, a partir de reconocer de forma positiva las diferencias y hacer de estas una oportunidad de enriquecimiento en las aulas.

Es importante aclarar la diferencia entre inclusión educativa y educación inclusiva, conceptos que dan forma a las políticas públicas en educación. La inclusión educativa implica la identificación de las barreras de aprendizaje y la participación de un determinado grupo social con su respectiva situación de aprendizaje en las aulas (Ministerio de Educación Nacional 2013). La educación inclusiva, por el otro lado, incorpora los derechos constitucionales y las estrategias promulgadas por el MEN para delimitar su objeto y reflexionar sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje-evaluación para los diferentes grupos poblacionales, identificar barreras de aprendizaje en las IES y garantizar la atención a la diversidad (Beltrán-Villamizar 2015). La educación inclusiva es un concepto mucho más amplio, y establece las bases para un sistema educativo inclusivo desde la gestión directiva, administrativa, financiera, académica y comunitaria.

La importancia de lo comunitario resulta aquí fundamental, ya que en Colombia la exclusión educativa –y también social– parte de fuentes de discriminación muy variadas (étnicas, de género, de orientación sexual, producto del conflicto civil o determinadas por la pobreza, entre otras), y se manifiesta no solamente por la falta de acceso a la educación superior de los miembros de la población vulnerable, sino también por bajas tasas de permanencia y graduación. A través de la construcción de un sistema de educación inclusivo el Estado colombiano podría disminuir el impacto de la desigualdad social y económica y crear un ámbito propicio para una sociedad pacífica. El Ministerio de Educación Nacional y el Consejo para la Educación Superior han promulgado a partir de 2013 lineamientos exhaustivos para el diseño e implementación de políticas educativas inclusivas (*Acuerdo por lo superior 2034* y *Lineamientos para Política de Educación Superior Inclusiva*), pero «la errada interpretación y

comprensión conlleva que se desvíen o focalicen los esfuerzos de entidades gubernamentales y no gubernamentales en el apoyo a ciertos grupos sociales, y se propicie la exclusión de otros grupos» (Beltrán-Villamizar 2015). Por lo tanto, es fundamental que cada IES cuente con un equipo líder que interprete y comprenda el concepto de inclusión a la luz de sus procesos de docencia, investigación, proyección social, bienestar institucional, y estructura y gestión administrativa y financiera.

Los retos de la implementación de políticas educativas inclusivas se apoyan primeramente en la percepción que tenga la sociedad sobre el significado de la inclusión. La sensibilización de la comunidad educativa sobre el concepto de educación inclusiva, en el contexto universitario, debe ser coordinada con la sensibilización de la sociedad en su conjunto. Al tratar el ámbito social en su integridad, la educación inclusiva puede realmente realizar su potencial y revelar estrategias funcionales basadas en la consideración de todos los factores: económicos, sociales, políticos, culturales, lingüísticos, físicos y geográficos. El siguiente paso es asumir el reto de la educación inclusiva es la integralidad del currículo, definido en el artículo 76 de la Ley 115 de 1994 como el «conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional» (Ministerio de Educación Nacional 2013). Es fundamental que el currículo adopte un enfoque internacional e interdisciplinario, que facilite el aprendizaje y el desarrollo de capacidades, potencialidades y/o competencias de la diversidad estudiantil. Para generar el mismo impacto fuera de las aulas, las IES deben considerar atentamente su proyección social y promover un espacio de investigación, innovación, creación artística y cultural que tenga como premisa la inclusividad.

La educación superior inclusiva ha sido un tema recurrente en Colombia en los últimos años. Tanto en el discurso de los representantes del Estado como en las demandas civiles, la inclusión adquiere un significado cada vez más claro, con unos principios rectores unánimes y características muy claras: participación, diversidad, interculturalidad, equidad y calidad. Aun si el diseño y la implementación de políticas inclusivas con impacto positivo a largo plazo no han sido la norma en la educación superior, se ha dado un paso significativo en reconocer la importancia de la inclusión como premisa para la creación de un sistema educativo de calidad para todos y de una sociedad futura más justa.



## CAPÍTULO 3

### SER PILO PAGA EN CONTEXTO

La tasa de cobertura de la educación superior en Colombia en el año 2014 era del 47.8% (Estadísticas de Educación Superior 2016). Aún si se sitúa en el promedio regional de América Latina y el Caribe, con un crecimiento anual entre 3-5% en cobertura de la educación superior, sigue situándose por debajo de países como Chile y Argentina y del promedio de los países miembros de la OECD, que está alrededor del 75% (*Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos* 2015, 2013). Sin embargo, Colombia ha puesto la educación como principal objetivo de desarrollo a partir del programa de gobierno de Juan Manuel Santos, que tiene como meta transformar el país en el más educado de América Latina. Para su realización, los recursos invertidos en programas de educación han sido mayores que en cualquier otra área de las políticas públicas, totalizando un 5% de PIB en los últimos cinco años.

Aunque lo anterior puede despertar optimismo, una mirada más atenta revela profundas desigualdades en términos de alcance geográfico, inclusión de los grupos vulnerables y acceso a una educación de calidad. En un fenómeno típico para América Latina, la centralización de los recursos alrededor de las ciudades capitales y unas pocas ciudades importantes en su ámbito geográfico deja un vasto territorio del país al margen de un sistema educativo de calidad. La infraestructura deficitaria, la falta de personal docente cualificado y la disponibilidad reducida de cupos en las escuelas públicas provinciales, a nivel primario y secundario, crea una desventaja considerable a la hora de considerar el acceso a la educación superior. Para la población

estudiantil de bajos recursos, las universidades públicas son la única opción viable en términos económicos, pero el proceso de selección basado en un examen de conocimientos avanzados y, muchas veces, una prueba de competencia en inglés, los sitúa desde un principio en una posición de desventaja ante los estudiantes de estratos altos, cuyos años formativos previos comprenden por lo general una mejor educación en los inasequibles colegios privados. Esta situación, y a la vez el incremento en la demanda de recursos humanos calificados, han generado la aparición de varias instituciones de educación terciaria no acreditadas, que ofrecen una alternativa a la educación pública.

En las últimas décadas, en Colombia se produjo un desequilibrio mayor entre la educación superior pública y la educación superior privada; esta última llegó a tomar el control del mercado, con el impedimento consiguiente para un gran porcentaje de la población joven de acceder a una educación superior de calidad. El Estado, en esa medida, ha fallado así en garantizar el cumplimiento de la constitución de la República, que prevé la educación como un derecho inalienable. Las reformas implementadas después de los años 2000 no han tenido un impacto real en reestablecer este equilibrio, principalmente a causa del diseño e implementación de programas superficiales que no consideran la relación interdependiente entre el sistema educativo y la situación socio-económico-cultural específica de cada región del país. Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, las reformas se suceden, unas tras otras, sin alterar lo que de hecho sucede en las instituciones educativas, en las aulas y en la relación entre la escuela y la sociedad (Viñao 2001).

En 2014, la probabilidad de que un joven de bajos recursos económicos accediera a la educación superior era del 36% (Estadísticas de Educación Superior 2016), y la desigualdad en acceso a la educación terciaria de una gran parte de la población se reflejaba en los índices crecientes de desigualdad que situaban a Colombia entre los países más desiguales de la región —en el segundo puesto, sólo detrás de Honduras—, con un índice GINI (el índice de GINI mide hasta

qué punto la distribución del ingreso, o en algunos casos, el gasto de consumo, entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa) de 52,9 en 2012, según datos del Banco Mundial (Índice de GINI 2018). Esta relación entre las condiciones socioeconómicas y el acceso de los estudiantes a la educación superior suscitó el interés de Juan Felipe Penagos, entonces doctorando en Ingeniería en la Universidad de Los Andes, quien, bajo la orientación del profesor Roberto Zarama, se había dedicado a diseñar perturbaciones en sistemas sociales complejos para generar posibilidades de cambio significativas a partir de la teoría de catástrofes:

El impacto que ha logrado a nivel nacional su investigación es destacable, pues su aporte permitió consolidar uno de los proyectos de educación superior más significativos en años recientes en el país, y puso en la palestra pública debates sobre la inequidad en el acceso, la necesidad de fortalecer los programas de becas y la inclusión de jóvenes con liderazgo en las regiones. (Revista Contacto 2016)

A diferencia de lo que sucede con otras iniciativas, la propuesta que sustenta Ser Pilo Paga fue acogida e implementada en tiempo récord por el Gobierno Nacional, y se ha convertido, de hecho, en un pretexto para reorganizar el sistema educativo.

El propósito del programa era lograr que los estudiantes con bajos recursos económicos, pero con excelente desempeño académico, accedieran a Instituciones de Educación Superior acreditadas por su alta calidad, logrando así la movilidad social de sus beneficiarios hacia la clase media-alta. Se esperaba que el efecto del programa no se restringiera a los 40.000 estudiantes beneficiarios del programa, sino que alcanzara también a sus familias y su entorno cercano. Sin embargo, la propia red de las instituciones de educación superior acreditadas como de alta calidad constituye, en su misma localización,

un llamado de atención sobre la distribución equitativa del acceso a un servicio de educación superior de calidad. Al iniciar el programa en 2015 existían 40 instituciones de educación superior (IES), tanto públicas como privadas, en 10 de los 42 departamentos colombianos. Concentradas entre las cuatro ciudades importantes del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), las universidades acreditadas como de alta calidad atraían antes del comienzo del programa SPP a los mejores estudiantes del país, siempre que contaran con los recursos suficientes para el pago de la matrícula y la manutención. El programa Ser Pilo Paga extendió esta oportunidad a estudiantes con excelente desempeño académico que provenían de las clases bajas y muy bajas, lo cual estimuló el desplazamiento de la gran mayoría de los estudiantes excelentes hacia unos pocos centros universitarios. Dada la influencia positiva que tienen los estudiantes en la calidad de los programas académicos, y considerando las faltas del sistema de educación superior colombiano en cuanto a infraestructura en las provincias, este desplazamiento vino a incrementar la distribución inequitativa de los recursos públicos y redundó en un impacto desfavorable para los territorios marginales.

El programa arrancó en 2015 con un presupuesto de 155.000 millones de pesos colombianos, llegando a alcanzar los 374.000 millones en 2016, y benefició a más de 40.000 jóvenes hasta el final del primer cuatrienio. Los requisitos para acceder al programa se basan únicamente en los resultados de las pruebas estatales estándar Saber 11 y en el registro de cada estudiante en el Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (SISBEN). El Ministerio de Educación Nacional paga a las universidades la tarifa plena por cada estudiante, unos recursos que deberán ser invertidos en bienestar universitario, servicios de biblioteca y servicios generales (*Los detalles del programa Ser Pilo Paga* 2015). Si se atiende a la proporción de las universidades privadas en la totalidad de universidades acreditadas como de alta calidad, que es más del 70%, y suponiendo una distribución equilibrada de los estudiantes beneficiarios en las universidades

participantes en el programa, es evidente que el sistema público iba a resultar desfavorecido frente al sistema privado en la absorción de las subvenciones estatales. Es importante resaltar la diferencia considerable entre el valor de la matrícula para estudiantes de bajos recursos en la universidad pública (establecido en base al valor de la pensión pagada por el estudiante en el último año de secundaria, el lugar de residencia del estudiante y de los responsables de su manutención y los ingresos de los responsables del grupo familiar) y el elevado costo impuesto por las universidades privadas. Por ejemplo, para el programa de Derecho, el valor de la matrícula para un semestre en la Universidad de Los Andes, Bogotá (privada) es de \$16.344.000 pesos colombianos, mientras que en la Universidad Nacional de Colombia (pública) el costo oscila entre los \$124.998 y los \$7.717.889 de pesos colombianos. Al mismo tiempo, en Medellín, el costo de un semestre en el programa de derecho equivale a \$8.669.616 en la Universidad EAFIT (privada), y entre \$2.248.000 y \$7.462.000 en la Universidad de Medellín (pública). Sin duda, la disparidad en términos de costo y calidad entre las instituciones de educación superior del país dirigió la acción del Ministerio de Educación Nacional hacia un enfoque individual, que es el que vertebra el programa Ser Pilo Paga.

Reuniendo las capacidades del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos (ICETEX), el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), el Departamento de Planeación Nacional y las Instituciones de Educación Superior, Ser Pilo Paga se propone crear un marco operativo amplio para alcanzar su objetivo de inclusión socioeconómica de los estratos sociales vulnerables. Históricamente, el conflicto armado y la situación económica precaria de amplias zonas del país impidieron el acceso a la educación de un gran sector de la población. Si hablamos de educación superior, los jóvenes de los departamentos del país más afectados por las consecuencias negativas del conflicto están, por primera vez, frente a la oportunidad de cambiar el rumbo de su desarrollo profesional. En el contexto de

renovación social establecido por el proceso de paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que pone fin a una guerra civil de más de sesenta años, la apuesta del gobierno en la educación es esperanzadora y puede ofrecer nuevas oportunidades para un proceso inclusivo de participación ciudadana que genere el desarrollo real e igualitario de la sociedad colombiana.

El programa Ser Pilo Paga, que tiene como propósito lograr la movilidad social de los jóvenes de clases bajas hacia un nivel de bienestar de clase media-alta, es sin duda una muy buena propuesta de política educativa, pero cuya planeación y ejecución terminaron en contravía del desarrollo de la educación superior del país (Pérez Martínez 2017). Un análisis estructural del programa revela un contexto complejo, que SPP falla en comprender en la integridad de sus condiciones, pero que ofrece indicios contundentes sobre el impacto positivo del acceso no restringido a la educación superior de un sector más amplio de la población.

### 3.1 CONSTRUCCIÓN DE UN ENFOQUE AMPLIO DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

En términos de acceso a la educación superior deben notarse dos aspectos donde el programa Ser Pilo Paga logró un cambio sustancial:

–El logro más contundente e innegable del programa es haber logrado, de manera inmediata, duplicar la probabilidad de entrada al sistema de educación superior de un joven piloto de escasos recursos en el semestre siguiente después de haberse graduado de secundaria. Esta probabilidad pasó del 36% al 69%.

–SPP logró mejoras sustanciales en cuanto a equidad en el acceso inmediato a la educación superior entre los jóvenes con mejor desempeño en las pruebas de Estado. Para estos estudiantes, SPP cerró la brecha existente por nivel socioeconómico, en la que la probabilidad de acceder a cualquier IES aumentaba según el estrato al que perte-

neciera el estudiante. Al analizar el impacto de SPP en equidad para estudiantes ubicados en el percentil superior de la prueba Saber 11, es evidente que hoy el programa permite que un estudiante de estrato 1 tenga la misma probabilidad de acceso a una IES de calidad que un estudiante de estrato 6.

Ahora bien, cabe resaltar que el programa sólo otorga esta oportunidad a un 2% de los jóvenes de escasos recursos, generando así desigualdad entre los miembros del mismo grupo socio-económico, a quienes deberían ofrecerse las mismas oportunidades por el Estado. Es, por lo tanto, de importancia fundamental que las acciones que se llevan a cabo desde la educación se enmarquen dentro de políticas de desarrollo mucho más amplias (Ramírez Iñiguez 2016). A través de los subsidios acordados por SPP, el acceso a la educación superior de alta calidad de los jóvenes con bajos recursos económicos se resuelve a un nivel individual, pero se falla en realizar un cambio estructural y se mantiene el mismo paradigma de la integración en vez de la inclusión; por eso resulta necesario que se realicen debates éticos, políticos y técnicos con diferentes actores en aras de su mejora, debates estos que deberían tener como marco el enfoque de derechos en la educación (Blanco Guijarro & Duk Homad 2011).

La organización escolar y curricular del sistema nacional de educación juega un papel importantísimo en el logro profesional de los jóvenes colombianos; sin embargo, el 22% del total de los recursos para educación superior se destinan al programa SPP, cerca de \$ 700 billones para atender a los 40.000 pilos. Así mismo, para los 800.000 estudiantes de las instituciones de educación superior públicas sólo se proyectaron cerca de \$ 3.100 billones (Pérez Martínez 2017). Es necesario, por lo tanto, que el programa Ser Pilo Paga sea completado con otros programas que incluyan mejorar la calidad de la educación desde el inicio de la vida de los individuos, y garantizar así la capacidad de acceso de los estudiantes a IES acreditadas.

La formación y el desempeño del profesorado es clave para la construcción de un sistema educativo inclusivo desde la educación en la primera infancia hasta la educación superior, un sistema que sea capaz de ofrecer oportunidades iguales para todos los ciudadanos (Ramírez Iñiguez 2016). El programa SPP reconoce su importancia a través de la extensión «Ser Pilo Paga, Profel!», concebida para aquellos estudiantes que deseen formarse como maestros. A ellos se les ofrecen incentivos tales como la posibilidad de doble titulación o la beca para estudios de postgrado cuando terminen la carrera; además, también se contemplan intercambios con países extranjeros con los que ya existen convenios (*Los detalles del programa Ser Pilo Paga* 2015). Pero a pesar de lo anterior, los programas con enfoque en docencia y pedagogía son los programas a los que menos acceden los estudiantes de excelencia, lo que agudiza la crisis de capacitación docente en todos los niveles de la educación en el país (Londoño-Vélez, Pulido, Rodríguez, & Sánchez 2017).

### 3.2. DESARROLLO DE POLÍTICAS DE EQUIDAD QUE TENGAN COMO CENTRO EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS, LA INCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

SPP abre la oportunidad para todos los jóvenes, independientemente de la clase social a la cual pertenezcan, de acceder a una educación superior de alta calidad, invirtiendo en el potencial ofrecido por la capacitación del recurso humano. El porcentaje de los jóvenes de bajos recursos que acceden a la educación superior una vez que hayan concluido el bachillerato ha aumentado un 50% (desde 36% a 69% en cuanto a la probabilidad de entrada al sistema de educación superior de un joven pilo de escasos recursos, según datos del ICFES) en los últimos tres años como consecuencia directa de la implementación del programa, construyendo una base más diversa como condición para la cohesión social. Esos logros no pueden soslayarse, pero hay que ponerlos en contexto. Si tomamos en cuenta que

La equidad y la inclusión son dos ejes centrales de las políticas educativas y sociales orientadas a toda la población y no se limitan a programas o estrategias específicas que terminan estableciendo un régimen de prestaciones segmentadas para los diferentes grupos sociales que perpetúa el círculo vicioso de la exclusión y marginación social. (Blanco Guijarro & Duk Homad, 2011)

hay que considerar también otras variables. En términos geográficos, por ejemplo, el programa no tiene el mismo alcance, ya que las 40 universidades acreditadas como de alta calidad se encuentran en 10 de los 32 departamentos del país, lo que impone una movilización de los jóvenes con alto rendimiento hacia las grandes ciudades, mientras que los recursos públicos deberían apoyar el desarrollo regional y jalonar al sector rural (Pérez Martínez 2017).

### 3.3. AUMENTO DE LA INVERSIÓN Y GASTO PÚBLICO MÁS EQUITATIVO, REDISTRIBUYENDO LOS RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y FINANCIEROS EN FUNCIÓN DE LAS DISTINTAS NECESIDADES

La privatización de la educación superior en América Latina ha permanecido en crecimiento continuo en las últimas décadas, lo que ha debilitado el sistema de educación público, en tanto que «el modelo de financiamiento que traslada la responsabilidad del Estado a las localidades y familias o el modelo de financiamiento compartido están reproduciendo la exclusión y segmentación social» (Blanco Guijarro & Duk Homad 2011). El sistema de educación superior privada en Colombia, creado sobre la base del modelo estadounidense, se ha consolidado en los últimos años en términos de alta calidad, siendo a la vez un servicio inaccesible para grupos en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, la implementación de un programa como Ser Pilo Paga ofrece por primera vez la oportunidad a los estudiantes de escasos recursos de acceder a una educación de alta calidad, algo que se concreta en que un 85% de los «pilos» opten por uni-

versidades privadas. Al pagar las tasas de matrícula en su totalidad, independientemente de si se trata de una IES pública o privada, el programa termina respaldando un proceso acelerado de privatización de la educación en detrimento del sector público. Lo anterior supone, además, que el Estado entregue anualmente 10.000 de sus mejores estudiantes a la universidad privada, haciéndose cargo de la totalidad de los costos. Dado que al ser admitido un estudiante escoge una universidad en base a la relación costo-calidad, y dado que la calidad de las universidades está en parte dada por su selectividad y nivel de gasto por estudiante, el programa SPP satisface simultáneamente las condiciones de oferta y de demanda. Por el lado de la demanda, elimina o reduce la restricción del costo para el estudiante, y por el lado de la oferta, aumenta el número de aspirantes bien calificados (Herrera Prada & Kugle 2017). Sin embargo, es este precisamente uno de los aspectos más criticados del programa, con consecuencias que, si bien no estaban previstas inicialmente, han generado descontento en la opinión pública. De acuerdo a los resultados –hasta 2017– del programa en matrícula y recursos asignados a las universidades, se puede inferir que en el año 2018 más del 90% de los recursos del programa SPP irán a parar a las universidades privadas.

No es difícil ver la consecuencia última de ese modelo de funcionamiento: en última instancia, los recursos públicos se han destinado a subvencionar la educación privada. En términos geográficos, las universidades acreditadas como de alta calidad se encuentran siempre en la ciudad capital o en ciudades importantes del país, lo que no favorece –todo lo contrario– la cobertura de aquellas zonas del país que acogen gran proporción de los grupos desfavorecidos (población afrocolombiana o indígena, desplazados por la violencia, grupos viviendo en pobreza extrema). La única excepción la constituye la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), que cumple con los requisitos de alta calidad y cuenta a su vez con sedes en las zonas más remotas del país: San Andrés y Providencia (islas en el Mar Caribe), Palmira (costa Pacífica donde reside la mayoría de la población afrodescendiente,

que en muchos casos enfrenta graves carencias en cuanto a acceso a servicios públicos), Orinoquía (en el extremo Oriente) y Amazonía (en la ciudad más remota de Colombia, en la selva Amazónica). Desafortunadamente, el estado de sus instalaciones está empeorando vertiginosamente y los recursos públicos que podrían remediarlo tardan en llegar. Al mismo tiempo, el número de estudiantes beneficiarios del programa SPP que escogen a la Universidad Nacional es cada día más bajo, debido a la intensa mercantilización de la educación superior en Colombia, donde el sistema de acreditación y evaluación de las IES está basado en criterios diseñados para países desarrollados, y que en el contexto colombiano terminan brindando a las universidades privadas una ventaja imposible de superar por las universidades públicas, que aun si pueden competir en términos de calidad académica, como la UNAL, no disponen de los recursos imprescindibles para garantizar la infraestructura y las dotaciones tecnológicas adecuadas.

Es importante pensar el impacto del programa en términos financieros en una comparación con la distribución de los recursos en las IES públicas regionales porque ilustra de manera elocuente las limitaciones que presenta el programa, tal como está concebido en su fórmula actual:

Las universidades con más estudiantes matriculados de SPP (Salle, Norte, Bolivariana, Andes, Javeriana), de continuar con la tendencia registrada en 2015, recibirán anualmente ingresos superiores al total de las transferencias anuales que la Nación hace a cada una de las siguientes universidades: Magdalena, Sucre, Amazonía, Surcolombiana, Francisco de Paula Santander, Guajira, Pacífico, Colegio Mayor de Cundinamarca, Tecnológica de Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Llanos, Pamplona, Quindío y Distrital. (Asmar Amador & Gómez Campo, 2016)

La distribución de los recursos públicos, tal como está concebida en SPP, fomenta la desigualdad del sistema educativo superior y

amenaza la autonomía universitaria, garantizada por la constitución. Este fuerte impacto, cuando de recursos públicos se trata, exige una profunda revisión del programa que atienda ante todo la equidad para el sector educativo con relación a las regiones y ponga énfasis en los grupos más pobres de la población.

### 3.4 DESARROLLAR POLÍTICAS QUE ARTICULEN EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES, LOS PROCESOS PEDAGÓGICOS Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS ESCUELAS PARA ASEGURAR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

Por lo demás, tampoco hay que pasar por alto que existe una disparidad relevante entre las condiciones bajo las cuales se desarrolla la vida académica de un estudiante a partir de la primera infancia hasta la conclusión del bachillerato, que tiene un impacto significativo en los resultados en las pruebas estándar y consecuentemente en el acceso a la educación superior. «El aumento en acceso generado por SPP se da porque jóvenes en el 10% superior de la prueba SABER 11 (ICFES) que antes no entraban a educación superior (ni a IES públicas ni privadas) o que accedían a IES de baja calidad (tanto públicas como privadas) ingresan ahora a IES de alta calidad» (Londoño-Vélez, Pulido, Rodríguez, & Sánchez, 2017).

La extensión del programa «Ser Pilo Paga, ¡Profe!», que ya hemos mencionado, se propone abordar el problema del desarrollo profesional de los docentes a través de incentivos especiales. Sin embargo, el «centralismo» del programa impide la distribución equitativa de los docentes excepcionales en las regiones y en las comunidades aisladas cuando estas no cuentan con la infraestructura mínima para el desarrollo de actividades educativas. Una vez más se evidencia la importancia de abordar las fallas del sistema educativo de abajo hacia arriba, garantizando de manera integral las necesidades básicas que influyen en la formación de los individuos: seguridad, salud, alimentación, higiene, etcétera. El programa Ser Pilo Paga incentivó en los

últimos años a los bachilleres de estrato uno y dos a tener un mejor desempeño en las pruebas de Estado SABER 11, y requiere ahora una atención creciente por parte del Ministerio de Educación Nacional para garantizar las condiciones necesarias para su continuación.

### 3.5. AVANZAR DESDE ENFOQUES HOMOGÉNEOS A ENFOQUES QUE CONSIDEREN LA DIVERSIDAD CON IGUALDAD

Por último, otro factor a considerar es que la representación de los diferentes grupos indígenas ha sido muy reducida durante las tres etapas del programa. Así, en la última etapa del SPP, sólo 74 estudiantes miembros de comunidades indígenas han sido beneficiarios del programa, sobre un total de 12.505 estudiantes. La disposición geográfica de estos grupos, el acceso precario a servicios básicos y la educación primaria y secundaria de mala calidad en las comunidades indígenas son algunos de los factores que limitan la participación de los pueblos originarios en las pruebas estatales, y por consiguiente, su acceso a la educación superior. Además, como bien apunta Salazar, «Otro tema de preocupación surge al analizar que, además, estas pruebas estatales desconocen o excluyen el conocimiento de otros saberes propios de comunidades indígenas, afro, raizales y campesinas, poblaciones que ameritan de una especial atención para la garantía del derecho a la educación» (Salazar 2017).

De modo que si bien la relativa diversidad en la composición de los estudiantes en las universidades, que se han visto obligadas a adoptar estrategias para enfrentar ese fenómeno socioeconómico al contar en sus aulas con alumnos pobres, indígenas, afrocolombianos y ricos, es sin duda uno de los efectos positivos importantes del programa Ser Pilo Paga, ésta todavía resulta más que insuficiente. La escasa representación en el programa de las comunidades indígenas atestigua nuevamente sus limitaciones en términos geográficos, y pone de manifiesto algunos efectos negativos que pueden generar la exclusión de los habitantes de las zonas más desfavorecidas —que sue-

len ser, además, las más afectadas por las consecuencias del conflicto armado—; sobre todo, pone de relieve la necesidad de la búsqueda de alternativas en las IES públicas que cuentan con presencia en los lugares más remotos del país, y la necesidad imperiosa de mecanismos que hagan posible una diversidad estadísticamente equilibrada en todo el territorio colombiano.

## CONCLUSIONES

Al analizar las posibilidades de inclusión en el sistema educativo y la eficacia de las políticas públicas que la propician o dicen propiciarla, el programa Ser Pilo Paga ofrece una perspectiva integral de la complejidad del sistema educativo en Colombia y la estrecha causalidad que establecen factores exteriores al ámbito educativo sobre el mismo.

Ser Pilo Paga es sin duda el programa más amplio y con mayor impacto sobre la educación en Colombia, con un presupuesto mayor que cualquier iniciativa similar anterior. Unos 40.000 jóvenes colombianos han tenido la oportunidad de acceder a instituciones de educación superior acreditadas como de alta calidad que les hubieran resultado inasequibles de no ser por la implementación de este programa. Una descripción detallada del programa refleja la implicación de todos los actores principales del sistema educativo colombiano, garantizando el carácter inclusivo al menos desde el punto de vista ejecutivo –participan en él todos los actores importantes por parte de las instituciones del Estado y las instituciones de educación superior.

Como se ha visto, es de destacar el aumento considerable en cuanto a ingreso al sistema de la educación superior de la población desfavorecida, con un salto del 36% al 69% después de las primeras dos etapas del programa. Sin embargo, beneficiando de manera individual a un número limitado de miembros de los grupos desfavorecidos, el programa, que emplea un porcentaje considerable del presupuesto dedicado a la educación, falla en atender las necesidades de la población en su integridad. Esta falla se traduce sobre todo en inequidad de oportunidades para miembros del mismo grupo socioeconómico, al crear una nueva brecha que se puede profundizar a futuro si no se implementan programas complementarios. Esta inequidad en el

otorgamiento de recursos públicos profundiza también el desequilibrio entre instituciones de educación superior privadas y públicas, debilitando a estas últimas y creando una desventaja difícil de superar sin intervención estatal. Es importante aquí estimular el debate público sobre el concepto mismo de “acceso a educación de calidad para todos”, garantizado por la constitución de la república, y las modalidades a través de las cuales debería ser implementado por las instituciones del Estado. En ese sentido, un proceso de debate y toma de decisiones que tome en cuenta el valor de la educación como bien común –cuyas líneas de desarrollo teórico se repasan en el capítulo I–, y que vaya más allá de soluciones de urgencia o a corto plazo, involucrando a todos los actores sociales, sería más que deseable en el ámbito social. Un nuevo paradigma de la educación superior podría reequilibrar el rol de las IES públicas e IES privadas, estableciendo reglamentaciones que las sitúen en igualdad de oportunidades para futuro desarrollo.

Una mirada hacia el ámbito colombiano, tan diverso desde todos los puntos de vista (social, cultural, económico, étnico, etcétera), requiere imperiosamente una nueva perspectiva sobre el desarrollo que, sin soslayar el factor individual, tenga como ejes la inclusión y la cohesión social. Esta nueva perspectiva podría crear la oportunidad de acercar los diferentes sectores de la sociedad y establecer una estructura nueva, verdaderamente inclusiva, que propiciaría el desarrollo integral de la sociedad. El aumento de la inversión y un gasto público más equitativo, redistribuyendo los recursos humanos, materiales y financieros en función de sus distintas necesidades, es fundamental para las regiones desfavorecidas, donde los efectos negativos del conflicto armado siguen muy presentes. Las universidades públicas de las regiones más remotas pueden funcionar como motores de cambio regional, creando no sólo focos de desarrollo locales sino equilibrando, sobre todo, los beneficios de un programa como SPP a nivel nacional, yendo más allá de su configuración actual –que privilegia, como se ha visto, algunos departamentos sobre el resto,

del mismo modo que concentra en unos pocos centros de educación superior recursos que sería preciso distribuir para conseguir los fines que persigue. Cambios estructurales en programas como Ser Pilo Paga podrían distribuir la inversión, tanto pública como privada, a través de diversos centros universitarios del país en un rango de representación mucho más amplio que el actual.

Como se ha visto en el capítulo anterior, el cumplimiento de los objetivos del programa SPP, esto es, lograr que los estudiantes con bajos recursos económicos pero con excelente desempeño académico accedan a Instituciones de Educación Superior acreditadas como de alta calidad, logrando así la movilidad social de estos hacia la clase media-alta, depende no sólo de una cuestión de pago de matrículas o de cuotas, sino también –sobre todo– de un cambio cualitativo en la educación primaria y secundaria. Invirtiendo en los niveles básicos de educación, a través de la capacitación docente y la estimulación de programas de investigación, se podrían eliminar o disminuir en parte algunos de los problemas que enfrenta el sistema de educación superior, como las altas tasas de deserción de los estudiantes provenientes de grupos marginados –que vienen dadas, principalmente, por diferencias difícil de superar en cuanto a volumen y calidad de conocimientos o habilidades –por ejemplo, el desempeño en idiomas extranjeros.

*Last but not least*, la extraordinaria diversidad cultural, étnica, ambiental y social del territorio colombiano debería ser considerada en su riqueza e implementada de manera innovadora en el currículo educativo. La integración en los programas docentes de conocimientos tradicionalmente asociados a los grupos indígenas o rurales, por sólo poner un ejemplo, puede constituir una perspectiva pedagógica novedosa y aportar nuevas miras en dominios de interés en la actualidad, como el desarrollo sostenible o la preservación de los recursos naturales.

Del recorrido que hemos seguido hasta aquí, y en especial en lo que concierne a SPP, se desprende que, aun cuando un programa

como ése ha conseguido en poco tiempo mejorar algunos índices de acceso a la educación superior de estudiantes de sectores desfavorecidos, existen una serie de factores estructurales que conspiran contra el logro de sus objetivos a medio y largo plazo.

Los más importantes de estos factores serían los siguientes:

1. La distribución inequitativa de los recursos en el territorio, que acentúa, como se ha visto, la centralización en unos pocos departamentos del desarrollo integral de la sociedad, tanto en términos de recursos humanos como materiales. Un programa educativo coherente, que fuera capaz de crear capacidades de desarrollo formativo en territorios ahora marginales, podría transformarse a largo plazo en la base necesaria para el desarrollo integral sostenible.
2. El enfoque exclusivo del programa en la educación superior revela las profundas fallas del sistema de educación básica, que obstruyen el desarrollo exitoso de las políticas educativas con un impacto real en el desarrollo social. Sin un acercamiento global hacia los problemas reales del sistema, considerando todos los factores que lo influyen, será imposible poner en movimiento un cambio efectivo con efectos positivos de envergadura.
3. Desde un estudio fundamentalmente económico, el programa Ser Pilo Paga aborda la inclusión desde una perspectiva individual –facilitando el pago de cuotas y tasas de acceso–, pero descuida en buena medida la totalidad de condiciones en las que transcurre el proceso educativo. Aumentar la atención prestada a la permanencia, la conclusión de estudios y el monitoreo de los egresados del programa podría generar una mejora considerable de las metas de inclusión.
4. Aun si fuera de manera involuntaria, el programa SPP termina por fomentar el desequilibrio entre el sistema público y el sistema privado de educación superior: es a este último adonde van a parar, paradójicamente, la mayor parte de los fondos públicos que

sostienen el programa. Es fundamental invertir en el crecimiento en cobertura y calidad de la educación pública, garantizando la oportunidad de acceso de la mayoría de la población.

5. Otro elemento a considerar, y que un programa como SPP pasa por alto, es la reforma curricular en los estudios superiores, y en particular en aquellos aspectos que atañen a la inclusión de la diversidad cultural o de género. En el caso colombiano, además, sería más que deseable que esa reforma propicie el debate constructivo sobre la memoria histórica, tras la firma reciente de los acuerdos de paz en el país.

Por consiguiente, las metas del programa en cuanto a inclusión, que es lo que vertebra el análisis que hemos realizado, quedan lejos de quedar resueltas de manera sostenible, sobre todo más allá de avances puntuales que se revierten, si acaso, de manera individual —esto es, sobre los beneficiarios directos del programa, pero no sobre el sistema de educación superior a medio o largo plazo, ni sobre las estructuras que harían posible una verdadera movilidad social que abarque todo el territorio colombiano.

La solución a problemas de larga duración en América Latina tropieza a veces, como en el caso de SPP, con paradojas estructurales. En el caso que hemos analizado aquí, la mayor de esas paradojas (y la que mayores tensiones y problemas futuros puede generar, también) es que la «inclusión» que se consigue facilitando la matrícula de estudiantes con pocos recursos termina fortaleciendo el mismo sistema de universidades privadas que los había excluido, en vez de favorecer el desarrollo de la universidad pública y de ampliar el alcance y la distribución geográfica de los centros superiores de enseñanza.

Resolver esas paradojas estructurales es la tarea de mayor envergadura para un desarrollo efectivo, y verdaderamente inclusivo, del sistema de educación superior en Colombia.



## BIBLIOGRAFÍA

- APPLE, M. W. (1982): *Education and power*. Boston: Routledge and Kegan Paul.
- ARIZABALETA DOMÍNGUEZ, S. L., & Ochoa Cubillos, A. F. (2016): «Hacia una educación superior inclusiva en Colombia». En *Pedagogía y Saberes* 45: 41-52.
- AROCENA, R. (2004): «Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en America Latina». En *Educacao e Sociedade*, 25 (88): 915-936.
- ASMAR AMADOR, M. P. & Gómez Campo, V. M. (2016): «Los alcances del “Ser Pilo Paga” son excesivamente limitados». En *El Espectador*, 1 de febrero.
- BADIOU, A. (2012): «The democratic emblem». En G. Agamben, A. Badiou, D. Bensaid, W. Brown, J.-L. Nancy, J. Ranciere, . . . S. Žižek, *Democracy in what state?* New York: Columbia University Press.
- BANCO MUNDIAL, Grupo de investigaciones sobre el desarrollo (2018): *Índice de GINI*.
- BELTRÁN-VILLAMIZAR, Y. I.-F.-B. (2015): «El sistema educativo colombiano en el camino hacia la inclusión. Avances y retos». En *Educ* 18 (1): 62-75.
- BLANCO GUIJARRO, R. & Duk Homad, C. (2011): «Educación inclusiva en América Latina y el Caribe». En *Aula* 17: 37-55.
- CABRERA PENA, K. I. (2015): «Análisis comparativo de políticas públicas en modelos de acceso abierto en América Latina. El caso de Brasil y Argentina». En *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 15-25.
- CHIROLEU, A. (2009): «La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina». En *Revista Ibero-Americana de Educación* 48 (5): 2-15.
- CHIROLEU, A. (2011): «La educación superior en America Latina: Problemas insolubles o recetas inadecuadas» En *Avaliação* 16 (3): 631-653.

- CHIROLEU, A. (2012): «Políticas de Educación Superior en América Latina en el siglo XXI ¿Inclusión o calidad?». En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 20 (13): 1-16.
- COLELLA, L. (2015): «Multiplicidad y encuentro educativo. Un aporte de la filosofía de Alain Badiou para pensar los cambios y los procesos de subjetivación en el ámbito educativo». En *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas* 17 (1): 11-20.
- CONGRESO DE COLOMBIA (1991): *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (CON REFORMA DE 1997)*. BOGOTÁ.
- CONGRESO DE COLOMBIA (1992): *LEY 30 DE DICIEMBRE 28 DE 1992*.
- CONGRESO DE COLOMBIA (2002): *LEY 749 DE JULIO 19 DE 2002*.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (CESU) (2013): *ACUERDO POR LO SUPERIOR 2034*. BOGOTÁ: CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU.
- DA ROSA, G. A. (2013). «Educação popular em assentamento do movimento dos sem-terra: inclusao, vez e voz dos segmentos populares». En *Educação tematica digital* 15 (1): 127-144.
- DUBET, F. (2006): *La escuela de las oportunidades*. Barcelona: Gedisa.
- DUBET, F. (2010): «Crisis de la transmisión y declive de la institución». En *Política y Sociedad* 47 (2): 15-25.
- DUSSEL, I. (2004a). *Historias de la escuela (no tan) común*. Buenos Aires: FLACSO.
- DUSSEL, I. (2004b): «Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista». En *Cuadernos de Pesquisa* 34 (122): 305-335.
- SLA (2016): *ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR*. BOGOTÁ: SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO SECTORIAL. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2012): «La Educación Superior en América Latina. Interrogantes y desafíos para el debate». En *Sociedad y discurso* 21: 94-113.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. & Pérez Centeno, C. (2016): «La educación superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. Situación, principales problemas y perspectivas futuras». En *Revista Española de Educación Comparada* 27: 123-148.

- FINOCCHIO, S. (2010): «La invención de lo educativo en la Argentina». En *Práxis Educativa* 5 (1): 69-77.
- GARBANZO VARGAS, G. M. (2007): «Calidad y equidad de la educación superior pública. Aspectos por considerar en su interpretación». En *Revista Educación* 31 (2): 11-27.
- GIROUX, H. (2004). *Teoría y resistencia en educación. Una pedagogía para la oposición*. Mexico DF: Siglo XXI.
- HERRERA PRADA, L. & KUGLE, B. (2017): «Qué tanto nos sirve el programa Ser Pilo Paga?». En *Razón Pública*, 14 de mayo.
- ISAZA, J. F. (2011): «Reforma educación superior I». En *El Espectador*, 6 de abril.
- LONDOÑO-VÉLEZ, J. & Pulido, X. & Rodríguez, C. & Sánchez, F. (2017): «Ser Pilo Paga: lo que muestran los datos». En *La Silla Vacía*, 24 de Julio.
- LÓPEZ, N. (2016): «Inclusion educativa y diversidad cultural en América Latina». En *Revista Española de Educación Comparada* 27: 35-52.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2013): *Lineamientos Política de Educación Superior Inclusiva*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- MIRANDA, J. C. (2010). «La eficacia en el contexto de las reformas educativas en America Latina y Colombia». En *Revista Educación y Humanismo* 12 (18): 141-147.
- N/A (2015): «Los detalles del programa Ser Pilo Paga». En *Semana*, 28 de noviembre.
- PÉREZ MARTÍNEZ, Á. (23 de Octubre de 2017): «Ser Pilo Paga, errores de política pública». En *Dinero*, 23 de octubre.
- RAMA, A. (1984): *La Ciudad Letrada*. Hannover: Ediciones del Norte.
- RAMÍREZ IÑIGUEZ, A. A. (2016): «Repensar la inclusión social desde la educación: Algunas experiencias en América Latina». En *Revista Internacional De Educación Para La Justicia Social (RIEJS)* 5 (1): 177-194.
- REFORMA A LA LEY 30: POR QUÉ SÍ, por qué no. (4 de Enero de 2011). *Semana*.
- REVISTA CONTACTO (2016): «JUAN FELIPE PENAGOS, el pilo detrás de “Ser Pilo Paga”». En *Revista Contacto* 12.

- RIVERA SANIN, M. L. (2016): «Interseccionalidad e inclusión en la educación superior: Consideraciones sobre la Universidad Nacional de Colombia». En *Pedagogía y saberes* 44: 105-118.
- RIZVI, F. (2017): *La globalización y el imaginario neoliberal de la reforma de la educación*. UNESCO.
- RODRÍGUEZ FREIRE, R. (2018). «El valor de la teoría. El intelectual como productor». En *Acta Poética* 39 (1): 17-43.
- RUIZ, G. (2014): «América Latina ante la educación». En *Foro de educación* 12 (16): 15-25.
- SALAZAR, A. F. (2017): «Ser Pilo Paga no ayuda a superar la inequidad». En *El Espectador*, 11 de Septiembre.
- SANTOS, E. I. (2003): «LEY 749, Modelo internacional». En *El Tiempo*, 31 de Agosto.
- (2013): *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos 2015*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina.
- TEDESCO, J. C. (2014): «Lo público y la educación en America Latina: ideas, intereses y nuevas instituciones». En *Apuntes de ciencia y sociedad* 4 (2):, 210-212.
- VÁZQUEZ OLIVERA, G. (2015): «La calidad de la educación. Reformas educativas y control social en America Latina». En *Temas y problemas de nuestra America* 60: 93-124.
- VIÑAO, A. (2001): «¿Fracasan las reformas educativas? La respuesta de un historiador». En *Educação no Brasil. História e historiografia*. Campinas: Sociedade Brasileira de História da Educação.



