

## SOBRE LA TIPOLOGÍA Y RELACIONES ENTRE LAS IES

**VICTOR MANUEL GOMEZ CAMPO**

Depto de Sociología  
Universidad Nacional de Colombia  
Enero, 2013

A propósito del reciente documento de la UN "Formulación de una propuesta de reforma a la educación superior" (2012), en lo referido a la organización e instituciones del sistema de educación superior.

*Sorprende la pretensión de que un documento sobre temas altamente controvertidos y sujetos a posiciones tan diferentes y aun opuestas, 'represente' a una comunidad académica tan diversa y compleja como la de la UN. Solo sobre valores y principios muy generales y universales podría ser legítima una pretensión de 'representación' institucional. En realidad, se trata de un documento de tres profesores, quienes de ninguna manera 'representan' a la comunidad académica de la UN.*

En dicho texto se plantea la existencia de un actual modelo tripartito de instituciones (universidades, tecnológicas y técnicas) y se propone un nuevo modelo dual conformado por universidades y por instituciones técnicas. Estas deberían ser totalmente diferentes de las universidades, en éstas se ubicaría lo tecnológico, entendido como saber y área del conocimiento no como formación ocupacional intermedia. En esta propuesta de sistema 'dual' las actuales 'instituciones universitarias' (correspondientes en la nomenclatura internacional a 'non university education') tendrían que definir sus objetivos, identidad y misión para convertirse ya sea en universidades o en instituciones técnicas.

En realidad, no existe el modelo tripartito supuesto sino una pirámide - altamente desigual y segmentada- entre IES. Ver Diagrama 1.

Antes de aventurarse a una propuesta de nuevo sistema o modelo 'dual' de IES, conviene identificar algunas de los principales factores que han conformado, sostenido y reproducido esta pirámide segmentada de IES en este país. Pueden señalarse cuatro (4) factores principales:

1) En lugar de una 'diversificación funcional horizontal' entre diversos tipos de instituciones y programas (ver Diagrama 2), se ha conformado la pirámide segmentada (Diagrama 1), que no constituye un esquema de 'diversificación' de IES y programas, diversificación que es necesaria en todos los sistemas de educación superior, por razones funcionales (IES con diferentes funciones

formativas y sociales) y por razones de igualdad social de oportunidades educativas (algunos estudiantes optan por carreras académicas y profesionales, otros por formación técnica).

Y en la conformación y reproducción de esta pirámide segmentada de IES es necesario señalar un importante factor 'cultural': el imaginario social prevaleciente de la 'universidad' tradicional no solo como la cúpula del sistema sino como la institución más deseable, como el modelo a emular y reproducir. Lo que ha condenado tanto a las llamadas 'instituciones 'universitarias' como las técnico profesionales, a estatus de segundo o tercer nivel, para estudiantes pobres o de menores capacidades y en programas de bajo costo y alta rentabilidad para las instituciones. La mayoría son privadas, con serias limitaciones económicas y académicas pues su funcionamiento depende esencialmente del pago de matrículas, el cual es escaso y claramente insuficiente en muchas instituciones pequeñas que no pueden generar economías de escala.

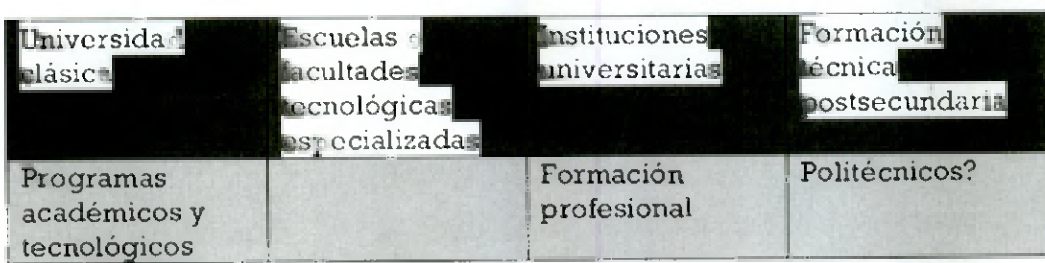
**Diagrama 1**  
**Pirámide de instituciones de educación superior**  
**en Colombia**



## DIVERSIFICACIÓN FUNCIONAL HORIZONTAL

Diagrama 2

Tipología de instituciones



Nivel medio (Grado 12)

2) El segundo factor ha sido generado por el mismo Estado desde 1992 (Ley 30) al efectuar una muy desigual distribución del escaso y limitado gasto público en educación superior, concentrando la mayor parte de ese gasto en unas pocas universidades y condenando a las pocas instituciones públicas de índole técnica a una severa desfinanciación, lo que *de facto* implica una política de apoyo a unas pocas universidades y de abandono de la educación técnica en instituciones públicas. Como consecuencia se genera y reproduce la pirámide segmentada de IES.

En Colombia no ha sido organizado un 'sistema público postsecundario de formación técnica' u otras modalidades de formación para el trabajo, de carácter público.

Lo que existe es un conjunto muy heterogéneo de instituciones estatales (61: 32 universidades y 29 instituciones universitarias, técnicas, tecnológicas, conservatorios, colegios mayores..), y 183 instituciones privadas similares. En total, el sector 'no-universitario' cuenta con 212 instituciones, solo 29 públicas (13.67%) de índole municipal y departamental, con mínima financiación de la Nación como se presenta en el Cuadro 2.

Cuadro 1.  
Instituciones de Educación Superior. 2011

<b>IES ESTATALES</b>	<b>IES PRIVADAS</b>
32 Universidades	48 Universidades
29 Instituciones (universitarias, técnicas, tecnológicas, colegios mayores, conservatorios..)	183 Instituciones (universitarias, técnicas, tecnológicas)
Subtotal: 61	Subtotal: 231
<b>Total: 292</b>	

Fuente: REDTT. 'MÁS RECURSOS CON EQUIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL EN COLOMBIA'. Prasca, C. J., ITSA. 2011.

Un rasgo distintivo en estas instituciones es el alto grado de heterogeneidad - y desigualdad- en tamaño, calidad, condiciones económicas y académicas, formación y condiciones laborales del cuerpo docente, programas de formación, infraestructura, dotación técnico-pedagógica..

En lugar de un 'sistema' de instituciones, con identidad y objetivos propios claramente definidos y delimitados, que aseguren la calidad de diversos tipos y modalidades de educación postsecundaria, lo que hay es un conjunto altamente heterogéneo y desigual de diversos tipos de instituciones, carentes de objetivos y estándares comunes de formación. Lo que relievaa el fracaso y limitaciones del actual 'sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior' en Colombia. (Gómez, V. M. & Celis, J. E., 2009).

Cuadro 2  
Distribución de la financiación entre las instituciones estatales de educación superior

61 Instituciones estatales: 32 universidades y 29 IES (universitarias, técnicas, tecnológicas, colegios mayores, conservatorios..)			
<b>32 Universidades:</b>			
3 concentran 47.8% del gasto público	7 concentran 26.67% del gasto público	En 9 se gasta solo el 16.4% del gasto público	En 10 se gasta solo el 9.05% del gasto público
<b>En solo 10 universidades se concentra el 74.55% del gasto público en educación superior</b>			
29 IES (universitarias, técnicas, tecnológicas, colegios mayores, conservatorios..)			
En 12 no hay aportes de la Nación	2 solo reciben recursos de estampillas		En 17 se reparten solo \$40.000 millones.

Fuente: Idem



Se evidencia en el Cuadro 2 la alta concentración de financiación en unas pocas universidades tradicionales y la escasa o nula financiación de otras instituciones estatales, ya sea de orden municipal o departamental, a pesar de aportar más del 16% de la matrícula de nivel superior.

Es clara entonces una alta concentración de financiación en unas pocas universidades, desconociendo las necesidades de financiación de las otras instituciones estatales 'no universitarias' (técnicas, tecnológicas..), de gran importancia en el aumento de la cobertura, en la desconcentración geográfica de las oportunidades, en la diversificación de programas y en la formación técnica de un alto porcentaje de jóvenes que o no pueden o no quieren estudios universitarios tradicionales de larga duración. Estas importantes funciones sociales y económicas de la educación técnica postsecundaria; señaladas en el reciente estudio de la OCDE sobre la educación superior colombiana ('La Educación Superior en Colombia'. OCDE - Banco Mundial, 2012); han sido ignoradas en la política de educación superior.

3) El tercer factor, referido a la 'educación tecnológica', también ha sido generado por el Estado (MEN) por su incapacidad para ofrecer una sólida conceptualización de este tipo de educación y su diferenciación con la educación técnica.

A más de veinte (20) años después de la promulgación de la Ley 30 la única conceptualización existente de la educación tecnológica es que forma para un supuesto nivel ocupacional que es un poco menos que el ingeniero y un poco más que el técnico

**Técnico < Tecnólogo < Ingeniero o Profesional**

Lo que genera importantes problemas de conceptos y definiciones:

¿Qué es un técnico laboral? ¿Qué es la educación media técnica? ¿En qué se diferencia de la formación técnica profesional, mas allá de que ésta se da en el nivel postsecundario? ¿En qué se diferencia el técnico laboral del técnico profesional?

¿Cuáles son las diferencias sustantivas entre las llamadas educación 'técnica y tecnológica'? ¿Es la educación tecnológica un poco más del mismo programa técnico? ¿Más créditos o más semestres de lo mismo? ¿Es el tecnólogo un poco más que el técnico pero un poco menos que el ingeniero?

¿Qué diferencias curriculares en la formación del técnico y del tecnólogo?  
¿Qué diferencias ocupacionales? ¿Existe realmente el nivel de **tecnólogo**, claramente diferenciado del 'técnico' en la estructura ocupacional? ¿O estos dos niveles son artificiales, creados por la oferta educativa?

En la legislación de los años 70s y 80s del siglo pasado al 'tecnólogo' se lo definió como el **nivel intermedio** entre el ingeniero y el obrero calificado, nivel correspondiente al 'técnico superior' en la nomenclatura internacional (FRENCH, 1986). Por tanto lo 'tecnológico' no se refiere al saber especializado en áreas tecnológicas, basadas en ciencias naturales y derivadas de ellas. Con unas pocas excepciones, el curriculum de programas tecnológicos no ha tenido como objetivo formar para la investigación tecnológica y es generalmente separado y diferente del curriculum de la educación en ingenierías. Por esta razón, en Colombia hay programas tecnológicos, por ejemplo, en electrónica, institucionalmente separados y diferentes del programa de Ingeniería Electrónica en universidades.

Es necesario resaltar aquí la importancia de este concepto de Educación Tecnológica como formación para roles o niveles ocupacionales de nivel intermedio, para lo cual no se requiere ni fundamentación científica ni capacidad de experimentación e investigación en áreas tecnológicas. Su objeto se redujo a formación para ocupaciones de nivel intermedio y relativamente bajo nivel de calificación. En consecuencia, se ha ofrecido en programas de formación corta (3 años) y de carácter 'terminal', lo que impidió la continuación de estudios de nivel profesional a los egresados de la Educación Tecnológica.<sup>1</sup>

El carácter 'terminal' de esa formación (5 o 6 semestres) tuvo gran influencia en el bajo estatus y académico que afectó negativamente a la educación tecnológica durante la década del 80. En 1992, la Ley 30 ratificó el carácter terminal de esa modalidad de educación y la separó aún más –institucional y curricularmente- de la educación en ingenierías al postular que la 'tecnología' era el 'campo de acción' propio de las instituciones tecnológicas. En 2002, la Ley 749 tuvo como propósito principal superar el carácter terminal de la Educación Tecnológica mediante el establecimiento de una secuencia de ciclos propedéuticos (técnico, tecnológico y profesional); en áreas de las ingenierías, la administración y las tecnologías de la información. De esta manera, un tecnólogo podría 'profesionalizarse' como ingeniero o administrador en el tercer ciclo.

La separación –curricular e institucional- de la Educación Tecnológica, de la matriz intelectual y metodológica de las Ingenierías, implica el concepto de que éstas nada tienen que ver con el conocimiento tecnológico, y de que la formación tecnológica es totalmente distinta de la formación en Ingenierías. Se ha configurado así un sistema dualista en el que la educación en Ingenierías; usualmente en universidades clásicas tradicionales; goza de alto estatus social y académico, y la Educación Tecnológica es considerada como opción educativa de segunda clase o categoría, propia de personas de menores niveles de ingreso y aspiraciones o capacidades intelectuales. Estos fenómenos; de índole socio-cultural; constituyen importantes obstáculos al desarrollo de un concepto de Educación Tecnológica, con sólida

<sup>1</sup> Sólo en el 2002 la Ley 749 de formación por ciclos propedéuticos permitió la posibilidad de que la Educación Tecnológica se convirtiera en el primer ciclo de la profesionalización en la respectiva área de la Ingeniería.

fundamentación científica y experimental, y orientada a la formación de capacidades para la Investigación y Desarrollo Tecnológico. Igualmente, son obstáculos al desarrollo académico de las pocas Instituciones Tecnológicas comprometidas con este concepto de Educación Tecnológica.

Todo lo cual refuerza y reproduce la pirámide altamente desigual y segmentada de IES, presentada en el Diagrama 1.

4) El cuarto factor es la creación de los CERES y los serios problemas de calidad, pertinencia e igualdad social de oportunidades.

Con el objetivo de desconcentrar geográficamente la oferta de instituciones y programas, en 2003 se inició el programa CERES (Centros Regionales de Educación Superior) en municipios rurales y en algunas áreas urbanas marginadas. Estos CERES funcionan en locales alquilados o cedidos por municipios, con mínima infraestructura y dotación bibliográfica, y ofrecen programas de formación técnica y tecnológica, y algunos profesionales, en temas considerados pertinentes para el desarrollo local y regional (temas agropecuarios, administrativos, contaduría, sistemas, formación de docentes de primaria..). Son financiados por el Ministerio de Educación Nacional, el que contrata a instituciones de educación superior como 'operadoras' del CERES. La calidad y pertinencia de los CERES depende, en gran medida del 'operador' (calidad y trayectoria académica, compromiso, docentes, etc.), lo que genera una gran heterogeneidad -y desigualdad- en el funcionamiento y logros de los CERES. No se ha realizado ninguna evaluación de este programa. Actualmente (2011) hay 155 CERES en funcionamiento, con una matrícula de 31.222 estudiantes (aprox 2% del total de estudiantes en el nivel superior). [www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co)

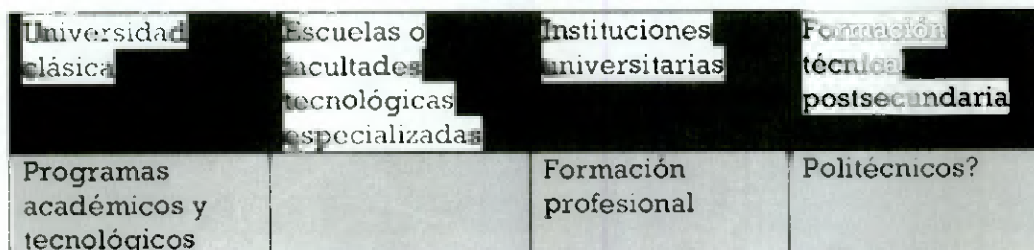
En la pirámide segmentada de IES, que caracteriza al sistema de educación superior colombiano, los CERES ocupan el último escalón, son considerados como formación remedial para poblaciones pobres y hay fuertes críticas a la calidad de la formación ofrecida por operadores tanto públicos como privados.

En lugar del sistema 'dual' (universidades e instituciones técnicas) propuestas en el documento de la UN, lo que se requiere es un proceso de 'diversificación' -o diferenciación- de las IES en función de sus roles y objetivos.

**Las universidades:** En todas las sociedades es esencial la función de las universidades en la producción científica, tecnológica y artística, en la formación humanística (NUSSBAUM, 2010), en el desarrollo de la cultura, en la preservación del libre examen, en su función crítica y propositiva. E igualmente importante es la formación técnica de la juventud, medio de inclusión positiva y creativa en la economía moderna. Ambas funciones son complementarias en la sociedad, y deben estar claramente definidas, diferenciadas y financiadas. Y entre ambos tipos polares de formación existen otras instituciones con importantes objetivos formativos, distintos tanto a la formación en las universidades y en los institutos técnicos.



Diagrama 2  
Tipología de instituciones



Nivel medio (Grado 12)

**Las instituciones 'universitarias'.** En efecto, las así llamadas instituciones ofrecen formación en campos profesionales especializados que no requieren estar ubicados en el modelo académico universitario, como: administración, contaduría, comercio, mercadeo, negocios internacionales, logística, fonaudiología, licenciaturas en diversos campos de la educación (educación especial, pedagogía infantil..), diseño gráfico, animación y multimedia, diseño de modas, comunicación social, diseño y producción de medios audiovisuales, producción escénica y visual, fotografía e imagen digital, bibliotecología, administración de sistemas de información y documentación, salud ocupacional, gestión turística y hotelera, ecoturismo, gastronomía y culinaria, y otros campos similares.

Estas llamadas 'instituciones universitarias' en Colombia corresponden en la denominación internacional a '*non university education*' y desempeñan un importante papel en la oferta de formación profesional, frecuentemente en programas de corta duración y en áreas nuevas, a un importante porcentaje de jóvenes que o no quieren o no pueden proseguir estudios universitarios tradicionales.

En lugar de proponer su transformación en 'universidades' o en instituciones técnicas, como en el documento de la UN, lo que se requiere es políticas de fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de estas instituciones, la mayoría de las cuales son privadas en este país (109 instituciones universitarias privadas). Un interrogante importante es por qué hay tan pocas instituciones universitarias públicas en Colombia? ¿Qué se requeriría para fomentar este tipo de instituciones en el sector público?

**La educación tecnológica:** este tipo de educación debe estar ubicado en las universidades, en las facultades de ciencias e ingenierías, lo que no impide la conformación de 'escuelas' o instituciones especializadas en algún campo tecnológico de alta pertinencia regional. Por ejemplo, una institución o facultad o escuela tecnológica especializada en el carbón (Cesar, Guajira, Boyacá..), en robótica, nuevos materiales, telecomunicaciones, diseño de motores, energías

renovables, ingeniería genética, plásticos, microprocesadores, materiales de construcción ecológicos,..., o en algún otro de las cientos de especializaciones en el conocimiento tecnológico. De aquí la importancia de esta área del conocimiento en la tipología de IES propuesta.

**La educación técnica postsecundaria:** Colombia no ha desarrollado un sistema postsecundario de formación técnica, común en la mayoría de las naciones y con diversas denominaciones: *community colleges*, *politécnicos*, *technical colleges*, *regional colleges*, *hogescholen*, *institutos de educación técnica postsecundaria*, etc. En algunos países la matrícula en estas instituciones es de 50% u 80% del total en la educación postsecundaria. Cumplen importantes funciones sociales y económicas; ofrecer oportunidades de formación distintas y alternativas a la formación universitaria académica tradicional; la formación técnica de la mayoría de los jóvenes; su inserción laboral y social, y la mayor productividad y modernización del sector productivo.

En Colombia no existe este sistema público de formación técnica postsecundaria. Solo hay 10 institutos técnicos públicos (5 nacionales, 2 departamentales y 3 municipales), y 43 instituciones privadas. Lo cual señala la escasez de este tipo de oportunidades postsecundarias de formación laboral, para la mayoría de egresados del nivel medio que no pueden comprar educación privada.

En efecto, cada semestre aumenta el número de egresados del nivel medio; la mayoría de los cuales provienen de estratos bajos; con necesidades de formación postsecundaria, algunos pocos en las universidades tradicionales, la mayoría en ofertas postsecundarias de educación técnica moderna que los capacite para su inserción positiva en el mundo del trabajo. En el 2011, 600.000 jóvenes egresaron del nivel medio. La mayoría no puede comprar educación privada, pocos desean endeudarse para comprarla, y muchos no desean una formación académica larga sino una formación técnica de calidad que los empodere para el trabajo. A estos 600.000 jóvenes hay que añadirles los cerca de 2.3 millones que no han recibido formación laboral en los años anteriores, según datos del MEN.

Esto significa que la mayoría de egresados del nivel medio que no pueden comprar educación superior privada, ni competir por los pocos cupos en las universidades públicas, ni ingresar a los programas titulados del SENA, acceden al mercado de trabajo sin calificación ni competencias laborales, generalmente al sector informal, al rebusque y a trabajos terminales de baja productividad y remuneración. Caldo de cultivo de delincuencia, narcotráfico, prostitución y otras formas socialmente negativas de buscar la subsistencia.

Es inconcebible que una necesidad social tan importante haya sido ignorada en la política de educación superior y no haya sido tema central y explícito en las diversas propuestas de reforma al sector presentadas en 2012.

De aquí la importancia de la propuesta de tipología de instituciones presentada en este texto.