

Diálogo Nacional hacia la construcción de una Política Pública de Educación Superior

“POLITICA PUBLICA Y SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA”

Documento de la Mesa Temática Política Pública y Sistema de Educación Superior¹

Se ha anunciado al país que el CESU propondrá una Política Pública de Educación Superior, para lo cual tomará como insumo las opiniones y aportes sobre lo que considera que debe mejorarse, cambiarse, mantenerse o incluirse en la concepción y gestión del sistema de educación superior. Construir participativamente Política Pública implica identificar los problemas estructurales a los cuales atenderá, para favorecer el sector con planteamientos y soluciones de carácter programático y permanente en un mediano y largo plazo.

De acuerdo con los expertos, las políticas públicas se formulan desde cuatro fuentes diferentes pero complementarias. Primero como resultado de propuestas y decisiones racionalmente fundamentadas por parte de las instancias del Estado y de los funcionarios públicos; en segundo lugar como resultado de las presiones desde los diferentes grupos, ideologías o posiciones existentes en el escenario político de la nación; en una tercera posibilidad como respuesta a las demandas sociales propias de la sociedad; y en cuarto lugar como fruto del ejercicio de la participación ciudadana por diferentes grupos y sectores de la sociedad civil. En el caso de Colombia la política pública de la educación superior se ha venido elaborando como resultado de la acción combinada de los cuatro factores arriba señalados, y se está construyendo sobre la base del análisis de las características y condiciones del sector (generación de conocimiento), orientado hacia la creación de una voluntad política de parte de los sectores dirigentes y responsables de la gestión pública, y con el objetivo final de propiciar la asignación de los recursos necesarios para financiar los programas, las iniciativas y en general todas las propuestas de transformación que han surgido como resultado de los debates y del ejercicio de la opinión pública al respecto, especialmente en el Diálogo Nacional.

La Mesas Temáticas coordinadas por la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, han sido puestas al servicio de este Diálogo e integradas por representantes de otras asociaciones de instituciones y actores del sistema, para proponer elementos que contribuyan a la construcción de la política, a partir de analizar las divergencias y buscar convergencias.²

¹ La presente versión de este documento, ha sido estructurada por la secretaría técnica de la Mesa, a partir de los documentos preparados por el Dr. Edgar Varela Barrios; incorpora los aportes de los integrantes de la mesa y del equipo técnico de ASCUN. El contenido del documento en diferentes versiones de trabajo, ha sido consultado y ajustado para que refleje el pensamiento de quienes han participado en la misma; por tanto en algunos puntos se evidencian posturas divergentes que quedan como agenda en la discusión de elementos de política. –julio 14 de 2013–

² La Mesa se reunió en tres ocasiones de manera presencial, sesiones convocadas el 20 de mayo, 12 y 26 de junio del presente y contó con el soporte virtual para recibir aportes, a partir del documento de base preparado por el grupo técnico de ASCUN, los dos documentos del Dr. Varela, los que allegaron los participantes y las memorias de las sesiones de debate. La Mesa Temática estuvo coordinada por los Rectores Iván Ramos y Padre Joaquín Sánchez de la Universidad del Valle y Universidad Javeriana, respectivamente y apoyada por el Dr. Edgar Varela Barrios, por invitación de la Sra. Viceministra. La secretaría de la mesa a cargo de Hernando Bernal Alarcón y Ana Lucía Chaves Correal, del equipo técnico de

El documento preparado por la Mesa Temática de Política Pública y Sistema, propone un marco contextual sobre dos grandes ejes interrelacionados: el sistema como hoy se estructura y funciona, y las políticas que se identifican en el sector. Sin el reconocimiento o modelamiento del sistema actual, asunto que desborda las posibilidades de una mesa temática, se cae en el riesgo de compartir lugares comunes al hablar de cobertura, articulación del sistema, calidad, financiamiento y cuando se evidencian distintas perspectivas sobre el papel que se espera de la educación superior.

Si realmente se asume que la educación superior tiene un papel estratégico en el desarrollo del país, no se debe priorizar el inercialismo; no basta con hacer ajustes parciales o de carácter gradual al modelo de educación superior que se plasmó a partir de la implementación de la ley 30 del 92 en las últimas dos décadas. Se requiere un replanteamiento de fondo, una revisión radical del modelo y su sustitución por otro esquema de relacionamiento que implique un cambio profundo en las políticas públicas y en el diseño de un nuevo sistema de educación superior. Las políticas vigentes se han trazado teniendo en cuenta únicamente la dimensión de servicio público. Una nueva perspectiva, que integre las implicaciones de las consideraciones sobre bien público, derecho y servicio público, en el marco de un Estado social de derecho, da opciones para que sea repensada con visión prospectiva, capacidad de anticipación y enfoque estratégico. Esto representa un marco de referencia definitivo para lograr una concepción moderna, más actualizada y más pertinente del papel de la educación superior, de cara a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y con un mayor impacto en el desarrollo social, económico y cultural.

El problema que debe abordar la política pública no es únicamente subsanar los déficits o insuficiencias; se trata de mirar el país y la sociedad en perspectiva de largo plazo -20-, de cara a la visión que ha planteado y proponer desde ahora, con la visión y los recursos necesarios, una educación superior fortalecida cuyo accionar permita un verdadero proceso de transformación social, en el corto, mediano y en largo plazo.

Las propuestas al CESU son una invitación de la Mesa y un compromiso de sus integrantes, para poner de presente ante la sociedad y ante el Gobierno, los grandes riesgos en los que transitamos como país, cuando la educación superior y los desarrollos de la ciencia, la tecnología y la innovación no son una prioridad real; los escasos recursos que se destinan, la descoordinación entre las actuales políticas, su implementación y la ausencia de su evaluación con sentido crítico, de cara a los pilares del desarrollo de los ciudadanos, de las comunidades y del papel que puede cumplir la educación en el bienestar y en la sostenibilidad de procesos de convivencia y paz.

1. MARCO CONTEXTUAL

Un nuevo planteamiento de política pública, requiere en primera instancia identificar en la sociedad cuáles son las políticas, bien porque han sido explícitas o porque en la manera como se implementan marcos normativos o de acción, configuran esquemas permanentes. Se ha entendido por parte de la Mesa, que no se trata de ausencia de políticas, sino de su agotamiento e insuficiencia, de su desarticulación para abordar la complejidad del sistema que evidencia

ASCUN. Participaron en la mesa representantes de asociaciones de instituciones: ACIUP, ACICAPI, ACESAD; representantes de FENARES, asociación estudiantil; del SENA, del ICETEX, de instituciones de educación superior públicas y privadas, y del Ministerio de Educación Superior.

crecimiento cuantitativo y cualitativo, y múltiples demandas de cobertura, calidad, equidad, contribución efectiva a la solución de los problemas del país.

La coyuntura de una nueva política para la educación superior en Colombia, hace necesario un proceso de análisis del país que tenemos y el país que queremos, para definir cuál debe y puede ser el papel de transformación de la educación superior, las líneas de acción que se requieren para fijar una ruta de prioridades a 20 años (2032), para establecer conjuntamente con el Gobierno los nuevos, conceptos y criterios de la política pública y la normatividad necesaria para guiar el desarrollo de la educación superior colombiana y el crecimiento del país. Se entiende también que no puede verse la educación superior de manera aislada del sistema educativo en su comprensión total, tanto en los subsistemas de educación básica y media, como de educación para el trabajo.³

Se identifican políticas en educación superior en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en la orientación de la “Revolución Educativa” que aún prevalecen, en los lineamientos del Consejo Nacional para la Competitividad, tanto en la formación de capital humano como en ciencia tecnología e innovación.⁴ Se plantean políticas para una economía más competitiva, productiva, innovadora, con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento y para el caso de la educación superior, la política de innovación, de emprendimiento, de propiedad intelectual, desarrollo de competencias y, específicamente se establecen los parámetros lineamientos y acciones del plan para la formación de capital humano, como instrumento del crecimiento económico y del desarrollo social, para lograr la igualdad de oportunidades. Se definen también como apoyos transversales el conocimiento e innovación y se precisan los sectores basados en la innovación.

En el documento CONPES 3527 de junio de 2008 se establecen los lineamientos de la Política Nacional de Competitividad, presenta 15 planes de acción, dos de ellos con implicaciones para el sistema de educación superior: El de ciencia tecnología e innovación donde se plantea como ejes estratégicos, que se desarrollaron posteriormente en la Ley 1289 de 2009 y en el Documento CONPES 3582 y en los cuales se establece el apoyo a la formación para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Consolidación de capacidades para CTI; Transformación productiva mediante el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico del sector productivo; Consolidación de la institucionalidad del SNCTI; Fomento a la apropiación social de la CTI en la sociedad colombiana; Desarrollo de las dimensiones regional e internacional de la CTI y, segundo, el de educación y competencias laborales: “Este plan de acción es el resultado de la concertación entre el Ministerio de Educación y el SENA, a partir de políticas y estrategias que cada una de estas entidades ha venido impulsando para garantizar que los sistemas educativos y de formación para el trabajo

³“En 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza”.<http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/informes/2007-2008/05-CAPITULO2.pdf>

⁴En “Bases del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad”: La filosofía del Plan “Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014,” se plantean como los ejes transversales: Innovación, Buen Gobierno, Posicionamiento Internacional, Sostenibilidad, Crecimiento sostenido, Igualdad de oportunidades, Consolidación de la paz; la educación superior podría interpretarse como un tema transversal a partir del documento CONPES 3674 de 2010 “Lineamientos para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano”.

formen el recurso humano requerido para aumentar la productividad y la competitividad del país⁵". Las estrategias establecidas se desarrollan posteriormente en los documentos CONPES 3674 y 3678 de julio de 2010: Competencias laborales, articulación del sistema educativo y formación a lo largo de la vida. Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica. Educación, aprendizaje y mercado laboral. Promoción de la cultura de la responsabilidad social universitaria. Internacionalización de la educación superior. Bilingüismo. Uso y apropiación de medios y nuevas tecnologías.

El Gobierno se ha comprometido en acciones de corto, mediano y largo plazo que apuntan a mejorar la situación de la educación en el país, en materia de calidad, cobertura y pertinencia que están previstas a ser finalizadas a más tardar en 2016, con metas concretas: Incremento de cobertura al 50%. Aumentar del 62% al 75% los municipios con oferta de Educación Superior. 23% de los estudiantes financiados con créditos ICETEX. 200.000 nuevos créditos y 144.000 subsidios a través del ICETEX.

En cuanto a CTI, reconoce que actualmente el país muestra debilidades, que toma tiempo transformar y que urge instrumentar, tales como la producción de patentes y la cantidad y la calidad del capital humano para la ciencia y la tecnología. Las políticas y líneas de acción en proceso, trazadas desde el MEN, se han generado de manera evidente a partir del Plan sectorial 2002-2006: Calidad, gestión educativa, cerrar brechas con enfoque regional, innovación y pertinencia mediante formación de capital humano, con especial énfasis en formación técnica y tecnológica, primera Infancia.⁶

Es evidente la ausencia de una evaluación integral de las políticas que se han trazado para el país; esto no implica desconocer logros significativos alcanzados durante la vigencia de la ley 30. En Colombia se dio -y esto es un hecho positivo, un salto importante en la expansión de la matrícula en educación superior, lográndose una mayor cobertura, que aunque lejos de los estándares regionales latinoamericanos, ha significado un avance relativo respecto de las metas del pasado.⁷ Pero es necesario preguntarse por el impacto de la política de cobertura sobre el acceso de los grupos de menores ingresos a la educación superior y sobre la ampliación de la base social del sistema. Así mismo es necesario llamar la atención sobre el fenómeno de la deserción, de hecho se trata de una de las preocupaciones del actual Gobierno. Las cifras muestran que tanto el esfuerzo de aumentar la cobertura como la política de calidad se encuentra comprometida con la alta deserción existente que para el 2012 el porcentaje promedio nacional fue del 45.3% y con mayor énfasis en campos de las ingenierías, matemáticas y ciencias naturales, agronomía,

⁵Documento CONPES 3527 "Política Nacional de Competitividad" Junio de 2008

⁶Se plantea fortalecer el Sistema de Evaluación Nacional, en el diseño, aplicación y evaluación de la evolución de las pruebas SABER, Consolidación del sistema de evaluación de los docentes. Consolidación del sistema de evaluación de todos los programas e Instituciones de Educación Superior y de formación para el trabajo y desarrollo humano. Evaluación integral de los resultados del sistema educativo. Se definen como metas: Incrementar en un 40% las instituciones acreditadas (20 a 28) Incrementar en un 75% los programas acreditados (de 741 a 1.300). 100% de los Programas Técnicos y Tecnológicos del SENA tendrán Registro. 100% de los Programas de Formación para el trabajo tendrán Registro Calificado (9.700 programas). Posicionar internacionalmente el sistema de aseguramiento de la calidad a través de los acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos y la acreditación internacional del CNA.

⁷En 2012 la cobertura fue de 37.1%; en 2012 del 42.4%. De 1.464.766 personas que demandan el ingreso, acceden 694.000. Se calculan 2.501.320 jóvenes fuera del sistema. Se espera una cobertura del 50% para el 2014. MEN. Junio de 2013.

veterinaria y afines, y en Ciencias de la educación, y por niveles de formación en programas técnicos y tecnológicos.

Otro logro importante ha sido el salto cualitativo en la investigación en la educación superior, resultante de esfuerzos de las tres últimas décadas. Esto a partir de esfuerzos de las propias instituciones de la creación de centros, institutos, grupos de investigación que albergan las mismas; y por las políticas públicas, direccionadas por el Ministerio de Educación y por el Sistema de Ciencia y Tecnología liderado por Colciencias. También debe tomarse en cuenta el esfuerzo cooperativo de otros actores ajenos al sector académico provenientes del mundo empresarial, los gobiernos territoriales, diversas agencias gubernamentales del nivel central, y de algunos ejercicios prospectivos que se han desarrollado en algunas temáticas específicas y limitadas a algunos sectores. Todo ello ha convergido en una productividad académica, y en un estadio cualitativamente diferente de la investigación y en una evolución –empírica a juicio de quienes lo han analizado- de los grupos de investigación en los Programas Nacionales que se han definido.

También allí estamos bastante lejos de los estándares globales y de los países latinoamericanos que lideran la investigación y la innovación, pero debe reconocerse un avance significativo en este campo, al menos comparándolos con nuestros propios estándares previos, bastante pobres. Una muestra de ello es la generación de nuevos programas de doctorado en diferentes campos del conocimiento.

Se reconoce otro avance parcial, la consolidación de un sistema institucional y una arquitectura de política pública articulada al Ministerio de Educación. La creación del Viceministerio de Educación Superior, los avances del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en los procesos de evaluación institucional y por programas, la aprobación de nuevas ofertas y creación de nuevas instituciones, el mejoramiento de las capacidades institucionales, pero sin evidencia clara a la sociedad de la calidad de la educación superior colombiana, especialmente cuando se hacen comparaciones de carácter internacional, tanto en pruebas de aprendizaje a estudiantes, como en los principales ranking internacionales.

El debate sobre la educación superior en Colombia es recurrente en los últimos años, y se mencionan -en este contexto- las insuficiencias, limitaciones y problemas del modelo vigente. Se reclama en torno de la baja calidad y la escasa pertinencia de la oferta, y por la distancia cada vez mayor del sistema de educación superior colombiano, frente a las instituciones que lideran la generación del conocimiento, la renovación de la ciencia y la tecnología, la gestión del conocimiento en las sociedades postindustriales, en especial comparándonos con las llamadas instituciones de excelencia, para lo cual Salmi. J (2013) propone la construcción consensual con las metas cuantitativas y cualitativas que esta aspiración exige.

Se requiere por ello, que se tomen como base los ejes centrales del debate y se elaboren propuestas, que permitan plantearse escenarios y fórmulas de solución a problemas estructurales, incluyendo el diseño institucional del sector y los mecanismos y modalidades del financiamiento, sostenibilidad y expansión del mismo, para el logro de metas claras y ambiciosas, para las próximas dos décadas. Una manera adecuada de replantearse el modelo consiste en asumir una dinámica proactiva de fines a medios. Antes que desgastarse en un ajuste parcial del modelo se deberían buscar consensos en torno a las funciones pertinentes y

metas estratégicas del sector, incluyendo en primera línea las tareas y competencias de las propias universidades, e instituciones del sector en el marco de la Constitución Política.⁸

2. DESAFÍOS PROSPECTIVOS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para definir un diseño institucional pertinente y adecuado en relación con las políticas públicas requeridas en la educación superior, los instrumentos normativos y de carácter programático para su implementación y para precisar la estructura organizacional de autoridades y de relaciones entre sus operadores e integrantes, es condición tener presente y como parte del contexto, los retos y desafíos más significativos que enfrentará la educación superior colombiana en un contexto global y en una perspectiva de largo plazo. Muchos de ellos generan tensiones y rupturas, orientan tendencias y evidencian las transformaciones más significativas para las cuales la nueva política- a riesgo de ser obsoleta en el corto tiempo- debe atender.

Se proponen dos grandes categorías de tendencias, consideradas centrales como marco de para considerar una nueva política, sin desconocer otras tendencias, relacionadas con las nuevas formas de trabajo, y de esquemas de configuración de las relaciones e inserción laboral de los egresados de la educación superior, entre otras:

2.1. La modificación sustancial del paradigma de la formación

De la transmisión de información y del tipo de relación asimétrico con concentración del poder y del saber en los docentes y en las instituciones, se transita por esquemas mucho más plurales, abiertos e interactivos. A ello han contribuido las enormes revoluciones científico-técnicas que han propulsado y posibilitado las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto ha sido potenciado por la expansión inimaginable de la virtualidad, en particular de los saberes en los diversos campos y desde diversos paradigmas epistemológicos. También por la emergencia de poderosas economías y culturas digitales, que han amplificado y transformado las relaciones sociales llevándolas a ámbitos interactivos y plurales y de manera evidente en la educación superior. Se hacen posibles nuevos ambientes de aprendizaje, en los cuales los estudiantes cuentan con los medios aplicativos y tecnologías para acceder a distintos tipos de información e incorporar nuevas formas de trabajo, para adquirir diferentes habilidades. Se posibilita el seguimiento y profundización de los mecanismos de aprendizaje autónomo, los que están en la base del diseño del sistema de créditos académicos y del planteamiento de competencias y de habilidades cognoscitivas, y que hoy en el país, después de tres décadas, no ha apropiados como base para el cambio de la cultura en las instituciones y en los procesos académicos.⁹

⁸ Numerosos estudios y diagnósticos, gubernamentales, de la comunidad académica nacional (ASCUN, SUE. ACIEM, ACESAD), y de expertos y de organismos y agencias multilaterales (Banco Mundial, 2005, 2009; Cinda, 2007, 2011, UNESCO, 2010, OCDE 2013) han ahondado en estos temas y se reconoce por los diversos actores que el país requiere un salto cualitativo y cuantitativo expresado en una apuesta de largo aliento, que mejore los indicadores de calidad y cobertura del conjunto del sistema educativo, y en particular, de la educación superior.

⁹ Este fue uno de los aspectos que en la Mesa fue punto del debate, especialmente con fundamento en los documentos que aportó ACESAD. Se reconoce que la mayoría de las instituciones no incorporan como medio para mejorar procesos académicos y atender la diversidad de posibilidades de aprendizaje de sus estudiantes las tecnologías de información. Igualmente se reconoce que la figura de crédito académico, en

El saber ya no es un monopolio de la educación superior; es un valor social, diverso y plural, enriquecido por los propios usuarios, que son a su vez productores, tanto de información como de conocimiento, el cual se expande no solamente a través de redes sociales, sino en los diferentes mecanismos que dichas tecnologías de la información y de la comunicación posibilitan. Igualmente el papel de los “Mass Media” en este proceso se ha transformado. No se trata sólo de la aparición de publicaciones y nuevos medios que transmiten sus contenidos a través de empaquetamientos digitales o virtuales, con lo que han reemplazado y podrían dejar atrás a los impresos, tales como las revistas de papel, los libros, la prensa, las publicaciones seriadas tradicionales. Productos como e- libros, revistas electrónicas, páginas interactivas, blogs, no se encuentran determinados por una validación institucional o por una certificación por parte de las entidades de educación superior o de las autoridades institucionales.

El sector y las instituciones pueden simplemente ignorar este reto, o reconocer y actuar en consecuencia frente a la desvalorización de los monopolios de las instituciones de educación superior, de las autoridades institucionales y de los saberes jerarquizados; se replantea la manera como hoy se verifica calidad educativa, las formas de producción de conocimiento, la manera cómo se concibe una institución y en últimas el alcance de la formación integral.

Exige a un sistema de educación superior definir políticas y estrategias que potencien y articulen nuevas formas de trabajo académico como un campo que ofrece enormes posibilidades, desafíos y oportunidades para enriquecer e integrar el mundo de la vida a los procesos educativos que obtienen la certificación formal de la titulación en el sistema escolar.

2.2. Una radical modificación de la producción de los saberes.

Otro campo significativo que tiene que ver con lo anterior es la producción de la ciencia, las tecnologías, la generación de los saberes en las artes, la filosofía, la literatura, la cultura, etc. También allí se ha venido perdiendo una relativa hegemonía, que si bien es cierto es relativamente corta en términos de la larga duración histórica, pues se consolida sólo en la segunda mitad de XIX y cubre todo el siglo anterior. Atestiguamos formidables procesos en los cuales emerge la producción científica, innovaciones tecnológicas y transformaciones en la cultura que se hacen desde fuera o al margen del sistema educativo. Los grandes conglomerados empresariales y las multinacionales globales tienen departamentos de innovación, ciencia y tecnología, bien sea adscritos orgánicamente a sus estructuras o articulados en mecanismos de *outsourcing*, a través de esfuerzos colaborativos en donde tales centros de innovación -propiciados por las empresas, construyen mecanismos de asociatividad con los gobiernos y las instituciones de educación superior y entre estas.

De otro lado, en el ámbito de la cultura, las humanidades y las ciencias sociales, existe una importante productividad y difusión que se hace al margen, aunque en continua referencia e interlocución con el mundo académico. Esta situación doble transforma igualmente la llamada “extensión o proyección social” que se configuraba en el pasado reciente como uno de los tres ámbitos misionales de la educación superior y que en términos simples se traducía como difusión de la formación en mecanismos cortos o sin los procedimientos de certificación propios de la

la cual el trabajo autónomo y guiado debe ser parte del cambio, se ha convertido en un requerimiento formal de reporte al Ministerio de Educación en los distintos procesos de verificación.

titulación tradicional (educación continuada), anticipaba lo que hoy se denomina responsabilidad social universitaria, en lo que tiene que ver con funciones y responsabilidades que las instituciones han tenido con el entorno social, con el propio Estado, con la sociedad civil, con el mundo empresarial y más recientemente en relación con agendas como los temas ambientales, los debates éticos y la sostenibilidad global de la propia civilización humana sobre nuestro planeta.

En una dimensión más amplia que la proyección social, estos asuntos se construyen a través de distintas redes de políticas, de investigación, de articulaciones en la formación, esquemas sistémicos, que ya no sólo se refieren a las relaciones con los pares, entendiendo por tal al sistema de educación superior, sino en una visión más amplia que genera enormes retos en tanto difumina la idea de sistema cerrado y postula un sistema de educación superior flexible, abierto, adaptativo e innovador y con un papel importante en la transformación de la sociedad.

3. EL PROBLEMA: DESAJUSTES ENTRE UNA PERSPECTIVA TRANSFORMADORA, LA ACTUAL ARQUITECTURA Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA.

La arquitectura de la educación en Colombia es ciertamente compleja, y evidencia problemas en la relación entre sus partes o componentes. La arquitectura real debe diferenciarse de la propia arquitectura formal que hoy se respalda en una normativa excesiva y de difícil comprensión en su sentido.¹⁰ En la Mesa se identificaron varios problemas centrales en relación con la necesidad de ajustes y transformaciones sustanciales y sin pretender hacer un listado exhaustivo, estos problemas considerados estructurales y nodales, son los siguientes:

a) La relación con los demás sistemas de educación.

En nuestro país se han configurado en tendencias incrementalistas, tres sistemas como componentes no articulados del sistema de educación: en primer término, el sistema de educación básica y media; segundo, el sistema de educación superior ha emergido sin mucho diseño, pese a ser reglamentado por numerosas leyes y decretos, y un sistema de formación para el trabajo, cuyo eje vertebral es el SENA, pero que incluye un numeroso grupo de casi tres mil operadoras de programas denominadas Instituciones para el Trabajo y el Desarrollo Humano, autorizadas desde las Secretarías de Educación de los municipios, además de lo que en este campo hacen las propias instituciones de educación superior.¹¹

¹⁰ Participantes en la mesa pusieron de manifiesto la complejidad de explicar el funcionamiento actual del denominado sistema, que pareciera más un conglomerado de instituciones de diverso alcance, con ofertas confusas a la sociedad que no tiene elementos de juicio para su elección y distorsionan el esfuerzo de quienes mantiene coherencia con los principios y fines de la educación superior.

¹¹ “La educación para el trabajo y el desarrollo humano hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5° de la Ley 115 de 1994. Se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional.

Hasta ahora los intentos de articular no han logrado un modelo armónico, fluido y complementario, que permita salidas y entradas, y la inserción con pertinencia en los mercados laborales.¹² Por ello, no se puede construir una arquitectura institucional del sistema de educación superior, sin hacer referencia a los otros dos sistemas.

Este es un punto muy importante en un planteamiento de política pública, porque reformar la arquitectura completa es de por sí complejo; por ejemplo, desde una reforma exclusiva de la educación superior no se resuelve el problema de la articulación con el SENA y las instituciones de formación para el trabajo, las que seguirán haciendo lo suyo hasta donde lo puedan hacer y la ley no lo prohíbe, o la iniciativa de política con sus recursos lo haga.

¿Hasta dónde una entidad de educación para el trabajo se considera como una institución de educación superior? Este es un tema de fondo, que el país debe abordar. Y este es -en el ámbito macroeconómico y de políticas - un problema central.

En relación al Sistema de Formación de Capital Humano, definido en el CONPES 3674 “Lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano – SFCH” hay aspectos conceptuales que merecen un trabajo colaborativo entre los actores del sistema de educación superior, con el fin de lograr consensos que permitan el cumplimiento con éxito de la política pública como son: el reconocimiento y certificación de las competencias laborales, habilidades y conocimientos del capital humano; la política de valoración de conocimientos, aprendizajes y experiencias que fomenten la acumulación de capital humano en la población colombiana, el fomento y fortalecimiento de la articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, donde entran a jugar un papel muy importante el SENA y los institutos de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y la construcción del Marco de

Comprende la formación permanente, personal, social y cultural, que se fundamenta en una concepción integral de la persona, que una institución organiza en un proyecto educativo institucional y que estructura en currículos flexibles sin sujeción al sistema de niveles y grados propios de la educación formal.” Los lineamientos de Política se respaldan en la Ley 1064 de julio 26 de 2006: Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación. Y en los Decretos 2020 de junio 16 de 2006: Por medio del cual se organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo. 4904 de diciembre 16 de 2009: Por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dictan otras disposiciones, 367 de febrero 9 de 2009: Por el cual se fija plazo para presentar solicitud de registro de los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano que actualmente ofrecen las instituciones formadoras; 3756 de septiembre 30 de 2009: Por el cual se modifica el artículo 4 del Decreto 2020 de 2006

<http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-234968.html>

¹²El proyecto de Ley 177, que busca consolidar el Programa Nacional de Fomento de la Articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, se otorgan subsidios para el desarrollo de la articulación y se dictan otras disposiciones, ha sido fuertemente cuestionado por la inconveniencia del concepto mismo de articulación restringida a convenios entre ciertas instituciones : colegios e instituciones técnicas, tecnológicas y para el trabajo. Se cuestiona que bachilleres de grado 10 y 11 inicien sus estudios superiores y que al mismo tiempo reciban su título de secundaria y uno como técnicos profesionales, es una idea muy llamativa para incentivar cobertura y habilidades laborales; en contra de la formación superior, de la calidad de la misma y de iniciar en otros ámbitos de responsabilidad a jóvenes de 14 y 15 años en algunos casos. Más allá de programas de gobierno de mandatarios locales, debe alinearse con propósitos de país y de áreas de formación

http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3811

Cualificaciones a partir del cual se pueda establecer lineamientos de formación estratégica para el país.

Preocupa la lentitud y el desarrollo incipiente del Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo –SCAFT-, labor que está asignada al Ministerio de Educación Nacional; requiere de la concurrencia de los gobiernos locales y de todo el sector de formación. Así mismo el programa de articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, otorga a las Secretarías de Educación de los municipios un papel muy importante en el seguimiento y veeduría, para mantener la calidad de la formación, por lo tanto este programa debe exigir a las Secretarías de carácter local capacitarse y adecuar su infraestructura para su ejecución.¹³

En la Mesa se hizo especial insistencia en definir qué es una institución de educación superior¹⁴ y cual su diferencia con otras instituciones que podrían corresponder a la categoría de educación terciaria. En el lenguaje técnico educativo la educación terciaria es una categoría amplia que incluiría asuntos tales como: educación para el trabajo, educación en competencias técnicas, educación en conceptos relacionados con la ciencia y la tecnología, educación profesional, educación de posgrados y el amplio campo de la educación de adultos que comporta instancias tales como: educación permanente, educación continuada, educación orientada a grupos vulnerables, a minorías étnicas y a personas adultas con discapacidades y educación ciudadana en cuanto procesos colectivos de formación para la convivencia la participación y el desempeño de las responsabilidades individuales y colectivas.¹⁵

En cuanto a la educación superior y su actual normativa de articulación de niveles, vía ciclos propedéuticos, autorizada y regulada en la Ley 749, la Mesa se puso de presente la necesidad de evaluar a fondo su aplicación en términos de sus propósitos y mecanismos definidos en la norma, y a la luz de su impacto en las políticas de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica; igualmente, analizar la vía que se abrió para generar lo que hoy se conoce como transformaciones o cambio de carácter académico de las instituciones, para ofrecer con costos altos en tiempo y recursos para los estudiantes una titulación de nivel universitario, contribuyendo a la distorsión del mercado laboral.¹⁶

De igual manera se manifestó que mientras las instituciones de educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, se configuran como entidades con ánimo de lucro, y con vías normativas para hacer puentes con la educación superior, el gran debate, puesto en evidencia ante la propuesta gubernamental de reforma en el 2011, se orienta y con grandes consensos a considerar la

¹³ María Victoria Ayala, integrante del equipo técnico de ASCUN, ha elaborado estudios de soporte sobre los distintos planes de desarrollo, los documentos CONPES y las distintas políticas que en estos documentos se han trazado para el país, en especial las relacionadas con la educación superior.

¹⁴ Los conceptos de educación básica, media y superior, tienen que ver con el desarrollo de la inteligencia, pasando de la simple adquisición, información y memorización de conceptos y conocimientos que ayudan para la vida (educación básica), siguiendo con la adquisición de habilidades relacionadas con el cálculo matemático, el raciocinio y la lógica, la educación y el manejo clasificado de la información, conjuntamente con la adquisición de valores éticos y sociales que capacitan al individuo para llegar a posiciones de liderazgo (educación media o preparatoria), y finalmente con el desarrollo del conocimiento abstracto, el manejo disciplinar, las competencias comunicacionales e investigativas que constituyen el ámbito de lo superior.

¹⁶ Sobre estos aspectos la importante participación de los representantes de ACIUP, ACIET, puso de presente la necesidad de analizar una perspectiva sistémica desde los niveles de formación y no desde tipologías a priori de las instituciones y de las actuales vías de movilidad.

inconveniencia del lucro como medio o como fin de los prestadores del servicio educativo, bajo la consideración del riesgo de desvirtuar por el afán del lucro los principios misionales.

Se encuentra como otra fuente de confusión, lo expresado en el Decreto 3576 de 2009 del Ministerio de Protección social, por el cual se establece que serán objeto de certificación de calidad de la formación para el trabajo, además de los programas de formación laboral, los de educación media técnica que sean de formación para el trabajo y para el reconocimiento del contrato de aprendizaje, los programas técnicos profesionales y tecnológicos de educación superior que cuenten con registro calificado otorgado por el Ministerio de Educación Nacional y que sean de formación para el trabajo. Es esta una evidencia de cómo el sistema educativo se regula y piensa desde distintos organismos, con consecuencias que ahondan la desarticulación y confusión social.

b) La calidad de la educación superior desde una perspectiva sistémica e integral

El tema de calidad no visto como una condición intrínseca de algo, discusión filosófica u ontológica, sino como una discusión estratégica y de política pública, tiene mucho que ver con lo de qué queremos ser. ¿Cuáles son los estándares de educación superior, que un país como Colombia pretende alcanzar?, ¿qué queremos ser en los próximos 20 años?, ¿en dónde queremos estar?, ¿qué nos dicen las cifras y porcentajes de instituciones y programas no acreditados? ¿Cuál es el papel real de las evaluaciones saber 11 y saber pro, en cuanto indicador de la necesidad de ajustar lo curricular y los esquemas de formación para atender los campos de debilidad?

Si se trata de analizar la evaluación de la misma, el sistema de acreditación, el fomento de la calidad, las evidencias e indicadores, el sistema de educación superior colombiano, pese a los avances, tiene comparándolo con sus pares latinoamericanos y con la media mundial, baja cobertura, y baja calidad.¹⁷ Se requiere un trabajo de largo aliento, en tiempo y recursos y no solamente evidenciar, como ahora sucede, el esfuerzo aislado de las instituciones y cuántas de ellas alcanzan o cumplen los estándares fijados en una normativa. Requiere mirar la calidad en perspectiva de sistema y sus propósitos.

Una meta loable del actual Gobierno es la de ingresar a la OCDE y para ello se requiere alcanzar una serie de requisitos y estándares altos en muchos campos, en institucionalidad, en gobernanza político-corporativa, y por supuesto a en calidad y cobertura en la educación en todos sus niveles: la articulación y complementariedad entre los sistemas, resulta algo decisivo en términos de diseños de políticas públicas nacionales y sectoriales.¹⁸

¹⁷ Uno de estos indicadores es la formación de los profesores: solo el 4% tiene doctorado.

¹⁸ El reciente informe del Dr. Jalil Salmi, presentado al Ministerio de Educación a propósito de una evaluación de los aspectos de recomendación que se derivan del informe de la OCDE, presenta un perfil detallado de requerimientos. El autor, desde el principio, destaca la necesidad de reformar el sistema de educación colombiano dados los vuelcos que ha generado la globalización en las dinámicas de la economía: los sistemas de producción postindustriales exigen sociedades en la capacidad para producir ventajas competitivas basadas en el conocimiento, la investigación, la innovación y la tecnología. Como país emergente, dice Jamil Salmi, Colombia debe buscar soluciones para acelerar la marcha de la economía y poner frenos a la marcha de la desigualdad social reconociendo que la educación avanzada y la producción de conocimiento son factores fundamentales para obtener los beneficios de la era global y empujar el desarrollo social. Para hacer frente a los retos sociales y productivos del país desde la educación como

c) El sistema de educación como ámbito estratégico de generación de nuevos saberes, innovación, productividad intelectual, patentes, etc.

El asunto central en este tópico es el siguiente: ¿De qué forma las metas de una mayor productividad del sistema de educación superior en términos del desarrollo del país, no solo en lo económico, sino en los demás campos de las políticas públicas, resultan propulsadas por un adecuado diseño del mismo? Esto pasa por el alineamiento del sector con las apuestas prospectivas del país, no solo en los planes de desarrollo cuatrienales, sino en perspectiva de largo plazo. Está plasmada en documentos, pero dista en la evidencia de prioridades y en la ejecución del día a día.

Se requiere precisar una visión de la educación superior que defina rumbos en áreas estratégicas: oferta educativa, especialización de las instituciones, grandes programas de investigación formación de capital humano, apoyo y desarrollo de esquemas de innovación y de apropiación y transferencia de conocimiento. La educación superior por su parte, tiene hoy como tarea ayudar en la construcción de esa visión superando su papel pasivo frente al futuro.

d) La cuestión de la financiación del modelo.

Se parte del supuesto del agotamiento y la insuficiencia del actual modelo. Pero en este tema existen hoy en día posturas muy diversas e incluso antagónicas. Hay quienes pretenden la gratuidad completa de la oferta del sector y su financiación exclusivamente estatal, hasta el otro extremo, que fue debatido agudamente en el pasado trámite del proyecto de ley reformatorio de la ley 30, sobre el llamado “ánimo de lucro”. La mercantilización de los bienes públicos como mega política global está en la base de tales discusiones e igual los inevitables procesos de liberalización, a partir de la profundización de la internacionalización de la educación superior.

La legítima existencia de las IES privadas y su financiamiento deviene de la estructuración de nuestro modelo político que antes que pretender convertir los derechos en mercancía lo que busca es permitir o garantizar el mismo como derecho se garantice por parte del Estado, la Sociedad, familia y los particulares. La discusión está en cómo se financia la educación y aquí se propone que la política permita el acceso a recursos tanto públicos como privados para financiar la oferta y la demanda, independiente de que la apuesta sea la gratuidad. Aquí se debe diferenciar el cómo se financia la educación (quien la paga – de dónde provienen los recursos), de quien es el operador o prestador del servicio, que se reconoce como público o bien público.

e) La regulación del sistema entre las zonas de mercado y las de no mercado

La configuración de comunidades académicas y científicas globales, a las que el país está en trance de insertarse y adecuarse, por problemas de asimetrías y de déficits en el llamado poder relacional y coordinación entre los actores y operadores del sistema, puede ser considerada como una zona

motor de progreso, resulta de vital importancia repensar y “modernizar” el sistema vigente, a través de una política de largo aliento, “que trascienda la agenda de un partido político específico o de un gobierno con periodo limitado, y represente una medida adoptada como política de estado” (p. 54), sobre todo si se tiene en cuenta que, “el desarrollo de cualquier país del mundo está vinculado estrechamente con la capacidad de transformar sus instituciones de educación superior” (p. 4).

de no mercado, pero que requiere mecanismos de regulación, dado que una cosa es el flujo de conocimientos y saberes y otra, cuando éstos, en forma de patentes, productos o bienes adquieren valor de comercio. O bien cuando éstos vienen de otros países, como ya sucede en nuestro contexto, en programas de formación en modalidades virtuales, o con titulaciones que a pesar que el Ministerio de Educación no reconozca, son una alternativa que a la sociedad llega como una de las tantas y atractivas ofertas del mercado .

En cuanto a las zonas que podrían moverse claramente en tendencias de mercado y en el influjo de sus procesos, los impactos de la liberalización de las economías, los TLCs, debe reconocerse como un punto de partida esencial que el sistema de educación tiene dos componentes: oferta y demanda. No se puede construir una regulación y un marco institucional solamente centrado o referido a la regulación y formulación de políticas en relación con la de la oferta educacional. También se debería regular e intervenir -de algún modo- a la demanda. Porque si no se envían señales equivocadas que lleven a un manejo disfuncional entre profesionales que no puedan tener una adecuada inserción laboral y tal vez, la ausencia de técnicos y tecnólogos que requieren algunos sectores productivos.¹⁹

f) El atomismo o individualismo institucional en el sector.

Uno de los principales problemas que enfrentamos, en la madurez organizacional e institucional requerida para asumir un modelo sistémico como el aquí propuesto, es lo que en ASCUN han denominado “individualismo institucional”.

Este consiste en una ontología atomística y relativamente autárquica que asumen cada una de las entidades, tanto las universidades e instituciones de educación superior, así como en las propias autoridades, viceministerios, secretarías de educación, etc. Estas últimas utilizan dicho esquema de individualismo institucional, relacionándose con las instituciones en tanto unidades aisladas, y no reconociéndolos como parte de un sistema.

Se evidencia por ejemplo, en la ausencia de una política que avale compartir recursos en las regiones para fortalecer ciertas redes de instituciones para propósitos específicos, por ejemplo, con tecnologías de comunicación, o laboratorios, o profesores con altos niveles de formación, o parques tecnológicos en los que distintas instituciones, no solo educativas puedan desarrollar labores formativas, de investigación, de desarrollo, entre otras. Así, cada institución de educación superior pretende, con grandes costos y desgaste, ser autosuficiente y tener dentro de sí -en su diseño organizacional estratégico- el conjunto de los componentes y de las piezas que configuran la oferta en materia de formación, investigación y de relacionamiento con el medio, se pierde la oportunidad de complementar fortalezas y de aportar de manera decidida a los problemas de las regiones, de las comunidades y de desarrollar conocimiento en campos de mutuo interés.

g) La Gobernabilidad y la Gobernanza del sector.

La educación superior constituye un sistema complejo, además, porque es un sistema autónomo. Se basa en el principio constitucional, que es además un principio filosófico de hondo calado, de la

¹⁹ En otros sistemas existen los mecanismos de numerus clausus en ciertos programas académicos, aparte por supuesto, de mecanismos de información que garantizan la transparencia en el mercado del trabajo.

autonomía universitaria. Un sistema que reconoce la independencia, y la autonomía, debe tener una capacidad muy fuerte de regulación respecto de los mínimos de calidad., en la cual es preciso definir con claridad las funciones que corresponden al gobierno nacional como ente coordinador del sistema y a las instituciones, muy variadas, diversas y diferentes que actúan como agentes del sistema para el cumplimiento de las funciones básicas de investigación, formación y extensión..

Se puede tener un sistema fundamentado en la autonomía de las instituciones bajo el supuesto de que exista por parte de ellas una autorregulación académica y una eficaz voluntad de transparencia en la gestión y rendición de cuentas a todos los beneficiarios de la sociedad y a las fuerzas y actores que participan en la operación y se benefician de los servicios prestados por la educación superior.

Dentro del actual sistema de educación superior, uno de los asuntos primordiales está relacionado con las atribuciones de inspección y vigilancia que ostenta actualmente el Ministerio de Educación Nacional y, en este campo, el Viceministerio de educación superior; siéndole transferidas muchas tareas que antes le competían al ICFES. Al suprimir esta entidad, la política de fomento quedó en cabeza del Viceministerio de Educación Superior y, en términos generales, del propio Ministerio, articulado a los planes de gobierno en tanto la educación se relaciona, de manera transversal, con otras metas sectoriales en políticas públicas. Queda de lado, en este diseño, el papel que deberían jugar los entes territoriales o los gobiernos subnacionales.²⁰

Entre las funciones de coordinación del sistema que por principio constitucional delegado ejerce el Viceministerio de educación superior, además del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia le corresponde la promoción y formulación de políticas públicas que favorezcan el fortalecimiento de la calidad del bien público de la educación superior; la ampliación y cobertura del servicio para que sea pertinente, equitativo y cubra las necesidades exigidas por la dinámica social, económica y cultural del país, y proteger el ejercicio del derecho de acceso a la misma, el cual tiende a convertirse en fundamental para los ciudadanos, en la medida que la formación en todos los ámbitos del sector terciario no solo asegura la supervivencia de los individuos y las familias, sino que de ella depende en gran medida la calidad de vida de toda la colectividad.

h) Los peligros del inercialismo

¿Qué pasaría si no se acometen las transformaciones sistémicas en el sector de la educación superior?, ¿Cuál será el riesgo en el que nos encontramos inmersos?....

La principal dificultad que ya se evidencia, consiste en que de no adoptarse una transformación sustancial del modelo de educación superior que incorpora tanto la redefinición de políticas públicas estratégicas y la configuración y adaptación de un sistema renovado que revierta y

²⁰“La coordinación es sistémica en tanto ella profundiza el flujo de relaciones y la funcionalidad entre los diferentes integrantes del mismo, de tal manera que esto opere en planos que podríamos llamar de la no conciencia. Las organizaciones actúan cumpliendo roles, referidos y delimitados por estructuras y funcionalidades. Tales estructuras, funcionalidades y roles producen los procesos de convergencia y coordinación, pues allí donde no existe coordinación el asunto tiene que ver con la incapacidad de las organizaciones sociales para gestionar, mediante interacciones, el tejido que construye -en la vida cotidiana de las organizaciones- las agendas públicas, y los consensos y convergencias en dicha agenda” (E. Varela, 2013).

transforme las patologías del actual modelo formativo, se continuará profundizando el credencialismo de la formalización y la titulación, versus los requerimientos de la pertinencia. En otras, cada día y cada año que pase, será más profundo el abismo entre las dimensiones reales de la producción, divulgación, transformación y apropiación de los saberes, campo en el cual se inscribe la educación; respecto al rezago del país y de sus instituciones frente a las prácticas sociales y mega tendencias globales de larga duración. ¿Con qué tipo de fortalezas en conocimiento y en capital humano abordará Colombia un presente que nos compromete como ciudadanos y un futuro que se ha trazado como deseable?

La devaluación de la titulación de la educación superior no es solamente formal de cara a la emergencia -que hoy ya atestiguamos- de titulaciones y certificaciones desde el sector productivo, organizaciones sociales y redes internacionales; afecta la concepción profesionalista y tradicional de la llamada “carrera” (Luhmann, N. 1992), vista como el ascenso y la biografía profesional de los cuadros en las organizaciones del capitalismo global, la que ha estado articulada en el último tramo del capitalismo industrial a la certificación y titulación. Este riesgo se corre aun modificando el sistema y modernizando sus estructuras, el camino podría ser otro, si se asume que la flexibilidad y apertura permitirá oportunas adecuaciones fundamentadas en conocimiento y en esquemas anticipatorios, de los que hoy adolece.

Otro fenómeno que revela la tendencia inercialista y que se ahonda en la medida que esta tendencia tome mayor fuerza, es la profundización de las enormes diferencias entre la educación de calidad ubicadas en grandes centros urbanos. Estas pese a limitaciones financieras y a los problemas inherentes al diseño institucional otorgan legitimidad a la titulación en términos de una adecuada “marca de origen”. Sin embargo, no ocurre lo propio en el resto de las instituciones de educación superior particularmente en las regiones cuya capacidad de legitimar a sus egresados y de darle pertinencia a los procesos formativos es mucho menor. El mismo sistema contribuye a ahondar brechas y a generar problemas sociales, a los que hoy pretende dar solución

Esto implicaría que se hable de sistema de la educación superior simplemente en términos eufemísticos, puesto que se trata de un campo en el cual existen operadores de distinto nivel que no se articulan entre sí, no desarrollan sinergias y por el contrario se presentan problemas de descoordinación, ineficiencia y pérdida de recursos.

4. EL MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAL: LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA CONCEPCION SISTEMICA COMO FUNDAMENTOS DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL DEL SECTOR

4.1. El paradigma sistémico y su influjo en el diseño de las políticas públicas.

Los Modelos sistémico relacionales, como el que se ha discutido y acoge la Mesa como un enfoque necesario, reconoce que en las políticas públicas se ha transitado -sobre la base de la sistematización de numerosas experiencias de la gobernabilidad política y territorial hacia modelos de políticas más amplios y comprensivos, que dejan de lado esquemas estado-céntricos, donde la responsabilidad eminente y monopolística del diseño, la formulación e implementación de la política pública, le correspondía a entes gubernamentales. La revisión del concepto *governance* implica el reconocimiento de la emergencia de otros actores gubernamentales del orden sub nacional; la aparición y fortalecimiento de agencias especializadas que corresponden, más allá del plano gubernativo - estrictamente dicho -, al

del Estado, mediante la configuración de autoridades independientes, a la manera de un cuarto poder, tal como ocurre en Colombia (con el Banco de la República, la Junta Nacional de Televisión y otras entidades afines). Una gobernabilidad sistémico relacional, que corresponda a esta línea analítica, sería una opción viable que, precisada en sus detalles, permitirá un manejo adecuado de la nueva gobernabilidad del sistema de educación superior.

Los esquemas sistémico-relacionales se basan en el aprendizaje de aquello denominado redes de Políticas. En éstas, los grupos de interés (comunidades académicas y científicas) y, en general, la sociedad civil, los territorios, la internacionalización (que expresa saberes globales y circuitos de producción y difusión de la verdad, la ciencia, el conocimiento y el poder), se expresan en sofisticados y complejos diseños institucionales en incesantes procesos de reformulación y actualización.

El modelo sistémico reconoce la imposibilidad de un actor único, central y que sea la columna vertebral de la lógica decisional y de acción colectiva; por el contrario, tiene en cuenta las dinámicas fluidas, abiertas y plurales que caracterizan al universo de la educación superior. Como se sabe, muchas de las producciones científicas, intelectuales y culturales no se hacen exclusivamente en las universidades; hay significativos ámbitos por fuera de éstas, en las empresas globales, en las expresiones de la sociedad civil organizada, a través de circuitos de profesionalismo y experticia

4.2 Propuesta de principios como criterios para el diseño y definición del sistema de educación superior

- ✓ *La orientación sobre las funciones y su cumplimiento y no sobre la estructura.* Tener en cuenta que en el diseño actual de los sistemas se considera que las estructuras son cambiables, flexibles y fungibles y operan como apoyo para el cumplimiento de los objetivos funcionales. El cumplimiento de las funciones implica una permanente toma de decisiones (autoevaluación) para orientar los procesos internos del sistema (conservación, perfeccionamiento, autorreproducción, sinergia e interacción) y obtener niveles o índices aceptables de logro en cuanto a los resultados esperados.
- ✓ *La autorregulación como característica esencial del sistema.* Esto significa considerar la capacidad interna de perfeccionamiento y la urgencia de entrar en contacto permanente con el contexto. Asuntos que están en la base de la autorregulación y sirven para complejizar internamente el sistema (autorreproducción); para mantener las diferencias con otros sistemas (diferenciación); y, para ejercer una acción de transformación del mismo contexto (pertinencia en función de la sociedad, el estado, la economía y la cultura). La autorregulación es por lo tanto la función que asegura la calidad interna y la pertinencia de las instituciones y constituye tanto la base filosófica, como la concreción pragmática del ejercicio de la autonomía del sistema.
- ✓ *La orientación racional hacia fines explícitos y concretos.* El telos (objetivos generales y concretos y definición de metas y procedimientos) le da sentido y direccionamiento a los procesos y normas de funcionamiento y estructuración del sistema. Por eso la racionalidad del sistema y sus procesos operativos se orientan en razón del cumplimiento de dichos objetivos; y se evalúan, organizan y recomponen (planeación estratégica) en función del cumplimiento de los fines. La dinámica del sistema (procesos de transformación) está

regulada (cibernética) en razón del cumplimiento de los objetivos establecidos. La normatividad (como código escrito) tiene que ser flexible y modificable para permitir y fortalecer la autorregulación (gobierno sin gobierno).

Como consecuencia de la aplicación de estos principios sistémicos en el diseño de la política pública de la educación superior es esencial definir:

¿Cuáles son los objetivos presentes y futuros de la educación superior?

¿Cuáles son los agentes internos y externos al sistema que deben cumplir funciones para el desarrollo y el ejercicio de las funciones básicas de la educación superior (investigación, docencia, extensión)?

¿Cuáles son las funciones específicas de los diferentes actores en razón del cumplimiento de los objetivos del sistema?

¿Cuáles deben ser las orientaciones reglamentarias (estatutarias, estructurales y organizacionales) que deben formularse para permitir y favorecer la autorregulación en el cumplimiento de las funciones sistémicas por parte de los diferentes agentes del sistema? (Ley estatutaria, leyes ordinarias, decretos, resoluciones, documentos CONPES, etc.)²¹

5. ALTERNATIVAS ESTRATEGICAS Y APUESTAS PROSPECTIVAS.

Los participantes en la Mesa de Política Pública y sistema, formulan al CESU las siguientes sugerencias, que sirvan como guías para el diseño y puesta en funcionamiento de una acción transformadora de la educación superior, cuyo resultado asegure el perfeccionamiento del sector, su pertinencia social y su vigencia para un período de por lo menos 20 años; que permitan construir una política pública de educación superior, mediante los instrumentos jurídicos pertinentes y los mecanismos funcionales adecuados para la adecuación de los procesos y funciones propias del sector, con el conjunto de planes, programas, actividades y acciones del Gobierno, teniendo en cuenta la dinámica de evolución de la sociedad en el contexto político, económico y cultural; de acuerdo con las exigencias y requerimientos del momento histórico.

5.1. Consolidar el modelo público-privado y dar sobre esta base, un salto adelante.

Colombia ha construido en los últimos 50 años, un sistema mixto de educación superior en que participan la oferta pública a través de universidades, institutos técnicos e instituciones universitarias, creadas por los gobiernos y financiadas al menos parcialmente por estos, allí se incluyen las entidades educativas creadas por las asambleas departamentales y por los concejos municipales y que reciben algún tipo de financiación de los entes territoriales y por supuesto en su grueso número las universidades públicas creadas por el Congreso y que reciben asignación de Presupuesto General de la Nación, vía los mecanismos previstos en la ley 30 de 1992.

²¹ Sobre la posibilidad de llevar a discusión una Ley Estatutaria para la educación superior, a manera de la política, fundamentada en la autonomía responsable y como una guía de grandes principios, propuesta de los representantes de ACIUP y ACESAD se analizaron de manera tangencial sus fundamentos e implicaciones.

Así, se ha configurado adicionalmente y con fuerza en las últimas décadas, una oferta educativa en el nivel superior por parte de universidades e instituciones de educación superior privadas sin ánimo de lucro, al menos en su formalidad jurídica. En esta oferta educativa se ha producido históricamente hablando una diferenciación entre un grupo relativamente pequeño, de universidades de mayor complejidad, tanto en el sector público, como en el privado.²² El grueso de la oferta de educación superior corresponde a instituciones públicas y privadas de medianos y bajos niveles de complejidad, que no tienen las mismas condiciones, con cierto desarrollo desigual.

Este sistema dual público-privado, es un valor positivo, que debe ser preservado. No se trata de pretender una estatización a ultranza del sistema de educación superior, descalificando el rol de las universidades e instituciones privadas. Reconocerlas, posibilita el que los recursos públicos se focalicen hacia la financiación de las universidades e instituciones estatales, que atienden a los sectores con menores capacidades de ingreso o de pago por matrícula, a través de mecanismos claramente extendidos de subsidiaridad.

Esta política pública permite que los recursos liberados por la oferta privada y por la financiación de las familias y de los estudiantes al sistema privado, igualmente sean focalizados en la financiación de la investigación y en la proyección social de las instituciones de educación públicas. La arquitectura institucional del sistema de educación superior, por lo tanto, ha de considerar el rol complementario y diferenciado que juegan lo estatal y lo privado-entendiendo que el servicio educativo es público en ambos casos-, y promover estratégicamente que dicha complementariedad se afine, de tal suerte que no se presenten procesos de exclusión social en el acceso a la educación superior.

5.2. Construir un sistema de educación superior internacionalizado y con instituciones de excelencia

Se requiere formular explícitamente una política pública, que fije como una apuesta estratégica de país que emerjan instituciones, no solo universidades, que tiendan al logro de estándares internacionales, hoy denominados de “clase mundial” y de “excelencia”. Esto implica apuntar también a instituciones de carácter técnico y tecnológico que puedan competir con los requerimientos que estos niveles de formación exigen para el desarrollo de conocimiento que se evidencian en el contexto internacional y que serían de un gran aporte en el logro de las metas de país en todos los campos.²³

²² Se asume como complejidad, en este caso, un mayor número de componentes e interrelaciones. Así, estas universidades poseen plantas de personal profesoral estable, en el sector público bajo en el régimen especial del decreto 1279 y en el sector privado algunas de ellas han configurado estatutos profesoriales que incluyen el ascenso por mérito y la construcción de tipologías clasificatorias de los profesores. Estas instituciones tienen una infraestructura que en términos generales es adecuada para las labores de docencia y tiene ciertos desarrollos en materia de laboratorios, sistemas de bibliotecas, conectividad, información digital, convenios para desarrollos específicos, varios niveles en la oferta educativa etc.

²³ En Colombia el peso de la internacionalización, clave en el logro de instituciones de excelencia, tanto para la conformación de comunidades académicas, como para ampliar y perfeccionar la oferta curricular y consolidar grupos de investigación, muestra escasos avances en un marco de interculturalidad: son pocos los estudiantes extranjeros de doctorado y maestrías avanzadas; son igualmente pocos los estudiantes colombianos que han viajado a formarse al más alto nivel en el exterior, y siguen siendo muy bajos respecto a las demandas del desarrollo del país, de las instituciones públicas y privadas, y a las propias exigencias del sector productivo. Las políticas de convalidación de títulos, sistemas de acreditación internacional, movilidad, etc, expresan también registros exigüos.

En Colombia a lo largo de la historia reciente se han consolidado algunas instituciones que cumplen algunos de los requisitos y condiciones básicas para acometer tal tarea. Las universidades de alta complejidad se caracterizan por tener un mayor número de niveles de formación y de programas de doctorado, un mayor tamaño poblacional, una mayor tradición científica e investigativa, se ubican en grandes centros urbanos y les corresponde la tarea de la formación avanzada de la investigación en los niveles más altos y complejos de acuerdo a los referentes que se podrían evaluar en el contexto colombiano, y son ellas las que tienen un enorme reto para alcanzar estándares internacionales en términos de la acreditación institucional, de la correlación entre su capacidad de generación del conocimiento y la que tengan las comunidades científicas a nivel mundial y particularmente, buscando ubicarse entre las más destacadas de América Latina. Con una política pública clara y contundente en este sentido, una de las metas para las próximas dos décadas el sistema de educación superior podría alcanzar estándares de internacionalización y de globalismo -en el buen sentido de la expresión.

No podrán ser todas las universidades ni todas las instituciones de altos estándares internacionales: lo será solo una elite meritocrática, sobre la base del peso específico significativo, valorando su proyección, historia y posibilidades de articulación con regiones metropolitanas que lideran la actividad económica. No se lograrán instituciones de excelencia únicamente con esfuerzos propios plasmados en los planes estratégicos de cada una de las instituciones. La mera sinergia institucional, resultará insuficiente.²⁴

La experiencia internacional muestra diferentes mecanismos impulsados por una política de Estado que ha integrado, por ejemplo en esquemas Top-Down a las instituciones de determinadas regiones, de tal manera que han surgido de esta integración, instituciones más fuertes; no creadas de la nada, sino a partir de la suma de los componentes regionales, que al alcanzar una escala superior mediante la integración, mejoran sustancialmente su capacidades y potencialidades. Es decir resulta visible y tangible una política pública que ha integrado, centralizado, y potencializado a las instituciones con mayor capacidad institucional para el logro de este cometido.

Desde la política pública nacional es clave fijar reglas de coordinación y de asignación de roles de naturaleza complementaria. No se trata que de manera autónoma, sin coordinación alguna, cada universidad o institución o cada subregión decidan asumir un camino hacia la internacionalización y la excelencia. Se requiere un proceso de dialogo concertado y la configuración de consensos y aproximaciones que permitan identificar potencialidades regionales, fortalezas institucionales plenamente reconocibles por la sociedad y por el mundo académico y que con estos asuntos precisados se configure en una política pública de país, con un alto grado de concertación y sobre la base de que la complementariedad de las instituciones sea la regla básica. Sin que esto excluya ámbitos en los cuales se presenten ofertas competitivas y concurrentes.

Estas metas suponen como requisito central, un esfuerzo financiero primordialmente estatal, aun cuando esta no sea la única fuente para tales propósitos. La inversión en renovación y

²⁴La experiencia internacional reciente en países como el Brasil, México, y Chile, en América Latina. Australia en Oceanía; China, Singapur, Taiwán, y Japón en el extremo Oriente; Francia, Alemania, España, Italia, en Europa Occidental y el propio liderazgo tradicional que en este tipo de instituciones ejercen los EEUU, Canadá e Inglaterra, evidencia en todas estas experiencias el papel central de la política pública.

construcción de nuevos campus, la dotación de laboratorios de punta, la ampliación de los cuerpos profesoriales con la más alta calificación, la transformación de los esquemas de contratación y remuneración de los profesores, con la emergencia de la figura del investigador y de los institutos de investigación, articulados o anexos a las grandes universidades y a las instituciones que entren en este proyecto, son elementos fundamentales de dicha estrategia. La cooperación de las universidades de clase mundial y de las instituciones que apunten en esta dirección, con el sector productivo, y con las regiones en las cuales se encuentran afincadas son otros factores claves para avanzar en esta dirección.

Se necesita una política de financiación de este tipo de emprendimientos con apuestas estratégicas de carácter multivariado: es decir, que concurren recursos presupuestales ordinarios del nivel nacional, con otras rentas y parafiscalidades, tales como los de los sistemas nacionales de regalías, la cofinanciación de los entes territoriales, particularmente en aquellas regiones con mayor capacidad fiscal, como ocurre con los grandes conglomerados urbanos, y los departamentos en las cuatro regiones más importantes de Colombia, Barranquilla en la costa Caribe, Medellín en Antioquia, Bogotá en el centro del país y Cali en el Valle del Cauca y el suroccidente colombiano. Este es un proceso que requiere colaboración académica, experticia, asesoría y aprendizaje de las experiencias de otros países.²⁵

5.3. Promover un modelo descentralizado y arraigado en las regiones.

No se trata de favorecer transformaciones institucionales de clase mundial o de excelencia, auto centradas, autistas y que se tengan así mismas como referentes, bajo una absolutización del criterio de la autonomía universitaria que así resultaría mal entendido, ni de generar un sistema regional autónomo. Se buscarían mecanismos de coordinación del sistema de educación superior en las diferentes territorialidades, subregiones, y en los diferentes campos de actuación. Ello, bajo el principio de fijarles responsabilidades de tutela sobre el sistema en las subregiones y en los sub sectores.

Podría pensarse en que las instituciones con mayores fortalezas en cada una de las regiones deberían tener compromisos explícitos de articulación, soporte y apoyo al resto de las universidades y a la oferta educativa superior en cada una de sus regiones. El diseño institucional del sistema y la formulación de las políticas públicas de educación superior debe tomar en cuenta el rol de las regiones y la territorialización, no sólo vista en términos comunes en función del papel y la contribución que la educación superior haga a la competitividad de las distintas regiones y territorios sino adicionalmente, tomando en cuenta los retos que requiere la articulación de la educación superior y su inserción y legitimación en las agendas del desarrollo territorial.

Esto implica una importante valoración y el justo relieve de la agenda específica en temas como la equidad, el acceso a la educación superior, su reconocimiento como un bien público de mérito y

²⁵Una muestra positiva de este tipo de apuestas -más allá de discrepancias ideológicas con los contenidos de la política de esta iniciativa-, la encontramos en el Ecuador, que ha transformado sustancialmente el sistema de educación superior, ciencia y tecnología. Allí, ha habido cuantiosos recursos públicos, incluyendo la meta de crear 4 grandes universidades que se articulan sistémicamente a una política pública nacional, y un esfuerzo cooperativo de la comunidad internacional, lo que ha permitido un cambio positivo en la oferta y la estructura de la educación superior.

como un derecho, y las formas y mecanismos que permitan una adecuada gubernamentalidad entre los territorios, sus autoridades, respecto al sistema de educación superior en regiones y territorios que tienen marcas identitarias, diferenciadas en nuestro país. Por ello, una nueva política no puede replicar el esquema centralizado que viene desde el decreto 080 del año 80 y que en cierta manera cobija al modelo institucional que se ha mantenido con la ley 30 de 1992.

Si queremos acertar, no se trata de mantener una apuesta en pro de un centralismo que a su vez se basa en el referido individualismo institucional. Habría que hacer una transformación radical y reconocer que el sistema de educación superior debe estar constituido en términos territoriales por subsistemas que reconozcan y potencien las sinergias, la cooperación y la interacción entre las gobernaciones de los departamentos, las alcaldías, tanto de las ciudades capitales como de las de otros municipios, con los operadores educativos, con las propias secretarías de educación. Para lo cual debe superarse el hecho de que los departamentos y municipios sólo perciben como su ámbito de competencia únicamente la educación básica y media.

La regionalización del sistema de educación superior en Colombia, bien sea bajo el modelo de subsistema regional, que se ha implementado con el esquema de regalías o con cualquiera otra de las alternativas que permita una consolidación subregional, tal como la que usualmente se instrumentaliza en el país en distintos campos (costa caribe, región del gran Antioquia, región sur Pacífico, centro del país, Orinoquía, Amazonía y Nororiente), implicaría configurar un modelo descentralizado y regionalizado con autonomía responsable de las subregiones, y que vaya más allá del modelo centralista, que hoy expresa su agotamiento y sus límites.

Se necesitaría una arquitectura institucional, que manteniendo entes rectores de probada capacidad, se reestructure y reconfigure en términos de la sub regionalización territorial. Del mismo modo, en las regiones las Universidades y centros de educación superior podrían articularse a procesos de construcción de agendas regionales prospectivas, con instituciones y redes fuertes en áreas específicas de importancia estratégica regional.

5.4. Un sistema de educación superior diferenciado y complementario.

El sistema de educación superior, requieren mantener y profundizar una diferenciación basada en su focalización misional. Por ello no fue buena la iniciativa del proyecto de ley fallido de reforma a la ley 30, que pretendía uniformizar bajo la denominación genérica de IES, Instituciones de Educación Superior. No resultó acertada la idea de que todas podrían ofrecer todo, que incluso las instituciones técnicas y tecnológicas podrían llegar -si demostraban las condiciones- a ofrecer programas de formación avanzada como maestrías y doctorados. La propia ley 30 envió una señal equívoca al clasificar a priori a las instituciones en tres tipologías, y efectivamente, en el imaginario de estas dos décadas se ha pensado en la comunidad sectorial, que la meta estratégica de las instituciones técnicas, tecnológicas, universitarias, en el largo plazo de su direccionamiento, estriba en transformarse en universidades.

Considera inconveniente la uniformidad, no implica reclamar el mismo esquema de diferenciación que hoy se tiene, afianzado en tipologías institucionales. Se pretende un sistema desarrollado a partir de los niveles de oferta educativa que permita brindar opciones formativas al estudiante, que desarrolle y genere distintos niveles de conocimiento y de rutas formativas. En este enfoque es el estudiante que ingresa al sistema quién puede definir alternativas de formación y recibir una oferta adecuada a sus capacidades y necesidades.

Las instituciones no serán entonces el centro del sistema, como hoy se percibe en la diferenciación de tipologías, que resultó ser a priori por la forma como se definió en las normas; no ha sido consecuencia de las capacidades institucionales reales. Pasaron a ser Universidades las que así se denominaban con anterioridad a la Ley 80 y se denominan instituciones tecnológicas las que ofrecen este nivel de formación, pero ¿Cuál es realmente la capacidad requerida para ser universidad, o para ser institución tecnológica? Se pide la demostración de requisitos formales, pero no se establecen las capacidades requeridas para ofrecer las alternativas formativas que permite el espectro de la educación superior.

Esto implica trabajar para lograr acuerdos sobre las capacidades institucionales para ofrecer una, varias o todas las áreas del saber y sobre los propósitos formativos, que serán fuente de los programas curriculares: bien para la alta investigación, para el ejercicio de las profesiones, para la especialización en campos profesionales de carácter liberal, o para campos profesionales tecnológicos, o para el desarrollo de actividades técnicas.

Al analizar nuevas posibilidades para pensar, orientar y estructurar el sistema, no se desconoce la variedad de situaciones ya creadas, la diversidad de instituciones que en cada una de las categorías definidas por la Ley se perfilan con diferencias entre lo que se definió y lo que hoy las caracteriza. Por ejemplo, instituciones universitarias que tienen un foco en un área del conocimiento, las ciencias económicas y la administración, las ingenierías, la salud, las ciencias agropecuarias, etc, que son reconocidas como universidades de excelencia, sin tener la pretensión de ofertar todas las áreas del saber. Y otras que ofertan todas las áreas y no se destacan en alguna en particular.²⁶

Se requiere una política que oriente la configuración del sistema a partir de niveles de formación, de los alcances de los niveles, y de los requerimientos para desarrollar estos niveles en los campos del saber, sobre la base que toda la oferta debe orientarse con los más altos estándares de excelencia, reconocible en el mundo académico contemporáneo.

Se requiere fortalecer de manera decidida las capacidades institucionales y definir las interrelaciones no solo internas del sistema de educación superior, sino con el sistema de educación básica y media y de la educación para el trabajo y con el Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación, como primer núcleo de relaciones.

Si se trabaja más por el alcance de la formación y por sus requerimientos, que por mirar cómo se van a denominar las instituciones y se avanza en definir las borrosas diferencias entre campos profesionales y tecnológicos, entre los técnicos profesionales y laborales, entre técnicos y tecnólogos el cual se distingue en la práctica por su duración, pero no por un enfoque claramente diferenciado en sus alcances formativos. Se trataría de tomar desde el MEN el liderazgo que hoy

²⁶ Se han dado situaciones de entidades universitarias o de instituciones que al pretender ser universidades, siendo reconocidas en la formación en alguno de estos campos, para ostentar el título de universidad y por la norma, se han visto obligadas a ampliarse prácticamente a todas las áreas del conocimiento, perdiendo en su calidad y disminuyendo la focalización misional que les hace pertinentes. En Colombia se usa la expresión “técnicos profesionales”, siendo un neologismo ya que en el mundo entero se habla de educación técnica, la cual a su vez tiene distintos enfoques y niveles. Se ha puesto de presente también la confusión que se genera en cuanto a la formación técnica, en cuanto coexiste en el país la formación técnico laboral.

pareciera tener el Ministerio de Trabajo y el Sena en la definición del Marco Nacional de Cualificaciones, definido por las políticas de Capital Humano.

Por supuesto esto implica también, definir el papel del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Se requiere que el SENA, si va a ser y a operar parcialmente como una entidad de educación superior, se acoja a las regulaciones, reglas y procedimientos que el sector establezca. En este sentido que se determine la modalidad y mecanismos de su inserción legítima en el sistema de educación superior. Con ello no se quiere significar que el SENA deje su foco misional, centrado en la formación para el trabajo y el aprendizaje, que fue el propósito original para su creación a finales de la década de los 50; lo que le ha dado pertinencia y legitimidad en la sociedad colombiana. Sería un error funesto pretender transformar al SENA en una institución terciaria de educación superior. En cambio, sin dejar su impronta central, el SENA puede articularse al sistema de educación superior, para potenciar la formación del capital humano que el sector productivo del país requiere.²⁷

5.5. La adecuada articulación entre la educación superior y la educación básica y media.

Tal como se ha expresado, uno de los grandes problemas no saldados por la política pública colombiana en los últimos decenios, ha sido la falta de una articulación clara, funcional y sistémica, entre la llamada educación básica y media, la educación para el trabajo y el Desarrollo humano y la superior. Se han intentado pasos que no han sido muy claros al pretender articular la educación media con la educación superior en campos como la oferta técnica que integra los últimos años de la escolaridad media, con algún tipo de educación complementaria en el nivel superior y para este cometido se ha promovido la noción de homologación de competencias o el reconocimiento de créditos académicos. Vía que también se abrió para quienes a través del esquema de formación técnica laboral soliciten convalidación de saberes y créditos en el sistema superior.

Se requiere un análisis a fondo –no solamente cuantitativo- de cómo se implementa en nuestro país la articulación y cuál es su sentido de avance en la formación. Ello vale no sólo para relación entre la educación media y la superior, sino también para el tipo de oferta que corresponde a la formación para el trabajo, que hacen el SENA y otras entidades similares, en donde la concepción de ciclo y la articulación resulta en buena medida retórica, porque la titulación se articula en funcionalidades terminales y no se asume una perspectiva curricular transversal que permita diseñar módulos o etapas de fundamentación a partir de grandes campos de competencias generales, o básicas, que se desarrollan de manera secuencial y en mayores niveles de complejidad.

Sobre este llamado, ligado a la necesidad de analizar los alcances de cada nivel de formaciónse sugiere un trabajo orientado a evidenciar cuales son las competencias que orientarán los esfuerzos en cada nivel de formación y cuáles las que se identificarán en la educación formal, en general. Los intentos de hacer este trabajo en la educación superior han quedado hasta ahora en interesantes documentos académicos que poco han permeado el quehacer institucional, las propuestas curriculares y los procesos educativos.

²⁷ El Marco Nacional de Cualificaciones como uno de las estrategias que se han definido por la política de Formación del Recurso Humano, y en la cual se define en principio el alcance de los niveles, al parecer está en manos del Ministerio del Trabajo y con orientación únicamente a competencias laborales. Sin definir el alcance de los niveles es imposible definir esquemas de articulación.

Se requiere pues, que más allá de la arquitectura institucional, se trabaje entre los distintos actores, y con la participación de expertos, para formular de una mejor manera las líneas de articulación de la educación básica y media con la educación superior. Hoy se resiente en la educación superior, la calidad, discutible, de muchos egresados de la educación media, particularmente registrándose un deterioro significativo en la calidad de la educación pública.

En nuestro país hay un sobredimensionamiento de la demanda de parte de las poblaciones jóvenes, entre 17 y 24 años, en pos de la educación superior, y ha fomentado el mito de la profesionalización. Nuestro país tiene una pirámide invertida en la relación entre la educación técnica y tecnológica, y la educación profesional. Varios estudios demuestran la necesidad de revertir esta situación y facilitar a través de un claro diseño de políticas públicas las salidas que el sistema de educación le ofrezca a los estudiantes desde la educación media, para que se inserten en los mercados laborales y en actividades de emprendimiento y autoempleo, sin tener la ilusión de que están sólo temporalmente a la espera de reinserirse en una educación superior cuya promesa o figura cimera es la titulación profesional. Esta mala señal ha distorsionado el mercado, y de inserción al empleo. Este tipo de discusión en general ha sido esquivado por la presunción de que la educación superior pública de calidad no debe de estar al servicio del mercado. La tesis socorrida y recurrente en ciertos círculos, de que plantear este tipo de argumentos implica la mercantilización de la educación ha desdibujado e inhibido el debate.

Este es un tema que debe ser retomado y asumido con claridad pues el grueso de los egresados de los sistemas de educación en las sociedades capitalistas de mercado globalizado, tienen como ámbito de inserción para la empleabilidad y el autosostenimiento en su vida laboral, al empleo profesional pagado y estable. Esta no es una meta indeseable, y por el contrario, constituye un reto de política pública para la construcción de sociedades con empleo digno y con condiciones respetuosas de los derechos humanos y de la dignidad humana. Lo que corresponde al neoliberalismo es la precarización laboral, los mecanismos extendidos de la tercerización y la maquila de las empresas asociativas de trabajo, etc. La meta del empleo digno, es una meta adecuada, que interpreta la pertinencia de los programas de educación y la oferta educativa en consonancia con la demanda.

La calidad educativa requiere una mejoría sustancial en los procesos de formación en competencias en los diferentes ámbitos, por parte de los niveles básico y medio de educación. Este mismo sistema debe propulsar líneas de salida y de articulación con el mercado laboral, el trabajo, la empleabilidad, el emprendimiento, la autogestión o la gestión comunitaria. Se debería disminuir la presión por el credencialismo profesional y direccionar a sus egresados hacia opciones de perfeccionamiento para el mercado laboral, de forma directa, en tanto que otra parte significativa, en términos de la demanda y necesidades del país, podría direccionarse hacia las ofertas de formación técnica y tecnológica, con opciones de especialización y un último segmento en armonía con las tendencias internacionales, se encaminaría hacia programas de formación profesional universitaria, las maestrías y los doctorados. Se establecerían además los mecanismos de flexibilidad que permitan diferentes trayectos formativos, no necesariamente conducentes a titulación, sino a reconocimiento de saberes, aprendizajes, campos de competencia.

Se requiere, en este orden de ideas, una construcción sistémica de política pública, que no solamente tome en cuenta una cara de la moneda, la oferta educativa hecha desde las estructuras básicas y terciarias de educación y de formación para el trabajo, sino también la manera como se podrá regularizar y regular a los mercados laborales. También en lo complementario se promoverían políticas de inserción productiva en los ámbitos del emprendimiento, la autogestión y la gestión

comunitaria de bienes públicos y mercantiles. Espacios que son componentes significativo de inserción en la sociedad desde el punto de vista de su aporte productivo de los egresados en los diferentes ámbitos de salida de la educación, básica, del trabajo, y en la educación superior.

Es necesario aclarar que la educación no puede verse solo al servicio exclusivamente de los sectores productivos. La educación superior debe servir a la formación de sociedad y al desarrollo humano y no debe estar solamente al servicio de la competitividad y la productividad y el mercado. Algunos tipos de instituciones y títulos académicos por supuesto podrán satisfacer estas necesidades, pero no toda la educación debe ser al servicio de estos intereses.

5.6. La gobernabilidad del sistema de educación superior.

Ajustar el modelo actual, sobre la base de los anteriores principios, no es una labor fácil. En el país, se tiene, en especial en el sector de la educación superior, una resistencia importante frente a cambios radicales. Desde los Gobiernos, usualmente se promueven modelos de política pública que refuerzan el control sobre los operadores. La centralización es priorizada sobre la descentralización, y en vez de la autonomía responsable se enfatiza usualmente en el control, suponiendo a las universidades, a las instituciones y a las regiones en la minoría de edad. Existe un presidencialismo tan arraigado en nuestro país que éste configura un obstáculo para que un modelo de colegiatura regule el sector. Por lo tanto, debemos buscar mecanismos y procesos de concertación entre el Ministerio de Educación y las comunidades académicas, para afinar el modo de Gobernabilidad sectorial.

Una de las cuestiones medulares, donde existen muchos puntos de vista diferenciados y algunos antagónicos, se refiere a la Gobernabilidad del sistema de educación superior. ¿Éste debería ser regido por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, que es quien fija la política pública?; a su turno, ¿qué papel juegan en la orientación de la política pública las propias Universidades estatales, el sector privado o los entes territoriales?... ¿Qué rol desempeñan los beneficiarios del sistema, es decir, las comunidades de estudiantes, padres de familia y sociedad civil en general?...

Aunque hay varios debates y numerosas opciones de política pública, en una perspectiva coherente; se trataría de configurar un sistema de gobernabilidad reticular, a la manera de un gobierno corporativo del sector en el que intervengan, de manera colegiada, los diferentes actores. Un esquema semejante, aunque con pocas funciones decisorias y muchas consultivas, se ve, en el marco de la Ley 30 de 1992, en el rol del CESU; donde toman asiento el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación, COLCIENCIAS, delegados de los Rectores de las diferentes entidades del sistema y los representantes designados por los estamentos estudiantil y profesoral en dicha colegiatura. Podría redefinirse el rol de una instancia semejante, otorgándole un mayor poder decisional. Sin embargo, es de reconocerse al Gobierno central como una instancia medular, en términos de política pública y, en la asignación de metas estratégicas para la educación superior y los esquemas de financiamiento. Podría definirse un esquema en el que éste tenga un poder

significativo de articulación con el CESU, en virtud de que en una dinámica democrática, el mandato del Presidente tiene un fundamento en la soberanía popular y se expresa en términos programáticos.

Otra opción, utilizada en numerosos países en América Latina, es la de otorgarle poder decisorio a las colegiaturas de los rectores, sin embargo, esta alternativa tiene sentido en el caso de la educación superior pública en tanto se prevean mecanismos de consulta, participación y representación estamentaria indirectos que le otorguen legitimidad al mandato de la rectoría, en tanto ésta gestiona y ejerce políticas institucionales, avaladas, necesariamente, por los Consejos superior y académico, donde, en particular en éste último, tienen asiento mayoritario las comunidades académicas. No pasa lo mismo en el sector privado pues las disposiciones constitucionales y legales permiten un amplio margen de opciones de gobernabilidad corporativa.

Así, en la arquitectura institucional, podrían articularse sistemas como un Consejo Nacional de Rectores, en el caso del sector público, para orientar al SUE (que podría ser fortalecido como un interlocutor institucional, con vocería y peso en las decisiones y en el proceso de concertación de la educación superior pública); pero no se agota aquí la representación y la gobernabilidad, pues el sector privado ha de ser tenido en cuenta, así como el universo de las Universidades e instituciones educativas técnicas y tecnológicas, y, alternativamente, debe considerarse un dispositivo de diseño institucional donde el SENA y otras entidades de formación, técnica y tecnológica, para el trabajo, se articulen por la vía de sus alcances y complementariedad y no solamente de forma, con el sistema de educación superior. La gobernabilidad pertinente, más allá del modelo reconfigurado del CESU, debería expresarse territorialmente en las diferentes subregiones del país, esquema en el que han de jugar un papel los gobernadores de los departamentos, los alcaldes de las ciudades capitales, o sedes de las universidades, y los gremios corporativos que agrupan a estas entidades.

Las particularidades de este diseño institucional y formas de gobernabilidad corporativa deben ser objeto de un trabajo de tipo legislativo y procesos de concertación afinados que no corresponden al alcance de la Mesa Temática. Las asociaciones (como ASCUN, el SUE, las asociaciones de instituciones universitarias, técnicas y tecnológicas, los propios gremios corporativos de los estamentos académicos o las expresiones provenientes de la sociedad civil) deben integrarse en el proceso deliberatorio y decisorio de la gobernabilidad del sector.

5.7 La posibilidad de una Ley Estatutaria para la Educación Superior

Por su carácter, una Ley de tipo Estatutario debe fundamentarse en el ejercicio de un derecho fundamental. Sin desconocer estos marcos, en la Mesa se presentó esta propuesta considerando que podría ser esta una muy importante oportunidad para definir los alcances del derecho a la educación y en especial a la educación superior, y a partir de esta conceptualización definir los principios que la orientan y definen y establecen las características de la misma y las implicaciones de reconocer la autonomía con la responsabilidad que éste reconocimiento conlleva.

En la Constitución Política se reconoce a la educación como un derecho fundamental, pero se la califica como tal solo en lo correspondiente al nivel básico de la misma, esta distinción dejaría por fuera a la educación superior, ejercicio en el cual se supone se da la autonomía personal en lo relacionado con la selección basada en intereses, posibilidades y decisiones de cada ciudadano. La consideración de derecho fundamental llevaría a reflexiones de más amplio rango, y a analizar implicaciones, cuya definición trasciende el marco estricto de la transferencia y adquisición de

conocimientos, y por lo tanto, de los procesos de formación y capacitación que son los propios del sistema educativo.

En cuanto al reconocimiento de la educación superior como servicio público, asunto que quedó consagrado en la Constitución de 1991, el énfasis se concentra en el mejoramiento de la calidad de la misma, en la ampliación y apertura que asegure el acceso equitativo para los ciudadanos y en la función del Estado para proveerlo, regularlo, financiarlo, evaluarlo y reglamentarlo.

DOCUMENTOS CONSULTADOS Y REFERENCIAS

Aciet (2012). “Aportes de la Asociación Colombiana de instituciones de educación superior con educación tecnológica -ACIET- para la construcción de la política pública de educación superior”. http://aplicaciones2.colombiaaprende.edu.co/mesas_dialogo/documentos/mesa55/102ACIET11Sep2012.PDF

ACESAD Documento base de discusión. Lineamientos conceptuales de la modalidad de educación a distancia.

ACESAD Lineamientos conceptuales de la modalidad de educación a distancia http://aplicaciones2.colombiaaprende.edu.co/mesas_dialogo/documentos/mesa79/2247EducacionadistanciaLineamientosConceptualesConsensofinalAcesad.pdf

Arroyabe A.S (2010) Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. En FORUM Nro. 1 enero – julio de 2011 / Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional, Sede Medellín

Asociación Colombiana de Ingenieros –ACIEM-. (2012). Elementos para la Reforma de la Educación Superior en Colombia. Recuperado el 20 de abril de 2013, de Asociación Colombiana de Ingenieros: <http://www.aciem.org/home/index.php/aciem/comisiones/139?start=1>

Asociación Colombiana de Universidades-ASCUN- (2013) Aproximación comparada de algunas propuestas en el marco del diálogo preparatorio a la construcción de política pública de la educación superior.pdf.

Asociación Colombiana de Universidades-ASCUN- (2012). Desarrollo humano sostenible y transformación de la sociedad, Política Pública para la educación superior y agenda de la Universidad de cara al país que queremos. Bogotá: Kimpres.

Consejo Privado de Competitividad –CPC-. (2012). Informe Nacional de Competitividad 2012-2013 Ruta a la prosperidad colectiva. Bogotá: Zetta Comunicadores

Departamento Nacional de Planeación- Presidencia de la República “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” Presidente Álvaro Uribe Vélez,
<http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, “Bases para el Plan Nacional de desarrollo “Hacia una nueva Colombia: Camino a la prosperidad democrática”, Bogotá agosto 2010
<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXt-R20LpjA%3d&tabid=1238>

Documento CONPES 3527 “Política Nacional de Competitividad” Junio de 2008

Documento CONPES 3674 Lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano –SFCH –

Federación Nacional de Representantes Estudiantiles de Educación Superior FENARES (2012). Exposición de motivos. Junio de 2012.

Orozco LE (2010). Sugerencias para el Documento Base de la reforma del componente legal relacionado con la tipología de las Instituciones de Educación Superior (IES). En Pensamiento Universitario ASCUN.N.19.

MANE (2013). Articulado de ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz. Primer borrador.

MANE (2013). Guía metodológica: Fortaleciendo la organización estudiantil y construyendo una nueva ley de educación Superior para un país con Soberanía, Democracia y Paz, MANE Colombia.

MEN. www.dialogoeducacionsuperior.edu.co. Boletín N.1

MEN (2010) Política pública sobre educación superior por ciclos secuenciales y complementarios (propedéuticos) Documento de discusión.

Pedro Hernández Castillo(2012), Presidente de la ASPU, transcripción de la presentación del 29 de noviembre de 2012 en la novena reunión de la Comisión de Estudio del Congreso de la República a la Reforma de la Educación Superior.

Rama C. (2006) La tercera reforma de la educación en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. En Revista Educación y Pedagogía. Vol. 18. N. 46.

Restrepo A.J.M (2012) Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia. CESA. MEN

SALMI, J. La urgencia de ir adelante: perspectivas desde la experiencia internacional para la transformación de la educación superior en Colombia. Informe para el Ministerio de Educación de Colombia, 2013, pp. 1-99

Universidad de Antioquia (2012). El derecho a la educación como derecho social-fundamental en sus tres dimensiones: educación primaria, secundaria y superior.

Universidad Nacional de Colombia (2012). "Formulación de una propuesta de reforma a la educación superior desde la universidad nacional de Colombia. Documento propositivo". Bogotá, documento digital en: http://www.unal.edu.co/rector/documentos/comunicados/UNCE_Documento_Propositivo_11_12_2012.pdf

VARELA B. E- (2005). Desafíos del interés público – Identidades y diferencias entre lo público y lo privado, 2ª Edición. Santiago de Cali: Programa Editorial – Universidad del Valle,

VARELA B. E- (2003). La mercantilización de lo público. En: Revista Instituciones y Desarrollo No. 13 y 14. Barcelona

Varela B.E. (2013) RENOVAR EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA – Hacia una arquitectura institucional, sistémica relacional para el sector, desde una visión prospectiva." Aporte a los Diálogos Nacionales en Educación Superior. Mesa de Políticas Públicas.

Varela B.E. (2013) "POLITICA PUBLICA Y SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA" - Hacia una arquitectura institucional, sistémica relacional para el sector, desde una visión prospectiva." Aporte a los Diálogos Nacionales en Educación Superior. Mesa de Políticas Públicas.