

# LA POLÍTICA EDUCATIVA, MÁS ALLÁ DEL CONCEPTO

.....  
*Una experiencia de escritura académica  
en contextos formativos*

**Horacio Ademar Ferreyra  
Martha Vergara Fregoso**  
*(dir.)*

**Mauricio Uyabán Ampudia  
Luis Alexánder Jiménez Hernández  
Ruth Marina Meneses Riveros  
Ismael Granados  
Luis Enrique Rojas Cárdenas  
Astrid Tibocho Niño  
Sandra Patricia Guevara Núñez  
Wilson Leandro Pardo Osorio  
Serveleón Mina Balanta  
Alexander Romero Gómez  
Marcos Ancisar Valderrama Prieto  
Magally Hernández Ospina  
Emma Beatriz Montero Corredor**



**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**  
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

**comunicarte**  
Editorial

# LA POLÍTICA EDUCATIVA, MÁS ALLÁ DEL CONCEPTO.

*Una experiencia de escritura académica  
en contextos formativos.*

Horacio Ademar Ferreyra  
Martha Vergara Fregoso  
(dir.)

Mauricio Uyabán Ampudia  
Luis Alexánder Jiménez Hernández  
Ruth Marina Meneses Riveros  
Ismael Granados  
Luis Enrique Rojas Cárdenas  
Astrid Tibocho Niño  
Sandra Patricia Guevara Núñez  
Wilson Leandro Pardo Osorio  
Serveleón Mina Balanta  
Alexander Romero Gómez  
Marcos Ancisar Valderrama Prieto  
Magally Hernández Ospina  
Emma Beatriz Montero Corredor

La política educativa, más allá del concepto: Una experiencia de escritura académica en contextos formativos / Mauricio Uyabán Ampudia... [et al.] ; dirigido por Horacio Ademar Ferreyra y Martha Vergara Fregoso - 1ª ed. - Córdoba : Comunic-Arte, 2013. 299 p. : CD

ISBN 978-987-602-273-6

1. Educación pública. I. Ampudia, Mauricio Uyabán II. Ferreyra, Horacio Ademar, dir. III. Vergara Fregoso, Martha, dir. CDD 379.2

## **DATOS DE LA EDICIÓN**

**1era Edición, diciembre, 2013**

© **2013 Texto** Horacio Ademar Ferreyra y Marta Vergara Fregoso (Coordinación)

© **2013 Corrección de estilo** Marta Pasut

© **2013 Tapa y diseño digital** Fabio César Viale

© **2013 Edición:** Editorial Comunicarte (Argentina) y Universidad Santo Tomás -Vicerrectoría de Universidad Abierta y a Distancia, Facultad de Educación (Colombia)

**Edición 500 CD**

### **Editorial Comunicarte**

Ituzaingó 882 - Planta Alta - Bº Nueva Córdoba - X 5000 IJR – Córdoba. Tel/fax: (54) (351) 468-4342 / 3460 - editorial@comunicarteweb.com.ar

**Universidad Santo Tomás - Vicerrectoría de Universidad Abierta y a Distancia, Facultad de Educación** Carrera 10 No. 72-50 Bogotá, (Colombia) - fac.educacion@ustadistancia.edu.co

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Libro de Edición Argentina-Published in Argentina

**Todos los derechos reservados:** No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por la *Ley 11.723 y 25.446*.

*Las afirmaciones que integran esta publicación son responsabilidad exclusiva de su/s autor/es y no comprometen la opinión de los coordinadores, la Universidad Santo Tomás y de la Editorial Comunicarte*

## **CONTENIDO**

### **06. Presentación**

Marta Osorio de Sarmiento

### **08. Introducción**

#### **La política educativa, más allá del concepto. A manera de introducción**

Martha Vergara Fregoso

Horacio Ferreyra

## **I. La política educativa en Colombia**

19. La sociedad del conocimiento y la política pública de educación en Colombia

Mauricio Uyabán Ampudia

32. Análisis Histórico y Pedagógico de la Legislación Educativa Colombiana del Siglo XX

Luis Alexander Jiménez Hernández

46. Influencia de la política educativa en Colombia partiendo de los planes de desarrollo de 1970 -2012, plan decenal

Ruth Marina Meneses Riveros

64. La agenda de las políticas educativas: el derecho a la calidad, curriculum y administración: factores asociados a la formación de los administradores

Ismael Granados

## **II. Política educativa en el nivel de educación superior**

84. Una aproximación entre la relación de las competencias en educación superior y las políticas educativas en Colombia

Luis Enrique Rojas Cárdenas

102. La Calidad de las IES una Política Pública Fundamental para el fortalecimiento de la Educación Superior en Colombia

Astrid Tibocho Niño

113. La calidad de la educación superior en el siglo XXI de las políticas a su implementación el caso de una Universidad en Colombia

Sandra Patricia Guevara Núñez

130. Consolidación de comunidades docentes y fortalecimiento de la gestión universitaria para la implementación de reformas en la educación superior

Una visión apoyada desde las TIC

Wilson Leandro Pardo Osorio

### **III. Política educativa y las tecnologías de la información y comunicación**

137. De la política al currículo

Serveleón Mina Balanta

155. Educación virtual, desde la perspectiva del plan nacional de TIC

Alexander Romero Gómez

167. Políticas Públicas en la formación del Contador Público. Educación Contable en Colombia.

Marcos Ancisar Valderrama Prieto

### **IV. Las políticas públicas y su implementación**

183. Políticas educativas de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia:

Caso computadores para educar

Magally Hernández Ospina

197. Políticas sobre Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) para la Educación en Colombia

Emma Beatriz Montero Corredor

## PRESENTACIÓN

El título con el que se convida a la lectura de las producciones seleccionadas para la presente compilación encarna, en gran medida, el espíritu humanista-social que impregna el enfoque epistemológico, pedagógico e investigativo del Doctorado en Educación de la Universidad Santo Tomás –Colombia–. En este espacio de formación académica y profesional, es posible concebir diversos discursos que se gestan alrededor de la educación y su impacto en la vida social; lo anterior, como la muestra inequívoca de que pensar sobre este aspecto es una inquietud que afecta a la construcción de ciertos horizontes bajo los cuales se han de formar los sujetos en comunidad. La implementación de determinadas prácticas en contextos determinados es una clara representación de lo que caracteriza a unas microsociedades que hallan su lugar en un mundo globalizado.

Las discusiones que suscitan los escritos que aquí se exponen parten de entender a la política como dinámica social en la que cada uno de los miembros de la comunidad, desde los roles que les corresponden, inciden directamente sobre la construcción del ambiente que se quiere edificar, y por ende, ejercen influencia en la asimilación de los paradigmas con los que se ha de romper, y sobre los nuevos que se han de establecer. Todo esto, en la incesante búsqueda de una sociedad contemporánea que responda a la diversidad de retos que cada momento plantea, y en atención a las condiciones del contexto.

Así entonces, lo que aquí se comparte es un llamado a comprender la educación como una manifestación de la fenomenología social. El acercamiento al origen de procesos en sí mismos mutables, pero respetando a la vez las dinámicas propias de un contexto determinado, hace posible el planteamiento de rutas pedagógicas acordes con las diferentes situaciones reales que vive el sujeto. La realidad debe ser reflexionada para encontrar horizontes que conlleven a la mejora de las circunstancias.

Por otra parte, en cuanto a las percepciones que circundan el discurso educativo, las reflexiones que hicieron parte del seminario del Doctorado en Educación partieron de prestar importancia al reconocimiento de las situaciones que determinan las particularidades de cada contexto, a las que cada quien pertenece y a las que debe sus criterios de formación actual. Por ello, es clave entender que las concepciones educativas exigen un compromiso con las personas a las que, en el buen sentido de la palabra, se afecta. Los escritos que integran la presente compilación no pretenden enunciar conclusiones taxativas que delimiten fronteras en el campo de la educación, sino identificar en las prácticas la existencia de intenciones actuantes, sea por obra o por omisión, que inciden en la manifestación de determinados comportamientos por parte de quienes toman la decisión de hacer o no hacer algo al respecto, lo que conduce a entender la educación como un oficio de todos los miembros de la comunidad.

Los argumentos que sustentan los discursos están demarcados por las múltiples miradas que posibilitan las formulaciones propias de las propuestas maduradas en la modernidad. Así entonces, se da cabida a una percepción holística sobre los actos educativos, los cuales circunscriben los cimientos sobre los que han de aparecer los marcos legales que posibilitan hablar de una administración pública en el campo educativo, y de la implementación de las políticas desde la interacción social.

Los enfoques de estudio específicos que les son inherentes a los campos disciplinares, por un lado, y por otro, las constantes disertaciones que sobre las políticas educativas se hacen, pueden, en cierta medida, estar viciados. Sin embargo, al mismo tiempo, estas condiciones son una ganancia extra cuando dichos discursos se enfrentan o concilian con otras conjeturas; de tal manera, se posibilitan diferentes lecturas de una realidad que necesita de respuestas asertivas, más aún si se considera que dichos contextos sociales son cambiantes por naturaleza.

En esa misma línea de apertura académica, las discusiones presentadas en el seminario del Doctorado invitan a conceder un lugar determinante a la presencia de un marco de evaluación de la política educativa, en la que debe prevalecer el fomento de espacios que propendan a la formación de sociedades del conocimiento que estén dispuestas a asumir el reto de romper con los paradigmas que, en muchas ocasiones, se establecen como verdades absolutas legitimadas por instituciones pasivas. Los criterios en común que caracterizan los escritos de la presente colección giran alrededor de propuestas que derivan de las reflexiones construidas por los autores a partir de experiencias en sus propios contextos. Desde allí, cada uno se cuestiona sobre los pasos que se deben seguir, o los que resultan más apropiados para alcanzar las metas que lleven al planeamiento de una educación de calidad. Es así que desde las propias vivencias se reconoce que a pesar de que las políticas se aplican a un contexto determinado, deben estar conectadas con un mundo globalizado.

En los escritos de esta publicación, fruto de debates académicos, se reconoce que las políticas no deben estar pensadas para un determinado grupo que se beneficie con lo que se reflexiona alrededor de los actos educativos, sino que en estas prácticas intervienen todos y cada uno de los miembros de la comunidad académica. Es por ello que tal vez sean los propios docentes los que se convierten en líderes del proceso, pues es en ellos en quienes recae la gran responsabilidad de dar el primer paso para generar los cambios a los que se debe abocar la educación. Estos docentes, que asumen sin miedo los cambios inevitables de las dinámicas sociales, deben ser capaces de hacer uso de las herramientas que les ofrece el contexto, entre ellas, los objetos virtuales de aprendizaje, el avance tecnológico plasmado en la electrónica. Lo anterior implica un cambio en las maneras de ejecutar los ejercicios educativos y plasmarlos en el currículo, entendido este último como el recorrido, como la memoria escrita, como la evidencia del cambio. Sin embargo, la desconexión de los actos educativos del contexto, o el desconocimiento de ciertas apuestas que alcanzan niveles de calidad, son los que hacen que los padres de familia, participantes del sector económico, y algunos entes del Estado, entre otros, se desentiendan del compromiso social de la formación integral. Pensar la política educativa, más allá del concepto, es atreverse a proponer salidas alternas a la crisis institucional.

**Marta Osorio de Sarmiento Ph. D**

Directora Doctorado en Educación  
Decana de la Facultad de Educación - VUAD  
Universidad Santo Tomás

## LA POLÍTICA EDUCATIVA EDUCATIVAS. MÁS ALLÁ DEL CONCEPTO.

*Horacio Ademar Ferreyra*

*Martha Vergara Fregoso*

El contenido de este libro se remota a los constantes y diferentes encuentros que -sobre “temática política”- hemos tenido la mayoría de sus autores. En él se reúnen las discusiones sostenidas en el Seminario “Sociedad y Política Educativa”, realizado en el marco del Programa de Doctorado en Educación en la Universidad Santo Tomás de la Vicerrectoría General de Universidad Abierta y a Distancia de Colombia.

La discusión inicial y la posterior elaboración de los textos responden a las siguientes interrogantes: ¿Qué políticas educativas se están diseñando y gestionando?, ¿En qué paradigma/s se sustentan?, ¿Cuáles son los objetivos, metas y cuáles los *caminos para crear futuro en el contexto actual*?, ¿Cuáles son los principales problemas educativos relacionados con la política educativa que contemplo en la investigación doctoral? ¿Cuáles son algunas de las propuestas que se pueden realizar para las políticas educativas?, entre otros.

### A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas públicas, dentro del campo de las ciencias políticas (multi-disciplinarias y multimetódicas) y la sociología, es relativamente reciente. Fue Harold Lasswell, en los Estados Unidos, quien -en 1951- acuñó el término de *policy*, “public policy”. Este concepto es parte del lenguaje común en inglés no así en lenguas romances como el español. Dicho término deriva etimológicamente de la palabra griega *polis*, que pasa al latín como *política* y al inglés medioeval como *policie* y luego al moderno como *policy*, para referirse a la administración gubernamental o a la conducción de esos asuntos públicos. Dos términos anglosajones -*politics* y *policy*- tienen diferente acepción en español.

En varios documentos analizados se presentan diversas definiciones de políticas públicas. Por ejemplo, Aguilar y Lima (2009), en su texto “Qué son y para qué sirven las políticas”, hacen una compilación de conceptos de políticas públicas elaborados por distintos autores. Se recuperan aquí algunas definiciones plasmadas por ellos en su artículo<sup>1</sup>. No obstante la diversidad de perspectivas, pueden identificarse algunos elementos comunes en los autores. Tales como decisiones de gobierno, acciones o actividad, proceso, norma e intercambio.

Cabe mencionar que -para Aguilar y Lima (2009)- a pesar de las diferencias entre los conceptos, perviven en ellos, ocho elementos constitutivos de la definición de las políticas públicas:

---

1 Las referencias específicas de cada autor y su concepto pueden verse en Aguilar y Lima (2009), en el sitio <http://www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm>

- 1.- La resolución de problemas públicos acotados.
- 2.- El conflicto que implican las decisiones.
- 3.- La discusión sobre los problemas y los modos de abordarlos.
- 4.- La participación de múltiples actores.
- 5.- La consideración de la situación como proceso.
- 6.- La idea de que no hay desplazamiento de un gobierno sino su legitimación.
- 7.- La inclusión de la población afectada en la solución.
- 8.- La conciencia de que se trata de un ciclo y no de una secuencia lineal.

Cabe mencionar que Kauffer (s/f) retoma la definición de Thoenig (1985), quien señala que las políticas públicas son “Lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”. Este concepto enfatiza el hecho de que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí mismo una política pública. Es decir, ante un problema detectado es posible que los gobiernos decidan no actuar. Esa decisión se presenta como una de las múltiples alternativas posibles para constituir la política pública y se elige entre ellas.

Aguilar y Lima (2009) también incorporan la definición de André Roth, para quien “El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy)”. Para este estudio, nos sumamos a la definición de Roth por considerar que abarca distintas esferas de la política que pueden llegar a ser identificados en el análisis de las políticas para la educación básica en Jalisco.

De acuerdo con Rojas (2009), el estudio o “el análisis de políticas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado, con el fin de transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos” (Rojas, 2009:7).

### *El análisis de las políticas públicas*

Con la intención de contar con mayores elementos para acercarnos al tema, es conveniente saber qué es el análisis de políticas públicas, qué actores están involucrados, cómo surgió, qué variantes existen y qué elementos metodológicos es necesario considerar para llevarlo a cabo.

De acuerdo con Parra (2003:105), el análisis de políticas públicas “Se concibe [...] como un método para la comprensión de la intersección entre lo político y lo administrativo en torno a las acciones o inacciones del Estado respecto a la resolución o manejo de problemas sociales”. La autora establece que “El análisis se desarrolla en dos planos: la dimensión de gestión y la dimensión política”. Esto es, desde la identificación de problemas sociales (por

parte de la sociedad, el Estado o ambos), la política pública formulada requiere de los gestores que la lleven a cabo. Varios autores coinciden en que el hecho de contar con el mejor diseño y definición de las políticas públicas, no garantiza el cumplimiento cabal de sus propósitos en la población beneficiaria; es necesario considerar la intervención de los operadores en la fase de implementación y evaluación (dimensión de gestión), para asegurar la integridad de la política.

Parra (2003) también destaca que en el proceso de análisis de políticas públicas se “recurre al enfoque histórico ya que pretende reconstruir el proceso vivido por la política pública desde el surgimiento de la situación problemática; a su vez, tiene una pretensión explicativa más que descriptiva sobre hipótesis causales que se deben comprobar”. En este sentido, la intención del análisis “se relaciona directamente con la explicación más que con la *prescripción*”.

La consideración de este aspecto es importante como analistas de las políticas públicas pues establece los límites de intervención una vez que se presentan los resultados del análisis. En el caso de concluir con propuestas, la inclusión en la agenda política, la modificación de las políticas existentes y el cambio en la realidad de los sujetos beneficiarios, queda en la arena de lo político-social. No obstante, el análisis de las políticas es invaluable pues, de acuerdo con Parra, es “un campo conceptual que posibilita de forma creciente analizar aspectos como las relaciones de poder, hegemonías culturales, la estructura de recursos, la distribución social de ganadores y perdedores, todos confluyendo en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación a cargo principalmente de los *decisores* gubernamentales.” (Parra, 2003:106).

Al respecto, Behn (2000, 239-240, citado por Parra, 2003), analiza dos tendencias desde el papel de dos actores: los analistas de políticas y los políticos, por lo que afirma:

“[...] a los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia. Los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos. Con fe en sus técnicas, los analistas derivan sus conclusiones de modelos matemáticos abstractos. En contraste, a los políticos interesa la distribución de los productos y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados. Con fe en el proceso político, los políticos basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores” (Parra 2003:106).

El análisis de políticas implica una rigurosa indagación de las causas y las consecuencias de aquellas; a su vez, se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis generales sobre los aspectos causales y de resultados de las acciones del Estado bajo el método de investigación social aplicada. Aunque se reconozcan diferencias teóricas y metodológicas según los preceptos de la disciplina con que se aborde el análisis de una política determinada, para Parra (2003:107), metodológicamente, “el análisis de políticas públicas posee tres etapas centrales: a) Formulación de hipótesis explicativas relacionadas con la significación, importancia y objetivos que la política pública en estudio se propone, b) Reconstrucción del proceso vivido

por la política pública y, c) Contrastación entre la información producto de la reconstrucción del proceso y las hipótesis formuladas”. Con esta construcción progresiva de la acción gubernamental y su entorno político-social, en esta investigación se pretende encontrar las intenciones de la política y de los actores involucrados en el proceso, y así identificar los vacíos en la formulación, conocer cómo se operan las políticas en las instituciones gubernamentales y cuáles son los mecanismos de evaluación a los que se sujeta el aparato gubernamental, en este caso, respecto a las políticas educativas para la educación de los pueblos indígenas y para la formación de sus docentes.

En cuanto al surgimiento del análisis de las políticas públicas, Pineda (2008) menciona los siguientes supuestos: “(1) que los métodos de la ciencia (racionalidad y empirismo) harían más racionales y efectivas las decisiones públicas y (2) que dichos métodos mejorarían la capacidad para resolver los problemas sociales. Se trata entonces de un campo disciplinario fundado en una filosofía eminentemente moderna y empírica.” (Pineda 2008:7).

En la actualidad y para el caso que nos ocupa, es importante mencionar que teóricamente partimos de un análisis de las políticas públicas con fundamentos en la modernidad, el cual será aplicado a la realidad social posmoderna de nuestro país en el que conviven relaciones sociales que conservan prácticas y cosmovisiones prehispánicas como sucede en los pueblos indígenas, así como espacios con características y dinámicas organizados bajo otras lógicas (económicas, democráticas, políticas, etcétera).

De acuerdo con Pineda (2008), en el análisis de políticas públicas “confluyen al menos tres variantes: la del enfoque y análisis de sistemas con fuerte inclinación a los modelos cuantitativos; las ciencias administrativas y sus aplicaciones al derecho y a la administración pública, y la ciencia política principalmente en su rama conductista y orientación hacia el estudio de las instituciones” (Pineda, 2008:7). Por la diversidad de políticas que se caracterizan en el presente estudio, se recurre al menos a dos variantes: la que se aplica a la administración pública y la conductista en su relación con la implementación de las políticas educativas por parte de las instituciones gubernamentales encargadas a nivel federal y estatal.

Para realizar su tarea, los especialistas en el análisis de las políticas públicas se han nutrido de modelos y herramientas propuestos por las ciencias sociales: filosofía, sociología, economía, psicología, derecho, administración, entre otras. Ante esta diversidad disciplinaria, es comprensible la existencia de una gran diversidad de métodos para el estudio y análisis de las políticas públicas. En virtud de ello, se han desarrollado distintas tipologías para su análisis; algunas se enfocan hacia el proceso y otros se orientan a su contenido.

Hablando del proceso, a este se le asocia con el ciclo de las políticas públicas (policy cycle), ambos -proceso y ciclo- son conjuntos de etapas de decisiones y acciones. Según Knoepfel y otros (2003), citado en Ejea (2006), “el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que (en la realidad) forman una política pública”. Para Aguilar (1992), citado por Knoepfel, “la noción de policy process (ciclo) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política [...] [es un artificio para denotar] sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso”. Continúa diciendo que la artificialidad se debe a

que el proceso de las políticas públicas no es lineal “las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse” (Ejea, 2006:9).

El ciclo de las políticas públicas tiene sus limitaciones y riesgos dado que es una construcción conceptual con la que se pretende analizar la “realidad compleja, dinámica, contradictoria y en muchas ocasiones velada” (Ejea, 2006:11). El principal es sobreestimar la naturaleza racional del proceso, el cual no necesariamente sucede en forma mecánica y lineal en la realidad.

Se dispone de distintos modelos de ciclo con número de fases y denominaciones diferentes, dependiendo de variables como: el interés del analista, la profundidad del análisis, las técnicas utilizadas, la información disponible y el momento de la política. No obstante, hay consenso en algunos pasos fundamentales, como: 1. La definición del problema y formulación de la política (problema; definición; identificación de alternativas, respuestas o soluciones; evaluación de opciones, y selección de la opción) y 2. la implementación y la evaluación.

Para Zahariadis (1998:378), citado por Pineda (2008:10), hay tres enfoques metodológicos para el análisis de políticas públicas: a) la decisión racional (*rational choice*), b) el marco de coaliciones de apoyo (*advocacy coalition framework*) y el de flujos múltiples (*multiple stream*). Algunos de ellos pueden presentarse en los distintos momentos del proceso, sin embargo, existe suficiente literatura que explicita distintas teorías para cada fase del ciclo.

Sin duda alguna, el enfoque metodológico basado en la decisión racional ha prevalecido desde hace más de dos décadas, motivo por el cual para este estudio, se tomó la decisión de presentar las posturas teóricas para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esto no significa que se desconozcan modelos emergentes los cuales incluso cuestionan las categorías distintas a las tradicionales, por ejemplo, se pasa del proceso como unidad de análisis, a la dinámica y a la estructura subsistémica que determina el desarrollo de las políticas (Cruz, 2010: 5), y se construyen nuevos modelos teóricos considerando la complejidad existente en distintos momentos del proceso de las políticas públicas.

En este documento se presentan algunos textos que son producto de la discusión del seminario, que invitan a la reflexión sobre las políticas públicas. Para ello los trabajos son agrupados en cuatro apartados. En el primero se realiza una descripción de la política educativa en Colombia; en el segundo, los autores discuten sobre la política educativa en la educación superior, mientras que en el tercero se aborda la política educativa y las tecnologías de información y comunicación y, finalmente, el último apartado abordan las políticas públicas y su implementación.

### *I. Política educativa en Colombia*

En el apartado denominado *Política educativa en Colombia*, se presentan cuatro textos, en el primero titulado: La sociedad del conocimiento y la política pública de educación en Colombia, escrito por Mauricio Uyabán. Este documento tiene como propósito analizar las políticas

públicas de gestión de conocimiento en Colombia, en el contexto de la política de educación, para ello se propone una perspectiva integral de generación de conocimiento que no resida exclusivamente en el desarrollo de destrezas y habilidades laborales, sino en el desarrollo de una política de educación integral. El texto considera la caracterización de la sociedad de conocimiento, examina las políticas internacionales de gestión de conocimiento y, finalmente, la política pública de educación en Colombia.

El segundo texto denominado “Análisis Histórico y Pedagógico de la Legislación Educativa Colombiana del Siglo XX”, de Luis Alexander Jiménez Hernández, afirma que el progreso de un país se encuentra ligado a su propio interés por el buen funcionamiento del sistema escolar, por lo que las políticas y planes del Estado en torno a la Educación se ven reflejadas en la legislación y las acciones de mejoramiento organizacional, desarrollo del factor humano y actualización pedagógica. Este documento presenta la evolución jurídica y política del sector educativo colombiano correspondiente a la enseñanza básica y media, así como los cambios de los componentes pedagógicos a la luz del modelo denominado “triángulo de la educación”. El propósito del texto es presentar un análisis del proceso de transformación y los elementos de la acción pedagógica en el país, para facilitar la comprensión de los cambios de los roles, las relaciones y los significados establecidos con el fin de afrontar los retos educativos, económicos y políticos del s. XXI, y disminuir la permanencia de esquemas tradicionalistas. El planteamiento se realiza cronológicamente desde finales del siglo XIX, profundiza en las leyes concernientes a la Educación del siglo XX y su incidencia en los elementos de la trilogía: conocimiento / maestro / estudiante, para finalizar en los cambios progresivos de la legislación en torno a la evaluación con la cual inicia el siglo XXI.

Mientras que en el tercero Ruth Marina Meneses Riveros, discute la influencia de la política educativa en Colombia, esto a partir de los Planes de Desarrollo de 1970 -2012, plan decenal. A lo largo del texto, la autora realiza un análisis histórico en lo referente a la educación en cada uno de los Planes de Desarrollo propuestos por los diferentes gobiernos de Colombia, a partir de los años 70' hasta llegar a la actualidad. En este recorrido histórico se pueden apreciar las principales problemáticas que ha presentado y presenta la educación en Colombia, así como algunas de las acciones puestas en práctica para mejorar la calidad educativa en el país a través de los años, desde la propuesta de políticas públicas educativas, programas o proyectos. Con esto, la autora se propone analizar si existe una influencia positiva o negativa en cuanto a la búsqueda de la mejoría de la educación a través de cada uno de los planes de desarrollo que se han presentado en Colombia en los últimos 40 años. Se analizan, también, políticas que actualmente se están gestionando en los estamentos educativos tales como el plan decenal de educación y la ley 30 de educación superior.

Finalmente, el cuarto texto se titula *La agenda de las políticas educativas: el derecho a la calidad, curriculum y administración: factores asociados a la formación de los administradores*, por Ismael Granados. En este texto se parte de la afirmación de que las políticas públicas tienen gran influencia en la formación de gerentes profesionales, por lo que el Estado debe priorizar la calidad de la educación, ya que -a través de esta- se logra la preparación académica, capacitación y profesionalización. Las metas para la formación de gerentes profesionales apuntan a reforzar y ampliar la participación de la sociedad, lograr una igualdad educativa, mejorar la calidad educativa y currículo escolar, favorecer la conexión

entre educación y empleo, ofrecer oportunidades de educación permanentes, fortalecer la docencia, sabiendo que el docente es uno de los actores principales, fortalecer la investigación científica, evaluar los sistemas educativos y el proyecto de metas del 2021.

## *II. Política educativa en el nivel de educación superior*

En el segundo bloque se aborda la política educativa en el nivel de educación superior, a través de cuatro textos. El primero de ellos titulado *Una aproximación entre la relación de las competencias en educación superior y las políticas educativas en Colombia*, escrito por Luis Enrique Rojas Cárdenas, tiene como propósito desarrollar una aproximación a las competencias y toma como referente el Espacio Europeo de la Educación Superior (EEES), desde la Declaración de Bolonia en 1999, que dio inicio a un proceso de convergencia que tenía como objetivo facilitar el intercambio de títulos y adaptar el contenido de estudios universitarios a las demandas sociales, tomando como referencia el Proyecto Tuning Europeo (1999) y el Proyecto Tuning-América Latina (2004).

En la primera parte de este ensayo se toma como referente el modelo europeo, y los alcances que ha tenido en el tema de las competencias en la educación Europea. Posteriormente, se analiza el modelo latinoamericano, su aplicación y los alcances que ha tenido en la educación el tema de las competencias. Finalmente, se menciona el caso de Colombia y las políticas públicas educativas. Allí se analiza el impacto que tienen estas políticas en cuanto a la calidad educativa y a las competencias que la educación debiera promover. Afirma que las competencias representan un paquete transferible de conocimientos, habilidades y actitudes que todos los individuos requieren para su satisfacción y desarrollo personal, inclusión y empleo.

En el texto siguiente, denominado *La calidad de las IES una política pública fundamental para el fortalecimiento de la educación superior en Colombia*, escrito por Astrid Tibocho Niño, la autora retoma - para la discusión- las políticas públicas educativas y las principales acciones en las cuales interviene el Estado con el fin de lograr y mejorar la calidad de la educación en las Instituciones de Educación Superior de Colombia. De igual manera, analiza la importancia que tienen los investigadores/académicos en la tarea de lograr la calidad educativa en las instituciones de educación superior a través de la investigación, la innovación, la ciencia y la gestión de propuestas que apunten a generar diversas y novedosas políticas educativas que logren un alto impacto en la sociedad y en la educación misma.

En el documento titulado *La calidad de la educación superior en el siglo XXI: de las políticas a su implementación, el caso de una Universidad en Colombia*, escrito por Sandra Patricia Guevara Núñez, se afirma que -en Colombia- la educación media tiene bajos estándares de calidad por los resultados en el examen de admisión de los alumnos que desean ingresar a la educación superior, por lo que muchos no son admitidos, ya que no alcanzan el puntaje necesario para ingresar. La calidad en la educación superior se analiza por indicadores gruesos a nivel institucional: inversión de recursos, investigación científica, productividad, acreditación de programas, número de graduandos y su relación con el número de estudiantes al ingreso en el ciclo educativo, desempeño en las pruebas de calidad, estándares para ranking

nacional e internacional. En el siglo XXI, la educación se encuentra frente a nuevos retos relacionados con las problemáticas sociales emergentes de los últimos años.

En el texto *Consolidación de comunidades docentes y fortalecimiento de la gestión universitaria para la implementación de reformas en la educación superior. Una visión apoyada desde las TIC*, elaborado por Wilson Leandro Pardo Osorio, se enfatiza la importancia de que - en la educación superior- se cuente con comunidades docentes con proyectos de vida alineados con el nivel educativo en el que se desarrollan en las instituciones; por lo que cobra importancia la preparación y compromiso con una mejora educativa de los directores educativos (altas gerencias y gerencias medias). De igual manera presenta una discusión sobre el papel de los gestores universitarios y profesores de las instituciones de educación superior (IES). Al respecto afirma que deben ser conscientes de lo trascendental que es consolidar comunidades docentes y formar permanentemente a sus gerencias institucionales, ya que ambos elementos son necesarios para garantizar la «vivencia» de su proyecto educativo institucional (PEI).

### *III. La política educativa y las tecnologías de la información y comunicación*

En el bloque tercero se discute sobre la política educativa y las tecnologías de información y comunicación. En este se consideraron cuatro textos. El primero se titula *De la política al currículo. Un espacio para la reflexión*, escrito por Serveleón Mina Balanta, y tiene como propósito discutir sobre los conceptos política y currículo para otorgar herramientas necesarias en materia de educación. Para ello se parte del análisis de los tres aspectos para el mejor entendimiento de qué es la política: *la politics*, referente a la práctica de la competencia política; *polity*, referente a la estructura y organización política y *policy*, que funge para obtener un determinado fin. Afirma que es importante considerar -en la implementación de las políticas públicas- tres principios: la predicción, la decisión y la acción.

Para el caso de las políticas educativas, el autor enfatiza que deben generar productividad de calidad en materia educativa. El Plan Nacional Decenal de Colombia tiene como objetivo cubrir todo lo necesario para que exista una educación de calidad. Sin embargo, esto no ha sido totalmente posible por la falta de compromiso por parte de Estado, la sociedad y la familia. De esta manera, se puede decir que -en Colombia- en materia de política educativa y currículo, se encuentran bien diseñadas y son aplicables, pero la deficiencia se refleja en la falta de mecanismos de control para verificar su adecuada aplicación.

En el documento *Educación virtual, desde la perspectiva del Plan Nacional de TIC*, de Alexander Romero Gómez, se parte de la premisa de que en Colombia es necesario la construcción de Políticas Públicas que consoliden los esfuerzos que realizan algunas instituciones de educación superior en su implementación, como escenario de enseñanza y aprendizaje, para ser llevados de manera contextualizada y eficiente a todos los rincones del territorio Colombiano.

El autor afirma que un ambiente virtual permite que el proceso educativo de formación omita la presencia del maestro de manera física, permite que los espacios de

interacción tengan características sincrónicas y asincrónicas, así como que la teoría y la práctica rompan con los modelos educativos tradicionales, de la misma manera que el tiempo sea aprovechado de la mejor manera posible. La llegada de las Tecnologías de Información y comunicación ha generado cambios a nivel nacional, de tal manera que ha transformado el modo de vida y desarrollo de la sociedad. Sin embargo, no toda la sociedad civil tiene acceso a las TIC, por causas que todos conocemos. El Plan Nacional TIC pretende acabar con el analfabetismo digital.

El texto de Marcos Ancisar Valderrama Prieto, *Políticas Públicas en la formación del Contador Público. Educación Contable en Colombia*, tiene como propósito revisar la agenda de las políticas educativas a nivel de formación profesional en Colombia para analizar sus tendencias y las principales propuestas a nivel profesional, que tienen una fuerte influencia en los perfiles profesionales del futuro. Al respecto, se consideran documentos emanados por organismos internacionales de carácter profesional como la Federación Internacional de Contadores Públicos (IFAC). Para lo anterior, se considera una descripción de las políticas generales de formación superior para llegar a las que atañen a la formación del Contador Público, que serán el punto principal de este análisis.

#### *IV. Las políticas públicas y su implementación*

El texto *Políticas educativas de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia: caso computadores para educar*, que presenta Magally Hernández Ospina, enfatiza la conceptualización de la política pública, a la que define como el conjunto de propuestas, objetivos, acciones, decisiones y planes que buscan resolver una necesidad de carácter público e interesan a todos los miembros de la sociedad. Presenta, además, alternativas de solución a través de actos de gobierno, para el bien y desarrollo de los ámbitos local, regional y nacional. Menciona que es necesario considerar, en la elaboración de una política pública, la identificación del problema a resolver, la formulación de soluciones, la toma de decisiones y su evaluación.

En el caso de Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 estableció la implementación de políticas públicas referentes al uso de las TIC, particularmente el uso del internet, y -entre las estrategias propuestas- presenta el planteamiento del programa llamado "Computadores para educar". Este programa busca la donación masiva de computadores a instituciones públicas de educación básica primaria y secundaria de Colombia, por parte de organizaciones privadas y organismos del gobierno que han dado de baja computadores por obsolescencia, entre otras razones. En la actualidad, dicho programa está vinculado con otros de la misma especie como lo son Gobierno en Línea y la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel, programas que contienen los mismos intereses para conseguir mejores resultados, principalmente en el ámbito educativo.

El documento denominado *Políticas sobre Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) para la Educación en Colombia*, escrito por Emma Beatriz Montero Corredor, analiza la importancia que tiene el ambiente del aprendizaje, ya que -como lo menciona la autora- en él se brindan las herramientas necesarias para poder interpretar la

información y obtener un conocimiento. En cuanto al Plan Nacional de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las TIC son definidas como el conjunto de herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.

Enfatiza que, a la hora en que se implementen las políticas de las TIC para llevarlas a los escenarios prácticos, se deben tomar en cuenta algunas acciones. Entre ellas señala las siguiente: conocer las políticas, programas, planes, estrategias, lineamientos, referentes y estándares más importantes que reúnen las iniciativas locales, regionales, nacionales e internacionales; formular, implementar y hacer seguimiento a un plan estratégico para la incorporación de TIC en la Institución, a fin de contribuir tangencialmente a la formación investigativa de los estudiantes, formular, implementar y hacer seguimiento a un plan de formación docente para el fortalecimiento de los procesos pedagógicos usando TIC.

## Referencias

Aguilar, I. (1991). *El problema de la educación indígena. El caso del estado de Oaxaca*, tomo I. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Aguilar, M. (2002). *La educación en México (1970-2000): de una estrategia nacional a una estrategia regional. La Tarea*, 16. Consultado el día 21 de julio de 2010 en: <http://www.latarea.com.mx/articu/articu16/maguila16.htm>

Aguilar, C.R. y Lima, M.A. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Consultado el día 24 de julio de 2010 en: <http://www.eumed.net/rev/ccss/05/aalf.htm>

Cruz, C. (2010). *Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas*. Consultado el día 28 de julio de 2010 en: [www.clad.org/documentos/otros...y...politicapublicas/at.../file](http://www.clad.org/documentos/otros...y...politicapublicas/at.../file)

Ejea, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Consultado el día 22 de julio de 2010 en: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf>

Kauffer E. (s/f). "Las políticas públicas: algunos apuntes generales". En *Las políticas públicas y los compromisos de la investigación*. Consultado el día de 2010, en: <http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicapublicas.pdf>

*La evaluación y el análisis de políticas públicas*. (s/f). Consultado el 2 de septiembre de 2010 en: <http://www.eumed.net/tesis/amc/21.htm>

*Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político*. (2000). Consultado el 2 de septiembre de 2010 en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>

Parra, E. (2003). *El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. Reflexión política*, 9. IEP-UNAB, Colombia. Consultado el día 3 de agosto de 2010 en: [http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/der\\_49\\_3\\_c.pdf](http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/der_49_3_c.pdf)

Pineda, N. (2008). *El concepto de política pública. Alcances y limitaciones*. Centro de estudios de la globalización y el desarrollo regional. UAS. Consultado el día 22 de julio de 2010 en: [http://feiypp.uasnet.mx/sinaloa/articulos/pdf/Pineda\\_Conceptopoliticapublica.pdf](http://feiypp.uasnet.mx/sinaloa/articulos/pdf/Pineda_Conceptopoliticapublica.pdf)

## I. Política educativa en Colombia

### La sociedad del conocimiento y la política pública de educación en Colombia

**Mauricio Uyabán Ampudia<sup>2</sup>.**

"Queremos aumentar la cobertura de 37 a 50 por ciento en educación superior. Y queremos también, sobre todo, mejorar la calidad para que esos muchachos y muchachas que salen de las universidades estén mejor preparados para afrontar la vida, para conseguir un trabajo".

Presidente Juan Manuel Santos

"La educación no estriba solo en velar por que todos los niños puedan asistir a la escuela. Se trata de preparar a los jóvenes para la vida, dándoles oportunidades de encontrar un trabajo digno, ganarse la vida, contribuir a sus comunidades y sociedades y desarrollar su potencial. A nivel más general, se trata de ayudar a los países a cultivar la fuerza de trabajo que necesitan para crecer en la economía mundial".

UNESCO. Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2012

#### Introducción

La configuración de las políticas educativas de la sociedad postindustrial o del conocimiento ha fomentado un progresivo desplazamiento de la función natural de la educación de desarrollo integral, hacia un enfoque de desarrollo de habilidades y destrezas para desempeñarse en el ámbito laboral. Este objetivo ha puesto en primer orden a la educación superior, ya que ella ha sido promovida como la principal punta de lanza de la sociedad de conocimiento, dado que en la universidad se conjugan los principios relacionados con la sistematización y la gestión de la información y del conocimiento, el desarrollo de un marco científico y de innovación y, en general, la implementación de un modelo de política pública que integra los escenarios educativos con el aparato económico de las naciones.

Estas políticas de gestión de conocimiento integran un marco general de políticas públicas educativas, impulsadas por diferentes Instituciones multilaterales de orden transnacional, que han establecido a la gestión de conocimiento como un modelo que puede permitir a los países alcanzar su desarrollo y bienestar social. En este contexto, el conocimiento y las universidades adquieren una gran importancia, dado que ellas son las señaladas, por estas políticas, como el escenario natural, para implementar las acciones de innovación que necesita la sociedad.

---

<sup>2</sup> Psicólogo, con especialización en gerencia de Recursos Humanos y Maestría en seguridad y defensa nacionales. Estudiante del doctorado de educación en la Universidad de Santo Tomás de Aquino. Actualmente es Director de investigación de la Fundación Rhizoma Global. Correo electrónico: [mauyaban@gmail.com](mailto:mauyaban@gmail.com).

De esta manera, el paradigma de producción de saberes, que caracteriza a la sociedad de conocimiento promueve unos marcos de pensamiento y unas prácticas educativas determinadas, tanto en el tema estructural como de contenidos. Exige la estrecha vinculación entre la producción de conocimiento científico y de innovación con la estrategia productiva de la nación. Igualmente, determina que los escenarios educativos deben incorporar la capacidad que tienen las tecnologías de información y comunicación para incrementar el potencial de aprendizaje de las personas.

Es así como la sociedad de conocimiento caracteriza y dota de contenido una serie de conceptos que transversalizan la teoría y práctica en el proceso educativo. Uno de ellos es el concepto de conocimiento, dado que -de acuerdo con la caracterización que se realice de él en las políticas públicas- se desarrollarán y seleccionarán uno modelos educativos que impactarán el currículo, en general, y el proceso de aprendizaje en particular. Entre otros cuestionamientos a estas políticas se les ha acusado de reducir la educación superior a los intereses económicos de grandes Corporaciones (UNESCO, 2005) olvidando la formación humanista que cualquier educación integral debe desarrollar (Nussbaum 2010).

A partir de lo anterior, en este ensayo se analizarán las políticas públicas de gestión de conocimiento en Colombia, en el contexto de la política de educación y se propondrá una perspectiva integral de generación de conocimiento que no resida exclusivamente en el desarrollo de destrezas y habilidades laborales, sino en el desarrollo de una política de educación integral. En esa medida, en una primera parte se caracterizará qué se entiende por sociedad de conocimiento, para luego examinar las políticas internacionales de gestión de conocimiento y, finalmente, la política pública de educación en Colombia.

### ¿Qué es una Sociedad de conocimiento?

Este concepto empezó a ser desarrollado en los años setenta a partir de la revolución de la información. En este contexto, Domínguez (2001) expresa que la génesis de este concepto fue formulada, en primer lugar, por Daniel Bell en 1973. No obstante, esta concepción tuvo un escenario de gestación en el ámbito de teoría organizacional. Autores como Drucker (1988) y de Nonaka (1991), así como de Nonaka y Takeuchi (1995) fueron los principales promotores de perspectivas alternativas para entender el conocimiento y su construcción en red.

Precisamente, a menudo no nos percatamos de la sofisticada elaboración que significa la construcción de conocimiento social, ni del magnífico fenómeno de la coordinación de un sinnúmero de personas organizadas para que esto suceda cada día. Si miramos un poco y de cerca la vida de cada uno de nosotros, podremos darnos cuenta de que -gracias a este continuo e incesante interactuar- tenemos la capacidad de construir relaciones y comunicarnos con las personas que nos rodean, conseguir objetivos, generar conocimiento y -de esta manera- alcanzar un bienestar.

Las personas deben tener en cuenta que vivimos en un mundo interconectado, más vulnerable a cambios y transformaciones. En ese sentido, se deben entender las sociedades

como sistemas abiertos que se integran en múltiples niveles en un complejo proceso de hibridación cultural, mediada por factores de producción. (Bauman, 2008).

Generar una sociedad de conocimiento implica que la gestión de educación se encuentre en los primeros niveles de la estrategia nacional de desarrollo que necesita un marco de inversión y perfeccionamiento. Por tanto, el Estado colombiano requiere desarrollar políticas de inversión para el mejoramiento de la investigación científica e innovación que permita generar, transmitir y enriquecer el conocimiento para y por las personas. Precisamente es de este tema que trata la gestión de conocimiento.

En este sentido, la política pública debe subrayar la generación y el desarrollo de organizaciones flexibles e inteligentes, que sean capaces de resolver problemas y de alcanzar un grado de funcionamiento adecuado a las necesidades comunitarias. Comunidades en donde lo heterogéneo sea reconocido y se active la diferencia, la creatividad y la innovación, porque estas son las cualidades que distinguen a los países que sobreviven en el actual orden de competencia. Así, una política pública de gestión de conocimiento no debe olvidar que el centro de sus acciones es precisamente la persona, ya que -gracias a esta- se pueden construir todos los procesos organizacionales. Es más, podemos expresar que las personas son las organizaciones.

Pero aunque lo anterior es conocido, la continua mecanización y el automatismo en que pueden caer los procesos de gestión de conocimiento, pueden hacer perder la óptica fundamental de una política de educación con énfasis en la gestión de conocimiento; el desarrollo humano. Es necesario también reflexionar acerca de si los procesos educativos están orientados a la descalificación de muchas habilidades de las personas, que pueden ser puestas al servicio de la comunidad, pero que no son percibidas en los contextos de aprendizaje, tradicionalmente porque su perspectiva no está diseñada para ver a las personas integralmente sino solo algunas de sus habilidades o aptitudes, lo que lleva a una propuesta reduccionista y simplista del ser humano.

Por esto, en la gestión del conocimiento se deben tener en cuenta las habilidades que le permitirían a la persona, más allá de sólo desempeñar el cargo, construirse un horizonte de bienestar. El entender la gestión del conocimiento como una forma y estilo de vida de un grupo de personas en particular, permite establecer conjuntos de prácticas que van más allá de la simple cosificación de las personas, comprensión que nos acerca a una definición más aceptable; la complejidad.

Según Gergen (1996) es en esta concepción donde se asume a las personas como producto de la construcción social y, en tal sentido, responde a una aproximación a ellas como seres relacionales, mirada que es posible en tanto se asuma la pluralidad de la vida humana en el interjuego del mundo comunitario. El reto es contribuir con formas alternativas de pensar y hacer un marco de educación enriquecido con alternativas que oxigenen el escenario productivo y que estén a la par de los avances epistemológicos y científicos.

En definitiva, la educación es una variable estratégica de desarrollo humano que debe estar integrada al proceso de la gestión de conocimiento en su política. Por ende, se debe

fomentar un proceso integral de lectura, de escritura y de pensamiento crítico. Si se toma como ejemplo a Corea de Sur, se puede entender que si se desea participar activamente en una sociedad de conocimiento, se debe incrementar el nivel de lectura y de escritura. Pero no de cualquier tipo de escritura y de lectura, sino de la que permita comprender lo que se lee o escribe. (Mejía, 2012).

En ese sentido, el papel de la educación en Colombia debe exhortar un enfoque crítico e innovador, pero no solo en un ámbito técnico, sino también en ciencias sociales y humanas. De esta manera, las diversas problemáticas que enfrenta el país exigen una formulación de política pública centrada en la gestión del conocimiento. Se debe pensar en mecanismos de gestión del conocimiento, modelos de optimización del aprendizaje, que permitan integrar nuevos paradigmas de producción de conocimiento en los esquemas tradicionales de educación, así como perfeccionar los sistemas de transferencias de conocimiento a los diferentes contextos de uso que puede tener el conocimiento.

Por otro lado, se debe tener en cuenta la necesaria relación que tiene el conocimiento con el desarrollo social y empresarial de las naciones. En efecto, la globalización, la mundialización y la internacionalización se encuentran apalancados en un vertiginoso proceso de evolución de las tecnologías de la información y de comunicación. La transferencia de conocimiento se hace a una mayor velocidad y en amplio marco democrático. Hay una consolidación de redes de conocimiento de comunidades y prácticas permiten integrar esfuerzos estatales, académicos y empresariales que tienen como objetivo solucionar problemas prácticos relacionados con el desarrollo industrial y social de la nación. Este sistema de redes de conocimiento no sería posible si no se entiende la relación que existe entre lo nacional y lo internacional que, finalmente, consolidan una sociedad de conocimiento. (Riverola, J. 2000).

El país debe obtener ventajas competitivas de la transferencia de conocimiento para resolver los diferentes retos que significan la consolidación de un estado de bienestar social en Colombia. Debe desarrollar mecanismos óptimos de gestión de conocimiento para que el país esté preparado para competir de forma eficiente en un contexto globalizado. Cómo nos relacionamos con el conocimiento, dado que no solo se aprende en la universidad. Los escenarios académicos deben formar parte de una red de conocimiento. Las sociedades se encuentran interconectadas. Gracias a la globalización, mundialización y demás procesos de integración, todos los problemas se encuentran interconectados. La educación no es la excepción. La educación se encuentra ligada a la productividad. Innegablemente el proceso educativo está íntimamente relacionado con el trabajo y no solamente con el proceso de socialización o de desarrollo axiológico.

### **La gestión del conocimiento**

La globalización ha afectado diversos ámbitos culturales, sociales y económicos en el planeta. De acuerdo con Ferreyra (2010), el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación ha permitido democratizar el conocimiento dándole un acceso público y abierto. La transformación se ha dado en diversos ámbitos, desde el uso de

las tecnologías de la información y la comunicación que han acrecentado vertiginosamente las posibilidades de procesamiento y sistematización de los datos (Vivas, 2007).

Por ende, es necesario consolidar un enfoque que integre el conocimiento a los ámbitos productivos sin perder en enfoque de desarrollo humano, desde una perspectiva sistémica, que neutralice la desconexión que ha tenido tradicionalmente el conocimiento generado en los ámbitos académicos y con su adaptación en los escenarios productivos, sin dejar de lado, el desarrollo humano, sobre todo, en los países que no presentan un progreso económico eficiente, como sucede con Colombia:

“Las prácticas de investigación de las universidades y la industria, y también otros productores de conocimiento, se asemejan cada vez más. En efecto, en la actualidad todos son partes actoras en la causa del conocimiento. La globalización significa que, para cada parte actora, el grueso del conocimiento al que debe tener acceso se habrá producido en alguna otra parte. Más del 90% del conocimiento que se crea en el mundo entero no se produce en el lugar donde es necesario aplicarlo. El reto es cómo lograr que el conocimiento que tal vez se haya producido en alguna otra parte llegue precisamente allí donde se lo pueda usar con eficacia en un contexto particular en el que se busca la solución de un problema”. (Gibbons, 1997, i)

Lo anterior significa que, más allá de entender de una forma mecanicista la revolución de conocimiento en las organizaciones, el proceso de generar conocimiento está íntimamente ligado a la experiencia propia del aprendizaje educativo. En efecto, la Gestión del conocimiento se puede entender como un proceso complejo de transformación de la información para ser usada con fines pragmáticos y aprendizaje. Los insumos de este proceso pueden ser información cognitiva o actitudinal.

En este caso, los contextos educativos cumplen con todos los requisitos para gestionar conocimiento. (Riverola, J. 2000). Por tanto, la gestión de conocimiento se relaciona con todas aquellas actividades que realiza un grupo social, una organización o una comunidad para capitalizar su conocimiento, es decir, para generarlo, procesarlo, evaluarlo, transformarlo, almacenarlo y difundirlo. Pero no solo el conocimiento laboral, sino todas las esferas en donde se necesite desarrollar procesos de conocimiento. (Valhondo 2003).

Aquí surge una contradicción: educar para el desarrollo económico o para el desarrollo humano. Francamente, este es un falso dilema. La gestión del conocimiento nace bajo la expectativa de apoyar la relación academia, empresa y sociedad. El foco temático es fruto de la necesaria relación entre investigación, información, conocimiento y desarrollo tecnológico y social. Su principal objetivo, es proporcionar un punto de vista coherente y consistente de la gestión contemporánea de conocimiento, por medio de una metodología que permita el impacto práctico de los contenidos conceptuales y las herramientas que se desarrollan en los contextos académicos. Lo que no significa excluir la formación humanista, dado que esta también hace parte de la generación de conocimiento y, además, le aporta sentido. (Nussbaum, 2010) ¿Puede haber entonces un escenario más idóneo que el educativo para desarrollar un proceso de gestión de conocimiento? No obstante, está claro que cualquier

contexto en donde actúen personas es susceptible de gestionar conocimiento, sin embargo, hay comunidades que pueden esquematizar de una manera más eficiente este conocimiento. (Canals, 2003). De lo anterior se deriva que el conocimiento es responsabilidad de una serie de dispositivos educativos, comunitarios y organizacionales y depende principalmente de las relaciones sociales entre los sujetos, pero también de las estructuras que facilitan que los esquemas de información sean más eficientes y útiles para generar conocimiento.

Asumiendo ese punto de vista, no solo es necesario sino indispensable que se integren los escenarios educativos y de productividad, sin reducirlos con exclusividad a entrenamientos técnicos. En otras palabras, en el escenario de gestión de conocimiento, las personas deben estar posibilitadas para activar sus horizontes de participación y compromiso con su propio aprendizaje. Precisamente, los Estados deben tener la misión de generar una política pública de gestión de conocimiento en el contexto de una política de educación.

### **Las políticas internacionales de gestión del conocimiento**

Las políticas públicas internacionales sobre educación relacionan íntimamente el ámbito de la productividad y el de conocimiento. Invitan a que los diferentes países desarrollen esquemas que vinculen de forma directa los ámbitos académicos con los productivos con propósitos heurísticos. Schugurensky, (1998), Brunner, (1999), Maldonado, (2000) Alcántara, (2006) expresan sobre intereses creados y presiones ejercidas por Instituciones multilaterales para influir en el desarrollo de políticas públicas relacionadas con la educación. Estos intereses han estado centrados principalmente en la idea de que la educación debe ser la plataforma de desarrollo y progreso de las naciones. Tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) enfatizan que los ámbitos educativos deben preparar a sus estudiantes para que contribuyan al desarrollo económico de sus países, determinando a la educación como una extensión de la estructura industrial.

Esta postura es una respuesta a los objetivos que se han trazado desde las organizaciones multilaterales que se consolidan en la misión y en los objetivos de la UNESCO: “Lograr la educación de calidad para todos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida; Movilizar el conocimiento científico y las políticas relativas a la ciencia con miras al desarrollo sostenible; Promover la diversidad cultural, el diálogo intercultural y una cultura de paz; Construir sociedades del conocimiento integradoras recurriendo a la información y la comunicación”(UNESCO: 7).

No obstante, no se debe reducir esta situación a tan sólo desarrollar más escenarios laborales, como lo expresa Irina Bokova, directora general de la UNESCO, “Algunos gobiernos están creando puestos de trabajo pero no garantizan que los chicos aprendan las habilidades más básicas” (ONU 2012). En el informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2012 elaborado por la UNESCO se enfatiza “que fomentar la creación de puestos de trabajo no es una medida efectiva si los jóvenes que deben acceder a esos empleos carecen de la formación para solicitarlos” (ONU 2012).

Lo expresado en el párrafo anterior es preocupante si se tienen en cuenta los alarmantes índices de problemas de comprensión de lectura, de ciencias o de razonamiento matemático que -según el informe PISA 2009- tienen los estudiantes colombianos. Es evidente, que el espíritu de estas políticas públicas tiene un impacto centrado en la industrialización de la educación, no obstante, descuida aspectos fundamentales para el desarrollo de una educación integral, como sería la formación ciudadana, de humanidades o, incluso, de pensamiento crítico.

En esa medida, no basta con solo tener lineamientos para articular la educación con el trabajo, se debe trascender esta relación hacia una en donde el trabajo y la educación se integren en una real sociedad de conocimiento. Para lograr este propósito se deben analizar las políticas que el Estado colombiano actualmente tiene frente a dos temas esenciales: la educación y el desarrollo sostenido centrado en la productividad.

Es evidente que -de cierta forma- la Universidad se ha convertido en una agencia que provee las demandas de personal del sector empresarial “Así, es común encontrar cómo programas de formación universitarios responden más a una necesidad de negocio y prestigio institucional, así como a la certificación de mano de obra que pueda vincularse a las empresas. No es de extrañar que el conocimiento producido en las universidades quede al servicio de las disposiciones externas o, en el peor de los casos, postrado ante los reconocimientos, individuales y económicos, de los académicos y/o investigadores”. (Gutiérrez, 2010, Pág. 24)

Esta tendencia, según Palamidessi (2010), se empezó a gestar entre las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX, debido a la creación de Instituciones multilaterales que tenía como objetivo el fomento de la educación. Debido a los marcos cooperación internacional, sobre todo, en los países menos desarrollados, se configuraron estructuras que relacionaban las decisiones estatales de cada nación en materia de educación con una política de desarrollo económico. Igualmente, se empezó a establecer una continuidad entre las políticas emanadas de Instituciones como UNESCO o la OCDE, con la gestión del conocimiento establecida en cada país.

Por otro lado, la globalización transformó la relación que existía entre las instituciones estatales y las instituciones educativas, dado que se centró en los intereses del mercado debido a la búsqueda de un progreso que en el marco de la modernidad obedecía un escenario de alta productividad que promovía la educación privatizada el uso de nuevas tecnología de información y comunicación en contexto de una planeación estratégica, con objetivos y modelos de evaluación determinados. (Palamidessi, 2010).

Por otro lado, Ferreyra, (2012), Nussbaum (2001 y 2010) y Fromm (1991) establecen la necesidad de recuperar el sentido de la humano en la educación en la actual sociedad del conocimiento. La “industria del conocimiento”, como la llama Ferreyra, debe ser transformada con un objetivo que claramente permita desarrollar todas las potencialidades de desarrollo humano que tienen las personas. En ese sentido, la educación tiene una clara vocación socializante y política, si se entiende que como un sistema que permite que las personas puedan aprender, resolver problemas, pero sobre todo, vivir en comunidad.

Por tanto, en este ensayo se propone que las políticas públicas de educación deben articular no solo los intereses económicos, sino las posibilidades que el desarrollo humano puede ofrecer. Las Universidades deben promover la investigación científica en múltiples áreas y dimensiones. Además, se debe realizar un ejercicio reflexivo y autónomo acerca de los intereses que esta políticas promueven. Incluso, será necesario un esfuerzo estatal para que la educación se convierta en un interés nacional y no se vea determinada por la cooperación económica condicionada que realizan los Institutos multilaterales.

### **La sociedad del conocimiento y la política pública de educación en Colombia**

El impacto de la sociedad del conocimiento en Colombia ha sido, en general, de una manera indirecta; no obstante, cuando se analiza la política pública se puede determinar una clara conexión con las políticas formuladas por el actual gobierno y las establecidas por Organismos como la UNESCO. Es evidente que la conexión entre una política de educación superior se encuentra mediada por un escenario de producción en donde predominan las razones del mercado. Es así como la Universidad ha estimulado el desarrollo de un sistema que integra un conjunto de prácticas disciplinares, de enseñanza y aprendizaje, que tiene como propósito formar en competencias laborales. No obstante lo anterior, no se debe desconocer que la Universidad debe seguir siendo un contexto de formación autónomo que no sólo debe obedecer a una lógica de bienes y servicios.

De tal forma, que se debe analizar la política pública colombiana para determinar si responde a los retos que plantea una sociedad del conocimiento. En ese sentido se podría afirmar que la política pública formulada por el gobierno Santos no responde a las graves deficiencias relacionadas con cobertura y calidad, con la pobreza en los contenidos, con la alta deserción escolar, con la insuficiente inversión en ciencia y tecnología y con la débil relación entre educación y trabajo. Precisamente, insisten que una verdadera reforma debe tener en cuenta todos estos factores que inciden en la capacidad de construir un adecuado sistema educativo.

En efecto, los ejes de la actual política pública de educación formulada por la administración Santos: educación de calidad, camino para la prosperidad, enuncian una serie de debilidades educativas, a las que llama brechas de inequidad, que deben ser solucionadas; calidad, acceso y permanencia en el sistema, desigualdades regionales, analfabetismo, niños en primera infancia sin atención integral y cobertura y pertinencia en educación superior, tan sólo en la última brecha se hace explícito un compromiso para integrarse a la sociedad del conocimiento.

En esta estrategia se hace énfasis en el concepto prosperidad, entendida como un conjunto de acciones que articulen “la educación media con la superior y la educación para el trabajo” (MEN 2010), además de fortalecer el ámbito de la ciencia y la tecnología a través de COLCIENCIAS. Se debe subrayar la creación de un sistema de seguimiento laboral a los egresados. Es evidente que en núcleo de los planteamientos existe una relación clara entre educación y oportunidades laborales que está en conjunción con los planteamientos de organismos multilaterales como la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial.

Además, en este foro se asume que debe la política se concentra en cristalizar el concepto de mercado de trabajo como una evidencia de la inclusión en la sociedad del conocimiento. La política pública de educación se integra con los lineamientos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo en donde se refrenda la relación establecida entre educación y trabajo en el trasfondo de la globalización. En efecto, a este marco se le puede llamar educación para la productividad, dado que se prevé la instauración de un esquema universidad – empresa en un enfoque de innovación. También, prevé la apertura de una mayor oferta en programas tecnológicos y el poner la educación superior al servicio de los requerimientos corporativos.

En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 promueve la innovación y el emprendimiento en todos los niveles de la educación. Este plan enfatiza en la necesaria relación del “emprendimiento empresarial”, con cada uno de los diferentes actores del sistema educativo: estudiantes, profesores e investigadores. Por tanto, se trazan unos lineamientos para constituir una relación efectiva entre las necesidades empresariales y las universidades. Para consolidar esta acción el Plan de Desarrollo establece una serie de mecanismos que permitan construir un esquema de productividad entre el Estado, las universidades y las empresas:

“(1) El fortalecimiento de los esquemas de protección a la propiedad intelectual, (2) la disponibilidad y diversidad de instrumentos financieros, (3) el mayor y mejor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (4) el establecimiento de un sistema de educación superior de calidad y con pertinencia, (5) la promoción de esquemas de asociatividad empresarial en torno al desarrollo de clusters basados en la innovación, y (6) la consolidación de alianzas productivas regionales y locales entre empresas, universidades y entidades del Estado”. (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Pág. 68.)

A diferencia de la política de educación, en el Plan se hace un reconocimiento explícito al conocimiento y a unos dispositivos para su gestión centrados en desarrollo económico en un contexto de globalización. Claramente, este documento estratégico indica que Colombia debe estar preparada para competir en un escenario de mercado globalizado, y que una de las funciones esenciales del sistema educativo es el desarrollo técnico y tecnológico. Por tanto, se deja de lado una verdadera educación integral que permita a las personas desarrollar todo su potencial creativo. En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo de la administración Santos establece un mandato institucional para gestionar el conocimiento, no obstante, este se encuentra centrado en el proceso económico. Es evidente que este enfoque reduce y supedita a una filosofía de mercado en el marco del neoliberalismo a la educación superior colombiana.

En una clara postura crítica, Pardo (2011) expresa que este Plan de Desarrollo no está formulado para potenciar las capacidades del sistema educativo, sino que es antidemocrático por su excesivo acento en lo productivo y lo laboral, descuidando el marco de formación humana que tiene como objetivo la educación en la modernidad: el desarrollo humano.

Aunado a lo anterior, aunque se plantea la articulación de la investigación científica como pivote de la política pública, en la práctica se encuentra desarticulada de los procesos

científicos. Infortunadamente, como lo señala el informe sobre los indicadores de ciencia y tecnología 2011, elaborado por el observatorio colombiano de ciencia, Colombia se encuentra en nivel muy bajo de inversión en comparación con los países de la región y bastante atrasado para competir en esta área en un escenario mundial. (Lewin, 2012)

Por tanto, aunque hay una serie de disposiciones frente a la desarrollo no se ha consolidado la infraestructura para generar investigación científica que pueda sostener el escenario proyectado de productividad en el Plan Nacional de capacitación. En comparación con países desarrollados, Colombia no invierte ni el 0.5 % de su PIB en desarrollo e innovación, y además no ha fomentado la tradición, ni los planes estratégicos en investigación y tecnología a mediano y largo plazo.

En el contexto de la política pública de educación y el Plan nacional de desarrollo, el conocimiento es entendido como un dispositivo que genera valor agregado al sistema económico, es decir, como subsistema del aparato productivo nacional. Es evidente que esta concepción es reduccionista dado que delimita el papel del conocimiento solamente en el ámbito laboral, como si la generación del conocimiento no tuviese otras dimensiones. En definitiva, el Estado colombiano debe desarrollar una política pública de gestión de conocimiento que esté articulada al desarrollo industrial, tecnológico, científico y social del país, sin dejar de lado la formación integral de los estudiantes.

## **Conclusiones**

Las políticas públicas de educación y, específicamente, de gestión del conocimiento han fomentado una perspectiva economicista que limita una perspectiva integral de la educación y del conocimiento. En esa medida, la actual política pública educativa y de gestión de conocimiento presenta unos ejes de desarrollo que la vinculan de forma directa con una economía del conocimiento, y a la aceptación tácita de las reglas de una lógica de mercado. Este enfoque reduccionista restringe las posibilidades de desarrollo que ofrece la sociedad de Conocimiento. Por tal motivo, la universidad está llamada a generar una multiplicidad de diálogos y de saberes que le permitan conciliar las demandas externas de formación de competencias laborales con una que pueda ser concebida.

No se puede perder de vista que si la educación se reduce a responder las necesidades del mercado, perdería su aire renovador y de cambio. Por tanto, se debe cuestionar cualquier esquema que fomente como único propósito educativo conseguir un trabajo o ser una pieza de un engranaje, precisamente, este es el enfoque reduccionista que no se comparte en este texto.

Una política pública de gestión de conocimiento debe relacionar las temáticas esenciales de una sociedad con las sus propias problemáticas, la de los estudiantes, las de los sectores productivos y sociales, en el más puro sentido constructorista. Experiencias que conforman su cotidianidad y de esta manera facilitan las relaciones conceptuales que este tipo de aprendizaje necesita. Igualmente, se puede entender que esta política debe ser construida por parte actores que se relacionan con los problemas educativos desde diferentes niveles.

La gestión del conocimiento se justifica en la idea de construir otros elementos y herramientas que aporten elementos críticos y evaluativos al proceso educativo, para generar escenarios de desarrollo social y bienestar, amplificando el impacto de las actuales perspectivas de flexibilidad y cambio organizacional. Pero si no es así, el mero hecho de socializar la información y hacerla más democrática y participativa, habrá bastado. Esta política debe tener -como un gran objetivo- el consolidar sociedades de conocimiento, que tengan como propósito no únicamente solucionar problemáticas, sino desarrollar nuevas posibilidades de conocimiento.

También se puede concluir que es necesario desarrollar, en Colombia, una política pública de educación en un contexto de gestión de conocimiento que integre los ámbitos de la educación, la ciencia y la tecnología y la productividad económica en un contexto de desarrollo humano. Igualmente, se puede expresar que la globalización y el desarrollo de tecnologías de la comunicación y del aprendizaje exigen que las sociedades se transformen de un paradigma de procesamiento de información a uno de conocimiento. Por tanto, en Colombia, debe consolidarse una política pública en educación con énfasis en la gestión del conocimiento que reconozca que para incorporarse de una forma eficiente al sistema – mundo, se deben desarrollar una serie de estrategias que posibiliten el nexo entre educación, ciencia y desarrollo productivo.

Lo que no significa que el núcleo efectivo del sistema educativo sea el progreso económico, ni que se asuma una perspectiva maniquea que separe los ámbitos de la educación con la del trabajo, todo lo contrario. En esta política se deben tener en cuenta los dispositivos de producción de conocimiento soportados en el esquema universidad, sociedad y conocimiento articulados a partir de saberes académicos.

En esencia, la educación debe tener un acceso democrático a toda la población que permita un desarrollo humano. No se debe olvidar que la educación -como derecho- fomenta la transformación social y posibilita el desarrollo de los otros derechos. Por ende, es necesario determinar que la problemática en educación no solo atañe a la comunidad académica, sino a toda sociedad. Precisamente, lo anterior exige construir un escenario integral de gestión de conocimiento que tenga en cuenta los contenidos, las necesidades prácticas y el desarrollo de competencias de pensamiento crítico y de valores que permita educar personas y no solo entrenar mano de obra.

## Referencias

Alcántara A. (2006). Tendencias mundiales en la educación superior: El papel de los organismos multilaterales. México. Disponible en:

<http://www.ses.unam.mx/integrantes/alcantara/publicaciones/Tendencias.pdf>.

ASCUN. Políticas para la Educación Superior en Colombia 2010-2014. Bogotá D.C., Abril de 2010

Bauman, Z. (2008). La globalización. México. Fondo de Cultura Económica.

Brunner, J. (1999). "Los Nuevos Desafíos de la Universidad" Educyt. Revista Electrónica de Educación, Ciencia y Técnica de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, núm. 91, septiembre, [educyt@de.fcen.uba.ar](mailto:educyt@de.fcen.uba.ar)

Colombia. Ministerio de Educación Nacional. Educación de calidad: El camino de la prosperidad. 2010.

Domínguez, G. (2001) Presentación y justificación. La Sociedad del Conocimiento y los retos de las organizaciones educativas: la generación y gestión del conocimiento. Revista Complutense de Educación Vol. 12 Núm. 2 (2001) 413-423.

Ferreya, H. (2012), La coexistencia paradigmática: el reto de la investigación hoy. Bogotá. USTA.

Ferreya, H (2010) Construir futuros posibles, en tiempos de Bicentenario: el desafío de aprender a emprender en las sociedades del conocimiento. Concurso de ensayos científicos "Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación del bicentenario". Universidad Católica de Córdoba.

Gergen, K. (1996) Realidades y Relaciones. Barcelona : Ed. Paidós.

Gibbons M. (1997). Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI. UNESCO.

Maldonado, A. (2000) Los Organismos internacionales y la Educación en México. El caso de la Educación superior y el Banco Mundial. Perfiles Educativos, enero-marzo, número 87, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F.

Mejía D (2012). La educación como factor clave en el desarrollo económico de un país desarrollado: caso Corea del Sur. Universidad de Antioquía.

Nonaka, I y Takeuchi, H. (1999) La organización creadora de conocimiento cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación. Oxford University Press: México.

Nussbaum, M. (2010). Sin fines de lucro. Buenos Aires. Katz Editores.

Nussbaum, M. (2001). El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

Observatorio de la universidad colombiana (2012) 47% de cobertura en educación superior: meta para 2014

[http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1639%3A47-de-cobertura-en-educacion-superior-meta-del-gobierno-en-2014&catid=16%3Anoticias&Itemid=198](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1639%3A47-de-cobertura-en-educacion-superior-meta-del-gobierno-en-2014&catid=16%3Anoticias&Itemid=198)

Pardo, M. (2011). Publicada en Reflexión e Investigación # 4, Revista Editorial del Congreso por una Educación de Calidad. Fondo Editorial del Caribe, Cartagena de Indias, Octubre de 2011.

Lewin, J. (2012). Hay plata para investigación científica, pero no se sabe cómo gastarla. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/hay-plata-para-investigacion-cientifica-pero-no-se-sabe-como-gastarla-32206>.

Observatorio colombiano de ciencia y tecnología (2011). Indicadores de ciencia y tecnología. COLCIENCIAS.

ONU (2012). UNESCO advierte necesidad de invertir en educación y formación de jóvenes. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=24763>

Palamidessi, M. (2010). Conferencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Investigación Educativa (UCC, septiembre).

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 prosperidad para todos. Departamento Nacional de Planeación DNP.

Riverola, J. (2000). La gestión del conocimiento. Londres: MacGraw Hill.

Schugurensky, D. (1998). "La Reestructuración de la Educación Superior en la Era de la Globalización. ¿Hacia un Modelo Heterónimo?". En Alcántara, Armando, Ricardo Pozas y Carlos A. Torres (coordinadores). Educación, Democracia y Desarrollo en el Fin de Siglo México: Siglo XXI Editores, 118-149.

Soto, E. (2006). Gestión y conocimiento en organizaciones que aprenden. México: International Thomson Editores, S.A.

Tedesco, Juan Carlos (2002). Educar en la sociedad de/ conocimiento, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Tünnermann Carlos y de Souza Marilena (2003). Desafíos de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento, Cinco Años Después de la Conferencia Mundial. UNESCO Forum Occasional Paper Series Paper no. 4 / S. Paris.

UNESCO. (2005). Hacia las sociedades del conocimiento. [En línea]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>.

Valhondo, D. (2003). "Gestión del conocimiento del mito a la realidad". Ediciones Díaz de Santos. Madrid

# Análisis Histórico y Pedagógico de la Legislación Educativa Colombiana del Siglo XX

Luis Alexander Jiménez Hernández<sup>3</sup>.

## Introducción

Cumplido el bicentenario de la República de Colombia se han mencionado diferentes reflexiones en el desarrollo del país en diferentes aspectos como el político, el económico, el social y el cultural, influenciados por importantes factores en estos dos siglos, tales como los conflictos, las crisis, las revoluciones y los avances científicos que han moldeado progresivamente una sociedad que hoy en día apuesta por la inclusión, la productividad, el emprendimiento y la aprovechamiento de la tecnología. En torno a estos elementos que conforman y transforman la realidad nacional, la educación ha mostrado cambios significativos reflejados en una mayor apropiación por parte del Estado en cuanto a las políticas públicas y planeación refiere, moldeando -al mismo tiempo- los procesos pedagógicos y las relaciones que guardan los elementos que los componen, que -lejos de haber permanecido estáticos- han sufrido una evolución continua.

Para describir la posición pedagógica del presente ensayo, se toma en cuenta el modelo de Jean Houssaye, expuesto en su libro *Teoría y Práctica de la Educación Escolar*<sup>4</sup>, de 1988, acerca de las relaciones entre los tres elementos que forman parte de cualquier acción educativa: *savoir / professeur / élèves* (saber o conocimiento / maestro / estudiantes). Corresponde a un modelo de comprensión pedagógica denominado *triangle pédagogique* (triángulo pedagógico, interactivo o de la educación) muy aceptado en el ámbito educativo por su fundamento constructivista, pero -al mismo tiempo- criticado por no ser consistente con los postulados de la psicología interconductual (Ibáñez, 2007). Sin embargo, este modelo es adoptado en este escrito debido a que permite explicar las situaciones y las expectativas particulares en torno a cada vértice del triángulo, dependiendo de su momento histórico (que determina su origen y su significado en el contexto colombiano) y enfatizando en la transformación de dichos vértices sin profundizar en la dinámica de sus relaciones, tema que corresponde un estudio conceptual de la enseñanza que no se pretende abordar. El análisis se hace a partir de los componentes implicados en el modelo y sus continuas transformaciones causadas por la dinámica normativa originada por los cambios políticos y los eventos sociohistóricos del país en el siglo XX.

## Antecedentes políticos y educativos del siglo XIX

El método pestalozziano hacía referencia a un método natural de conocimiento que se asoció a la intuición, en el que se consideró que la simple repetición sin contenido carecía de sentido educativo, concluyendo que la forma de aprender de los niños debía ser más empírica, de carácter inductivo, en lugar de basarse sólo en representaciones de los objetos (Sáenz, Saldarriaga y Obregón, 1997, Vol. 1). Esta propuesta surgió alrededor de 1800 y fue implantada

---

<sup>3</sup> El autor es estudiante de primer semestre de la tercera cohorte del Doctorado en Educación de la Vicerrectoría de Universidad Abierta y a Distancia. Correo electrónico: alexanderjimenez77@yahoo.com

<sup>4</sup> Título original en francés: *Le triangle pédagogique. Théorie et pratiques de l'éducation scolaire I*

en Colombia en el período presidencial de Mariano Ospina Rodríguez a mediados del siglo XIX, y se difundió oficialmente con una gran acogida como método, sobreviviendo incluso a la guerra civil de 1876. Esta modalidad de enseñanza se extendió a partir de 1870 principalmente por dos motivos. Primero, se difundió una *Reforma Instruccional* promovida por el gobierno radical (período de hegemonía Conservadora) mediante un semanario titulado *La Escuela Normal*, en donde se divulgaba la doctrina educativa de Pestalozzi. En segundo lugar, se introdujeron en el país varios manuales de procedencia alemana y estadounidense, que se convirtieron en el “soporte pedagógico para la instrucción primaria colombiana” (p. 16) para desarrollar el primer texto del Plan Zerda en 1893: *Reglamento de Escuelas Primarias de la República de Colombia*.

Dadas estas condiciones, a finales del siglo XIX se exigía al *Maestro* una preparación pedagógica clásica, dominio de cierta área de conocimiento y una disposición moral para profesar el catolicismo, pero -al mismo tiempo- se dificultaba su desempeño, puesto que “la realidad social, la pobreza y la violencia limitaba el impacto de su misión” (Martínez, 2010, p. 20). Por tal motivo se implantó un sistema de inspección y vigilancia, de manera que se mantuviera bajo supervisión tanto el oficio desempeñado por los Maestros como su comportamiento, incluso en cuanto a su vida cotidiana. Tales cualidades personales hacían que la comunidad considerara al Maestro como un modelo de vida a seguir, por lo cual fue motivo de admiración y se lo ubicó en “un lugar privilegiado de la sociedad por su paciencia, sus sacrificios y dedicación, por ser firme y consagrado, por guiar a los estudiantes en el camino recto, haciendo de ellos personas útiles a la sociedad y la patria” (p. 21).

### Primera legislación educativa colombiana del s. XX

Según Sáenz, Saldarriaga y Ospina (1997, Vol. 2), los primeros discursos del siglo XX en torno a la educación hacían referencia a lo “moderno como símbolo de una nueva era que, más que construir sobre el pasado, pretendía romper con lo viejo, con lo tradicional y con lo clásico” (p. 8). Así surgieron, desde 1903, leyes y reformas a la educación promulgadas por Presidente de la República, en lugar de serlo por el Congreso, como sucede actualmente (Exposición de motivos, 1994). La ruptura con la pedagogía clásica (llamada también antigua o tradicional) condujo a una pedagogía activa, cuyo principal objeto no es el maestro y su función instructiva sino, más bien, “la actividad autónoma de la inteligencia del alumno. (...) No se trata ya de encontrar nuevas formas de enseñanza, sino de crear las condiciones que faciliten el aprendizaje del alumno” (Sáenz, Saldarriaga y Ospina, 1997, Vol. 2. p. 41).

Como origen de esta corriente modernista en lo educativo, se hace alusión a la Ley desarrollada por Antonio José Uribe, Ministro de Instrucción Pública en 1903 durante el período presidencial de José Manuel Marroquín, en la que se mencionan factores como la gratuidad (en la instrucción primaria, Ley 39, 1903, art. 3), la productividad (formación para la agricultura, la industria y el comercio, art. 6), diferencias de tipos de formación (entre niveles de formación, art. 2, así como entre las modalidades técnica y clásica, art. 11), la diferenciación de necesidades educativas según la población (enseñanza según su condición cronológica, social, étnica o cultural, art. 38), “la formación de maestros hábiles para las Escuelas Normales” (art. 13), e incluso reglamenta las condiciones laborales y de jubilación (art. 26).

Como aspecto particular y con respecto a lo pedagógico, la mencionada Ley 39 de 1903 ordena a las instituciones normalistas formar Maestros que sean “más pedagogos que

eruditos” (art. 15), con lo cual se aprecia el interés desde el gobierno por las nuevas corrientes pedagógicas, que están marcadas por los nuevos saberes de la época, entre los cuales se puede mencionar las propuestas de Pestalozzi, Spencer, O. Decroly, J. Dewey, Montessori, Claparède, entre otros (Sáenz, Saldarriaga y Obregón, 1997, Vol. 2), así como los trabajos de carácter científico en cuanto a teorías y métodos de “Freud, Piaget, Pavlov, Wundt, Thorndike y James” (p. 6). De ahí que, también, se promovieran y verificaran las condiciones de las instituciones para el desarrollo físico y moral de los alumnos en cualquier condición o modalidad de enseñanza (Ley 39, 1904, art. 41).

También vale la pena resaltar que -pese al idealismo racionalista y pragmático de la época- dentro de los principios de la enseñanza siguió privilegiándose la doctrina católica, promovida con el fin de inculcar “la religión, la moralidad y el orden social” (Sáenz, Saldarriaga y Obregón, 1997, Vol. 2, p. 45), tal como se señala desde el principio de la Ley: “La Instrucción Pública en Colombia será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica” (Ley 39, 1903, art. 1). De hecho, el catolicismo no solamente incidió sobre la instrucción, sino que se hizo parte de ella, al ordenarse que se impartiera la formación religiosa y moral desde la Escuela (incluida en la educación de adultos en la jornada nocturna, art. 38) hasta la Universidad (art. 40), pasando también por el tema de la evangelización de los indígenas (art. 10).

La aparición de la Ley 39 de 1904 en el contexto nacional trató acerca de las disposiciones generales del importante cambio en la legislación educativa en cuanto a la apertura del país al fenómeno de la modernidad. Sin embargo, no fue hasta que se reglamentó dicha Ley mediante el Decreto 491 del siguiente año que se desarrolló una guía más clara acerca de cómo poner en marcha el cambio educativo. El Decreto definía las categorías de los empleados del sector educativo público (Decreto 491, 1904, art. 1), sus funciones y jerarquías, la organización territorial, los planes de curso en cada nivel de la enseñanza, etc. En cuanto al quehacer del Maestro, se estipula cómo debe ser el sistema de evaluaciones por exámenes para los alumnos (cap. XIII), cómo realizar la corrección y la premiación de los alumnos (cap. XI), su nombramiento, licencias y suspensión del cargo, etc. Entre los múltiples aspectos que se señalan acerca del Maestro como tal, destaca un recurrente llamado al buen comportamiento en cuanto a lo moral, tanto en el ejercicio de su función pública como educador como en su vida privada, que “sirva de ejemplo a los ciudadanos” (art. 77), exigiéndole, al mismo tiempo, una apropiación muy personal de la función social que desempeñaba en la construcción de cultura y de país desde el seno de la conducta, representada por las buenas costumbres y en el fervor religioso. Adicionalmente a la tarea dada al Maestro como formador de ciudadanos en cuanto a lo intelectual, cívico y moral, también se le entregó otra responsabilidad, no menos importante: el cuidado (a manera de crianza) de los niños y jóvenes durante el tiempo que permanecen en la Escuela (art. 77, presc. 1).

### **Nociones pedagógicas derivadas de la ley 39 de 1903**

Los aspectos mencionados guardan juntos una correspondencia con el pensamiento colectivo a principios del siglo XX acerca del Alumno como sujeto, de quien se podía esperar lo siguiente:

- ✓ Aunque los modelos pedagógicos se enfocaron en el aprendizaje del que es protagonista, las diferentes dimensiones de su formación dependían de sus Maestros, destacando la buena condición moral como uno de los mayores objetivos.

- ✓ Los conocimientos que adquieren en las Escuelas dependen de agentes externos como los maestros y las instituciones (dependientes del Estado), y la Iglesia Católica (función consagrada en la constitución de 1886), etc., y no de la sociedad, de la cultura o de la familia. De este modo, esta quedaba desplazada de su función de instrucción, principalmente por el desconocimiento y falta de formación en los métodos educativos empleados por los Maestros del Estado.
- ✓ Será premiado o reprendido en función de su desempeño escolar por parte de sus Maestros, e incluso corregido en cuanto a su conducta.
- ✓ Tendrá una identificación religiosa como católico profeso.
- ✓ A través de los saberes experimentales, se reconoce que el desarrollo del niño está sujeto a las leyes de la biología y los postulados de la psicología, lo cual no implicaba exclusivamente lo cronológico y conductual, sino también lo racial y el origen étnico.

Por otra parte, lo reglamentado para el Docente permitía visualizarlo como un sujeto con las siguientes características:

- ✓ Sus funciones académicas estaban descritas por la Ley, de manera que se esperaba de ellos conocimientos pedagógicos básicos, dominio de los saberes que impartían, organización y autogestión de sus actividades magisteriales (aunque se contemplaba la verificación por los inspectores), cumplimiento estricto de los planes de estudio, etc.
- ✓ Acerca de sus cualidades humanas elementales como el respeto, el aprecio por la justicia y el sentido común, se hacía énfasis especial en su conducta como patrón moral que la sociedad debía seguir.
- ✓ Su oficio será reconocido de manera digna y admirable, propendiendo para él condiciones laborales decentes (estas fueron perdiéndose con los años, lo que lo obligó posteriormente a agremiarse para reclamarlas).

En lo referente al Conocimiento en sí, también se contemplaban algunos aspectos importantes como los siguientes:

- ✓ Los planes de estudios estaban definidos por la Ley según el nivel de instrucción; es decir, el Estado definía los saberes y estipulaba cuáles formaban parte de la enseñanza en cada nivel.
- ✓ Las fuentes de información eran los libros y los textos de enseñanza, que eran suministrados por el Estado y administrados por las Instituciones, y su función era la de “facilitar la instrucción” (Decreto 491, 1904, art. 44). Los demás libros de dominio público podían ser consultados personalmente en la Biblioteca Nacional (art. 171).
- ✓ En cuanto al proceso evaluativo en las escuelas primarias, este se realizaba mediante exámenes al finalizar cada período escolar, en los cuales se debían presentar “todos los ejercicios de composición, planas y muestras de dibujo ejecutados por los niños” (Decreto 491, 1904, art. 89). A estos exámenes asistían diferentes funcionarios oficiales, tomando en cuenta que también servían para comprobar el nivel de aprovechamiento de la Escuela por parte de los alumnos.

A pesar de las intenciones reformadoras que se promulgaron con el surgimiento de la Ley 39 de 1903, no podía esperarse que se mantuvieran en marcha a lo largo del siglo XX, puesto que se presenciaron eventos que marcaron la historia nacional. En la década de los treinta, en el país, se suscitaban conflictos políticos a partir del cambio de poder (período de hegemonía Liberal), que condujeron a que surgieran discursos y debates de origen partidista en el interior de lo educativo y lo pedagógico, manifestado principalmente por el intento de separación de la

relación Estado-Iglesia (Sáenz, Saldarriaga y Obregón, 1997, Vol. 2), que se fundamentaba en la enseñanza simultánea del aprovechamiento de las ciencias y la formación religiosa católica.

Como reacción a estas tensiones de fundamento liberal, el gobierno del partido de oposición en el país respondió desde su retorno al poder, en 1946, con la contrarreforma conservadora, echando atrás “los procesos de modernización (...) [y cerrando] muchos de los programas que se habían inspirado en los postulados de la pedagogía activa” (Sáenz, Saldarriaga y Obregón, 1997, Vol. 2, p. 393). Como consecuencia de este cambio en retroceso, el partido conservador posicionó nuevamente su supremacía en cuanto a la administración educativa, ordenando el despido de muchos maestros liberales y recuperando la presencia de la Iglesia, que participó en programas educativos y evangelizadores empleando la tecnología moderna de la radiodifusión.

Quizás lo más importante que puede rescatarse durante este período fue la preocupación del Estado y la Iglesia acerca de la población pobre y rural, que fue motivo de diferentes consideraciones en cuanto a lo educativo, como por ejemplo, la asignación de recursos que garantizaran el cubrimiento del servicio educativo en regiones aisladas del país (Decreto 491, 1904, cap. X), la administración y la inspección para el correcto funcionamiento de las instituciones de instrucción (Decreto 491, 1904, caps. IV-IX), la función encargada a instituciones específicas para su formación en algún oficio artesanal o industrial (Ley 39, 1903, art. 20 y Decreto 491, 1904, art. 127), el uso de la radio como tecnología para la educación no presencial en zonas rurales, y la apertura de escuelas de alfabetización para los pobres (Sáenz, Saldarriaga y Obregón, 1997, Vol. 2, p. 393).

### **Normatividad precursora del educador contemporáneo**

Como se señaló anteriormente, al Maestro se le habían encomendado funciones de construcción social muy exigentes y responsables, tanto en lo público como en lo privado. Con la aparición del Estatuto Docente de 1979, se oficializan ciertos cambios sucedidos en las décadas anteriores, como por ejemplo, el alcance real de las funciones, ya no del *Maestro* sino del *Docente*, o como lo indica genéricamente la legislación, el *Educador* (Decreto 2277, 1979, art. 2). Estas funciones se enmarcan en un conjunto de “actividades de educación” con respecto a la “profesión docente” (art. 2).

El Estatuto de 1979 surgió como “resultado de la lucha sindical durante los años anteriores entre el Gobierno y la Federación Colombiana de Educadores (FECODE)” (Martínez, 2010). El documento regulaba “las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el Sistema Educativo Nacional, excepto el nivel superior que se [rige] por normas especiales” (Decreto 2277, 1977, art. 1), aspectos buscados por los Educadores para mejorar sus condiciones laborales perdidas. Uno de los principales puntos correspondió a la creación del Escalafón Nacional Docente puesto que representaba un reconocimiento al ejercicio profesional de la enseñanza (cap. III) y garantizaba las condiciones permanencia en el cargo y de profesionalización como derechos del Educador, de manera que los conflictos partidistas en el gobierno no atentaran contra su trabajo como sucedía décadas atrás. Las categorías previas de los educadores, dadas por disposiciones legales anteriores, quedaron al mismo tiempo reglamentadas en el Capítulo VIII del Estatuto.

También fue contemplada la concepción de la docencia como una actividad profesional susceptible de ser actualizada y mejorada de forma continua, así como una posibilidad de ascenso salarial, lo cual se convirtió en un derecho más al que podía aspirar en correspondencia con su desempeño y compromiso (caps. V y VI). Así, tomando en cuenta las nuevas condiciones de trabajo para el Educador, se presentaron cambios importantes tanto en su oficio como en su papel en la sociedad, de los cuales se pueden destacar:

- ✓ La función de educación religiosa y ejemplo moral que tenía adjudicada, fue desplazada por la tarea de formación en valores históricos y culturales patrios (Decreto 2277, 1977, art. 44) y el buen trato con los demás. Esto, sin ser excluido de responsabilidades y sanciones civiles.
- ✓ Se convierte en un ciudadano, en cuanto a que puede asociarse para la defensa de sus derechos ante los organismos del Estado (art. 36).
- ✓ Del mismo modo, es reconocido como un sujeto de libre pensamiento, al permitírsele ser seguidor de cualquier partido político o pertenecer a otras comunidades religiosas diferentes a la Iglesia Católica, sin discriminación (art. 36). Sin embargo, se mantuvo la restricción en cuanto a la identidad sexual (art. 46).

### Importantes cambios legislativos de la década de los noventa

De lo correspondiente a la regulación de la instrucción nacional, a comienzos del siglo XX solo se manifestaron algunas incidencias pedagógicas novedosas enmarcadas en la modernidad, así como una necesidad de establecer un marco legal para el ejercicio del magisterio, con carácter de inmediatez al finalizar la Guerra de los Mil Días. Posteriormente y hasta la década de los ochenta, tomando el conjunto de las normas establecidas, la legislación educativa sólo había funcionado como respuesta a problemas nacionales emergentes, producto de las reclamaciones sindicales de los Educadores y las tensiones internas del Gobierno. No se había percibido una actitud proactiva de los agentes vinculados al Sistema Educativo Nacional que diera pie a una planeación y un desarrollo sostenido, posiblemente debido a la falta de herramientas jurídicas y constitucionales que la impulsaran y fomentaran.

La Carta Magna de 1886 permaneció vigente durante más de un siglo en Colombia pero, a causa de los sucesos históricos y políticos que presenció la Nación durante este período, se consideró llegar a una revaluación del documento. Fue entonces, en 1991, cuando se convocó la Asamblea Nacional Constituyente, en la que participaron las principales fuerzas representativas elegidas por voto popular, siendo presidida por el recién desmovilizado grupo guerrillero movimiento M-19 (dirigido por Antonio Navarro Wolf), el llamado Movimiento de Salvación Nacional (conducido por Álvaro Gómez Hurtado), y el tradicional Partido Liberal (encabezado por Horacio Serpa Uribe) (BLAA, s.f.). Vale la pena agregar que los actores de los partidos políticos participantes fueron en varias ocasiones candidatos presidenciales, lo cual permite señalar que la nueva Constitución realmente fue producida por los comisionados del colectivo nacional, no solamente durante el período de furor causado por la Asamblea, sino que -incluso años después- continuaba representando el renovado espíritu patriótico.

Como consecuencia de la Constitución de 1991, surgió la necesidad de expedir una nueva legislación alrededor de la educación, principalmente por dos factores. Primero, las funciones de regular y vigilar la educación en el país ya no son competencia del Presidente sino del Congreso de la República, lo cual significa que la participación del alto mandatario en

cuanto a asuntos de educación se refiere, se encuentra reglamentada (Exposición de motivos, 1994). Lo segundo corresponde a las finalidades comunes (pública y privada) de la Educación en Colombia (Ley 115, 1994, art. 5), que no se habían estipulado anteriormente de forma tan específica y clara.

En respuesta a los antecedentes expuestos, se expidió en 1994 una nueva Ley General de Educación que abarca los niveles preescolar, básica y media, en la cual resaltan los siguientes aspectos:

- ✓ Regula la vinculación de docentes y personal administrativo por medio de concurso público.
- ✓ Insta la cultura de la *Evaluación de la Educación*, la cual se realiza tanto a funcionarios como a las instituciones, conformando un Sistema Nacional de Evaluación para “velar por la calidad<sup>5</sup>, el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación (...) de los educandos” (Tít. IV, Cap. 3).
- ✓ Busca “resolver el problema administrativo en que se ha debatido tradicionalmente la educación” (Exposición de motivos, 1994).
- ✓ Por primera vez se menciona a la familia (citada como “los padres”) como participante activo de los procesos educativos, asignándole derechos y responsabilidades (Ley 115, 1994, art. 7).
- ✓ A la sociedad se le encomiendan tareas de verificación y protección de la educación (art. 8).
- ✓ Describe los objetivos de la educación, tanto generales y específicos, acerca de los educandos (art. 13) o, en otras palabras, dice cuál debe ser el *producto* del proceso educativo que refleje el esfuerzo que hace el Estado por mejorar las condiciones de calidad en la educación.
- ✓ Se establecen términos explícitos para la atención de la población con necesidades o en situaciones especiales (Tít. III).
- ✓ Vale la pena enfatizar lo correspondiente a la “organización para la prestación del servicio educativo” (Tít. IV, Cap. 1), puesto que compete tanto a las instituciones educativas (reglamentación del *Proyecto Educativo Institucional PEI*<sup>6</sup>) como al Estado, especialmente en cuanto a la creación del *Plan Nacional de Desarrollo Educativo*.

Se aprecia -en el último caso mencionado- que sólo hasta la expedición de la Ley 115 de 1994 se formula una planeación de orden nacional en torno a lo educativo, lo que condujo a la formulación del primer Plan Decenal en 1996 (MEN, s.f.), que representó un gran avance en el funcionamiento del sistema educativo de la Nación -puesto que buscó la reconciliación de la educación con los diferentes sectores que definen el futuro de la sociedad- y significó un reconocimiento a su importancia en la transformación del país y la generación de cultura.

Resulta indiscutible mencionar que, al reformar la legislación educativa, se establecieron nuevos conceptos y relaciones entre sectores, acerca de la acción pedagógica, precisamente como preparación para recibir el nuevo milenio, alrededor del cual surgieron muchas intenciones y expectativas de transformación social y progreso económico, pero

---

<sup>5</sup> Según Rubiano (2010, p. 57) “el objetivo de la calidad es lograr que todos los estudiantes (...) cuenten con oportunidades para adquirir conocimientos, desarrollar las competencias y valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y seguir aprendiendo a lo largo de la vida”.

<sup>6</sup> El PEI significó un importante “avance en la planificación estratégica del sistema [educativo] desde una perspectiva situada y a la vez flexible”, no solo en el ámbito colombiano sino en otros países de Latinoamérica (Ferreyra, 2010, p. 19).

contando con la educación como una base firme para que tales cambios se produjeran eficazmente. Además, la aparición de diversos eventos internacionales en torno a la educación fomentó la disposición de las organizaciones mundiales (UNESCO, CEPAL, OREALC, etc.) para tratar las problemáticas educativas que no fueron solucionadas con suficiente previsión anteriormente. Entre las que definieron el final del siglo XX se pueden mencionar: la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*<sup>7</sup> de 1990, y la propuesta titulada como *Transformación productiva con equidad* de 1992. La primera fue desarrollada como una “guía útil para los gobiernos, las organizaciones internacionales, los educadores y profesionales del desarrollo [para] elaborar y (...) poner en práctica políticas y estrategias destinadas a perfeccionar los servicios de educación básica” (UNESCO<sup>8</sup>, 1994), mientras la segunda refiere a “la estrategia propuesta [que] tiene por objetivo contribuir a crear, (...) ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posibles las estructuras productivas de la región en un marco de una progresiva equidad social” (CEPAL, s.f.).

Posiblemente, eventos como los mencionados tuvieron influencia en la propuesta de la Ley 115, de 1994, para que en ella se estipulara explícitamente la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Educativo, incluyendo varias consideraciones como su periodicidad, el plazo para formularlo, su revisión y evaluación. En conjunto con los demás aspectos señalados, se evidencia la coherencia con la consideración de la CEPAL para alcanzar el objetivo de desarrollo productivo y equidad, al aseverar que “sólo podrá alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales (...) existentes en la región” (CEPAL, s.f.). Precisamente esto corresponde con la Misión del Plan para el período comprendido entre 1996 y 2005: “Colombia requiere un nuevo sistema educativo que fomente las actividades científicas y tecnológicas, así como culturales y socioeconómicas” (MEN, s.f., p. 2).

Este primer Plan nacional tuvo su comienzo durante el período presidencial de Ernesto Samper Pizano, quien formuló la política educativa de su mandato bajo el nombre *El Salto Educativo* (MEN, s.f.). Se programó con una extensión de diez años y buscaba posibilitar “una reestructuración conceptual y organizativa, una reordenación del imaginario colectivo y la generación de nuevos valores, comportamientos, actitudes cognitivas y prácticas organizacionales adaptadas al mundo moderno” (p. 2). Actualmente, esta medida sigue en marcha y va en su segundo período, que abarcará hasta el año 2015.

## Reformulación de los componentes pedagógicos en la ley 115 de 1994

La Ley General de Educación ha permanecido en vigencia desde su expedición en el año 1994, de manera que la última generación colombiana ha sido formada sobre la base de los principios promulgados por este estatuto. Sin embargo, muchos educadores veteranos que actualmente siguen prestando sus servicios de enseñanza, formados con la reglamentación anterior, continúan trabajando con esquemas y paradigmas tradicionalistas. Esto significa que la Ley 115 de 1994 continúa siendo, hasta cierto punto, un proyecto inacabado, puesto que -en la práctica- han perdurado algunas creencias y hábitos precedentes en la comunidad educativa, pese a los cambios legales, de infraestructura y de administración que se han

---

<sup>7</sup> *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos, y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, aprobados en la Conferencia en Jomtien, Tailandia, marzo de 1990.

<sup>8</sup> Conocida en castellano como Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas

desarrollado en las últimas dos décadas. Esto permite afirmar que las concepciones y las representaciones que posee la comunidad colombiana no se modifican normativamente a corto plazo, sino que conforman un patrimonio cultural, cuya transformación toma tiempo. De ahí la importancia de actualizar la información concerniente en cuanto a los elementos del modelo triangular de la educación, de manera que permita avanzar hacia un futuro común y no quedar inmersos en prácticas caducas.

De esta forma, las consideraciones anteriores se convierten en una invitación implícita a los educadores y en general a la sociedad, a reflexionar sobre la acción pedagógica y los elementos que la conforman en la actualidad. Para describir las cualidades del Educando se pueden señalar los siguientes aspectos:

- ✓ En su proceso de formación se reconoce más la integralidad como ser humano con respecto a las leyes precedentes y se le encomienda la responsable tarea de desarrollar plenamente su personalidad.
- ✓ Se necesita que no se limite a tener un buen comportamiento social, sino que también respete las diferencias de los demás, se haga tolerante y participativo en los asuntos de la Nación.
- ✓ Tiene que ser un sujeto con identidad patriótica y al mismo tiempo con visión crítica de la cultura.
- ✓ Se aconseja que se convierta en un ser ecológico, proteccionista del medio ambiente.
- ✓ Más que ser un aprendiz pasivo de conocimientos, será en un gestor de su propio futuro, administrador de sus capacidades, autónomo y responsable de sus decisiones.
- ✓ Es miembro de una familia que lo educa en primera instancia en el hogar, y de una sociedad que vela por su formación.

Respecto a la descripción del Educador, sus características se definieron de una manera más profesional en el sentido de ser el encargado de una labor específica y reconocida como tal:

- ✓ No es ya el ejemplo a seguir por la sociedad solamente por su función educadora, ni el encargado de la crianza de los hijos en la Escuela.
- ✓ Tiene la función de orientador del proceso de formación del educando.
- ✓ Su saber no es permanente y definitivo, sino que debe seguirse preparando continuamente en su oficio.
- ✓ Está implicado en el mejoramiento de la educación, pero no sólo en su propia práctica docente, sino mediante mecanismos establecidos en las instituciones.

Acerca del Conocimiento, se pueden señalar los siguientes aspectos incluidos en la Ley 115:

- ✓ Los planes de estudios se actualizan sobre la base de objetivos claros de formación en cada nivel, que se fundamentan en factores pedagógicos.
- ✓ Se toma en cuenta las formulaciones pedagógicas contemporáneas en las que se destacan aspectos como la lúdica, la creatividad, la afectividad, etc.
- ✓ Aparecen rasgos constructivistas propios de la segunda mitad del siglo XX, distinguibles por conceptos como la solución de problemas de carácter matemático y en otros campos, el factor cronológico individual en las habilidades de aprendizaje del educando, los procesos cognoscitivos, etc.
- ✓ El uso de la tecnología para la investigación en ciencias, el acceso al conocimiento y la preparación para vincularse al sector productivo.

### **Caso particular de la legislación de la evaluación educativa**

En lo referente al proceso educativo de los educandos, se formuló un método alternativo de evaluación por logros académicos, reglamentado por el decreto 1860 de 1994, con el cual se pretendía obtener información acerca del rendimiento escolar, en especial para identificar y “superar las fallas o limitaciones en la consecución de los logros por parte de los alumnos” (art. 49). Por otra parte, también facilitaba la comprensión por parte del educando y su familia acerca de los avances o dificultades que presentaba durante el proceso, cambiando la forma cuantitativa de una calificación numérica por una apreciación cualitativa y una escala valorativa de tres niveles.

Posteriormente, esta disposición fue modificada por el decreto 230 de 2002, en materia de evaluación y promoción de los educandos. En esta norma se reformó la escala valorativa a cinco niveles y se introdujo el concepto de recuperación, como oportunidad del educando para superar las deficiencias académicas con la posibilidad de ser promovido al siguiente grado. También obligaba a los establecimientos educativos a promover al menos el 95% de los alumnos en todos los grados, así como el diseño de programas específicos para los educandos no promovidos. Estas dos últimas exigencias produjeron conflictos con respecto al funcionamiento de las instituciones, al mismo tiempo que generó en la sociedad una sensación de permisividad académica, que llegó –incluso- a recibir el despectivo título de *promoción automática*. Como lo explica el Ministerio de Educación Nacional (MEN), la política fue motivada por dos factores principalmente: con respecto al educando, el daño emocional que podía producirle la pérdida del año escolar, el cual podría afectarle en su desempeño académico futuro y, con respecto al Estado, el alto precio que representa la repitencia, cuyo costo podría ser mejor destinado a la ampliación de la cobertura (MEN, 2002). Esta norma fue alterada poco tiempo después para que el porcentaje correspondiera no a la promoción de educandos en cada grado en particular, sino con respecto a la cantidad total de alumnos que terminaran el año escolar en la institución educativa (decreto 3055, 2002), pero con el tiempo continuó la percepción negativa por parte de la comunidad con respecto al nivel de desempeño académico e intelectual de los graduados, especialmente en las instituciones de educación superior, las cuales tuvieron incluso que modificar sus programas para cubrir las carencias de los alumnos que ingresaron luego del funcionamiento de la norma.

Como medida subsecuente, se realizó un cambio en la manera de entender el componente evaluativo dándole mayor importancia y devolviendo a las instituciones la autonomía para evaluar y promover los educandos, pero -esta vez- bajo su propia reglamentación. El MEN ordenó la creación (y dio las pautas para su implementación) de un Sistema Institucional de Evaluación de los estudiantes (responsabilidad de los establecimientos educativos en cuanto a su diseño y supervisión) y redujo a cuatro los niveles de la escala de valoración (decreto 1290, 2009). En cuanto a los educandos no promovidos, solamente se estipuló que la institución les garantizara el cupo escolar para el siguiente año (art. 6). Esto facilitó que “el ejercicio de la autonomía transferida a la escuela” (Navarro, 2006, p. 440) y el funcionamiento de los establecimientos educativos retornaran a una relativa normalidad, considerada como pérdida con los cambios precedentes.

## Consideraciones finales

A manera de cierre, se puede mencionar que -en Colombia- la legislación en educación del s. XX no se tuvo un cambio evolutivo progresivo, sino que dio un salto desde el período radical

conservador de finales de s. XIX. Este salto –que estuvo determinado, principalmente, por fundamentos políticos, morales y religiosos- permitió llegar hasta una contemporaneidad caracterizada por una nueva Constitución Política y unas demandas sociales, políticas y económicas largamente esperadas. La legislación se fortaleció de los impases en cuanto a la apreciación del sentido social y transformador de la educación, sus protagonistas, sus fines y sus medios. Mediante las reglamentaciones se empezaron a dar pasos hacia una interacción más beneficiosa entre la sociedad y el Estado, manifestando de común acuerdo que la educación consiste en un patrimonio colectivo, más que un sector marginal al que referirse en los momentos de crisis de valores o de discursos futuristas. La participación en la formación de nuevos ciudadanos consiste en un compromiso continuo de la administración de la Nación y de las personas que hacen uso del servicio educativo, incluyendo los educandos junto con los educadores, directivos, padres de familia, etc.

Acerca de los cambios pedagógicos en la educación colombiana, se han referido -en este escrito- transformaciones importantes en cuanto a los roles de los componentes humanos profesor / estudiante. Primero, con la Ley 39 de 1904, Maestros y Alumnos fueron considerados como sujetos de un escenario dado a la uniformidad y al instruccionismo, enmarcado en la sociedad de comienzos de siglo XX, y caracterizado por tendencias partidistas. La educación tenía principalmente una función reproductiva de las costumbres y un esquema tradicionalista que no promovía la potencialidad de las diferentes dimensiones humanas. Posteriormente, gracias al interés común de la sociedad colombiana por renovar la constitución política, surgió la iniciativa de poner al día las reglas de juego en la educación mediante la Ley 115 de 1994. Desde allí se reconsideró las cualidades humanas que poseen los Educadores y los Educandos, como la personalidad, sus intereses, sus creencias religiosas y culturales, convocándolos a una participación crítica en su futuro y a asumir una posición activa como ciudadanos. También se incluyeron -en el marco educativo- de forma dinámica y participativa, elementos adicionales a lo pedagógico, como la familia y la sociedad.

Finalmente, se pueden señalar varios aspectos acerca del Conocimiento, como componente del triángulo interactivo, que han sido transformados mediante la normatividad colombiana. Por ejemplo, la ley 39 de 1904 estipulaba que las fuentes de información a principios del s. XX eran los libros y las cartillas, elementos físicos que eran gestionados por el Estado y las Instituciones, de manera que el acceso a ellos era restringido en cierta medida, mientras que -en la ley 115, de 1994- se establece que la tecnología debe emplearse como medio para posibilitar el acceso a la información. Vale la pena aclarar que esto no solo dependía de los desarrollos de las tecnologías de la información y las comunicaciones TICs, inexistentes hace un siglo, sino de una posición del Estado en cuanto a qué facilidad y libertad se daba a los ciudadanos para acceder a las fuentes de información. Por otra parte, en la evaluación de los conocimientos también se observó una transición desde lo calificativo y demostrativo, acerca de los resultados que presentaba el educando para ser valorado, hacia lo cualificativo y procesual, sobre la base de la apreciación actual de los procesos desarrollados por los estudiantes. Adicionalmente, con el perfeccionamiento de los saberes en los diferentes campos de las ciencias, la legislación también ha tenido que incluir paulatinamente temas como la ecología, el emprendimiento, la convivencia, la diversidad étnica y cultural y la inclusión social.

## Referencias

Biblioteca Luis Ángel Arango (s.f.). *Asamblea Nacional Constituyente (Consulta en Línea)*. Disponible: <http://www.banrepcultural.org/fonoteca/fondos-especiales/asamblea-nacional-constituyente> [Consulta: 2012, octubre 10].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (s.f.). Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Presentación. Disponible: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/4680/P4680.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl> [Consulta: 2012, octubre 10].

Decreto 1290 por el cual se reglamenta la evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes de todos los niveles de educación básica y media (2009, abril 16). Disponible: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35954> [Consulta: septiembre 30]

Decreto 1860 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales (1994, agosto 3). Disponible: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1289> [Consulta: 2012, septiembre 30].

Decreto 2277 por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. (1979, septiembre 14). Disponible: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1216#HojaVida> [Consulta: 2012, septiembre 30].

Decreto 230 por el cual se dictan normas en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos y evaluación institucional (2002, febrero 11). Disponible: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4684#HojaVida> [Consulta: 2012, septiembre 30].

Decreto 3055 por el cual se adiciona el artículo 9º del decreto 230 de 2002 (2002, diciembre 12). Disponible: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6828&iu=0#1> [Consulta: 2012, septiembre 30].

Decreto 491 por el cual se reglamenta la ley 39 sobre instrucción pública (1904, junio 3). *Imprenta Nacional de Colombia*. Diario oficial No. 12,122 jueves 14 de julio de 1904. Disponible: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102515\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102515_archivo_pdf.pdf) [Consulta: 2012, octubre 10].

Exposición de motivos (Ley 115) (1994). Disponible: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7382#1> [Consulta: 2012, septiembre 30].

- Ferreira, H. A. (2010). *Políticas educativas, actores y territorios. Manifiestos y desafíos latinoamericanos* [Versión electrónica]. Documento no publicado.
- Ibáñez, C. (2007). Un análisis crítico del modelo del triángulo pedagógico. Una propuesta alternativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 12, No. 032 (pp. 435-456). México D.F. Disponible: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14003220.pdf> [Consulta: 2012, septiembre 30].
- Ley 39 sobre Instrucción Pública (1903, octubre 26). *Imprenta Nacional de Colombia*. Diario oficial No. 11,931 viernes 30 de octubre de 1903. Disponible: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102524\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102524_archivo_pdf.pdf) [Consulta: 2012, septiembre 30].
- Ley 115 por la cual se expide la Ley General de Educación (1994, febrero 8). Disponible: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=292#FichaDocumento> [Consulta: 2012, septiembre 30].
- Martínez, M. P. (2010). *El compromiso docente. Una mirada Jurídica y Pedagógica*. Trabajo final de grado de Maestría. Universidad Tecnológica de Pereira. Disponible: <http://recursosbiblioteca.utp.edu.co/tesisdigitales/texto/37812M385.pdf> [Consulta: 2012, octubre 10].
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2002, febrero). Nuevo sistema de evaluación por unas instituciones responsables. *Altablero No. 12* [Periódico en línea]. Disponible: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87767.html> [Consulta: octubre 10].
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (s.f.). Plan Decenal de Educación 1996-2005. Disponible: [http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-121191\\_archivo.pdf](http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-121191_archivo.pdf) [Consulta: octubre 10].
- Navarro, J. C. (2006). Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En Lora, E. (ed.) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, pp. 433-474 [Libro en línea]. Disponible: <http://www.iadb.org/WMSfiles/products/research/books/b-616/files/cap12.pdf> [Consulta: 2012, septiembre 3].
- Rubiano, J. (2010). El gobierno de la educación después de la descentralización: el caso colombiano. UNESCO (Comp.). *Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno*, pp. 49-66 [Edición electrónica]. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO (1994). Declaración Mundial sobre la Educación para Todos, y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. París: publicado por UNESCO. Disponible:

[http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/JOMTIE\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/JOMTIE_S.PDF) [Consulta: 2012, septiembre 30]

Sáenz, J.; Saldarriaga, O.; Ospina, A. (1997). *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946, vols. 1 y 2*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

# Influencia de la política educativa en Colombia partiendo de los planes de desarrollo de 1970 - 2012, plan decenal

Ruth Marina Meneses Riveros<sup>9</sup>

## Introducción

Este análisis está estructurado en aspectos históricos de la política del sector educativo en los diferentes planes de desarrollo entre los años 1970 a 2012 y políticas que se están gestionando en los estamentos educativos, como el plan decenal de educación y la ley 30 de educación superior.

Durante todos los gobiernos, desde los años 70 hasta la actualidad (2012), se ha visualizado la problemática de la Educación como una cuestión de normas o reglamentaciones, por ende, entraremos a dar respuesta a algunos parámetros de este trabajo teniendo como referente el plan decenal, la ley 30 y algunos enfoques de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los planes de desarrollo desde el gobierno del presidente doctor Misael Pastrana (período 1970-1974) (Plan de desarrollo “Las Cuatro Estrategias”).

Por tal razón veremos cómo hechos coincidentes de las políticas educativas de estos gobiernos se encuentran enfocados a la centralización de los niveles educativos, desde el preescolar hasta los grados de básica secundaria. De igual modo, el planteamiento de la necesidad de enfocar la educación desde un punto de vista técnico, a fin de dar solución a los problemas de desempleo y analfabetismo en las poblaciones rurales. A partir de estos planteamientos, trataremos de dar respuestas a algunos interrogantes propuestos para la elaboración de este ensayo.

1- ¿Qué rol le cabe en el escenario actual a la educación como cuestión de derechos?

La educación es un derecho fundamental de los individuos de un país, cuya responsabilidad recae en instituciones públicas y privadas, la familia, la sociedad y el mismo Estado, con el fin de lograr una sociedad más justa que contribuya con el desarrollo socio económico ambiental (sustentable), propios de la democracia. Se trata de una educación ofrecida con calidad, que involucra eficiencia, eficacia, pertinencia, igualdad. Sin distinciones de raza y cultura, tal como se afirma en el siguiente aparte de la Constitución Nacional (artículo 67): “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”<sup>10</sup>.

2- ¿Que educación pretendemos para la nueva generación?

Los niveles de educación de los pueblos determinan en alto grado las oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida tales como el empleo, una mejor redistribución del

---

<sup>9</sup> Contadora Pública de la Universidad Libre de Colombia; Especialista en Docencia e Investigación de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba; Magister en Planeación Socio Económica de la Universidad Santo Tomas; Estudiante del Doctorado en Educación en la Universidad Santo Tomas; Directora del Programa de Contaduría Pública de la Universidad Militar Nueva Granada.

<sup>10</sup> Constitución Nacional, art. 67 y pág. 18 (1991).

ingreso el desarrollo familiar y, en general, el acceso a servicios culturales técnicos y tecnológicos.

De acuerdo con los documentos analizados, lo que se pretende con las nuevas generaciones es dar cumplimiento a las políticas que se han venido gestando en los planes de educación con propósitos universales, para lograr que el 100% de la población de los niños tenga derecho a educarse de forma gratuita, respetando su identidad.

Para estos propósitos habría que desarrollar un verdadero “contrato social” con respecto a la inclusión social, la lucha contra la pobreza y el logro del crecimiento, con el concurso de políticas públicas y la estricta relación con los requerimientos de la estabilidad y ajuste macroeconómicos. (Garay, 2002 pág. 83)

Surge el esfuerzo –además– de los planteamientos de los planes de desarrollo, por ejemplo, el PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN para el año 2006-2016. En este caso, para buscar consenso ciudadano, hubo amplia movilización social por medio de las consultas, del debate público, de la participación y la consecuente reflexión de más de 20.000 personas. Como consecuencia de estos planteos se construyó el plan decenal de educación, teniendo como base el plan decenal de educación 1996 -2005. Allí se propone la articulación de la política educativa del gobierno que responde a los siguientes aspectos:

“La agenda de las personalidades propuso 10 aspectos para el debate, los cuales son los siguientes:

1. Educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía
2. Cobertura articulada con calidad y equidad
3. Multiplicación de la atención y educación a la primera infancia
4. Educación para la autonomía en un entorno de creciente interdependencia
5. Renovación pedagógica para mejorar el aprendizaje
6. Educación con apoyo en los medios masivos de comunicación y para la apropiación crítica de sus mensajes.
7. Más y mejor inversión en educación
8. Potenciación de la gestión y de la transparencia del sistema educativo
9. Educación para la competitividad y ampliación de los horizontes educativos a todos los contextos. Sociales
10. Ciencia y Tecnología articuladas al sistema educativo” Plan decenal de educación 2006-2016. (Plan Decenal de Educación, 2006)

3- ¿Que políticas educativas se están gestionando o divisando? ¿En qué paradigma se sustentan?

Según los planes hasta el año 2012, los legisladores, las leyes y planes analizados bajo los paradigmas y perspectivas crítico, social, hermenéutico no han tenido continuidad ni conexión en los distintos gobiernos, en ninguno de los niveles de educación (primaria, secundaria, superior, técnica, tecnológica y profesional). Se han articulado leyes para todos los aspectos de educación, pero no ha existido un encadenamiento para el sector educativo. Las leyes son el resultado de copias de otros contextos, sin tener en cuenta las necesidades reales de nuestro país. Por lo tanto, no han dado solución a nuestros problemas. La educación es la columna vertebral de un país y requiere de procesos válidos y profundos que permitan contextualizar la sociedad en procesos de construcción social por medio de políticas, planes, programas, proyectos y acciones que promuevan la cultura por la innovación y la investigación, la inclusión de nuevos conocimientos y el uso de las TICs.

“La educación superior Colombiana ha tenido momentos relevantes que han dado en su momento respuesta a los avances de conocimiento. A partir de los años 50 su progreso ha sido notorio. Se crearon institutos como el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX ( 1950), primera institución de crédito educativo en el mundo; el Fondo Universitario Nacional FUN (1954) -encargado de distribuir los recursos financieros entre las universidades públicas y privadas auxiliadas por el Estado-, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA para formación técnica y laboral (1957) y la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN (1957), que agrupa universidades públicas y privadas y en la cual el Gobierno delega en ese momento la inspección y vigilancia del sector. En 1968 se crea el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES. En 1979, el Congreso de la República, a través de la Ley 8, otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para legislar sobre educación superior. A partir de estas facultades, emite los Decretos 80, 81, 82, 83 y 84 de 1980. El Decreto 80 define y organiza el sistema de educación superior: establece sus principios, objetivos generales y modalidades; la organización, el gobierno, el estatuto del personal docente y las normas sobre la administración del presupuesto y del personal de las instituciones oficiales; fija condiciones específicas sobre las instituciones privadas, y formula disposiciones comunes como el régimen estudiantil y la inspección y vigilancia. El Decreto 81 se ocupa de la reorganización del ICFES. El Decreto 82 se concentra en la Universidad Nacional de Colombia; y el 83, en los Colegios Mayores. Junto con otros 18 decretos complementarios, el Gobierno establece un marco normativo para la educación superior en Colombia (Plan Decenal de Educación, 2006) y finaliza el siglo con uno de los acontecimientos de mayor incidencia en las transformaciones de la educación superior colombiana: La Constitución Política de 1991, la Ley 30 de 1992 como fundamento de dirección de la educación superior donde se fijan los objetivos, los campos de acción y programas académicos y se organiza la estructura. (Plan Decenal de Educación, 2006)

La reforma se gesta en debates de trascendencia en los sectores de la educación superior, pero no resuelve la situación de desfinanciamiento estructural de las universidades públicas. Al contrario el estado debe ser el principal impulsador y dinamizador del sector, su actuación debe ser en doble vía inversor social, es el Estado quien debe asumir la financiación del régimen salarial y lo referente a las prestaciones de los docentes universitarios y los pasivos pensionales; debe actuar como sucede en el resto del sector público. Garantizar recursos presupuestales que permitan ampliación de cobertura sin sacrificar la calidad.

### **Plan de desarrollo “las cuatro estrategias”, Doctor Misael Pastrana período 1970-1974.**

Este plan tomó como referente la educación básica primaria tanto en las zonas urbanas como rurales donde se enfrentaban diferentes problemáticas, tales como: escasez de aulas, escuelas incompletas, maestros sin preparación, ausentismo y deserción escolar.

“Investigaciones realizadas por la misión alemana toman una muestra de 70.000 niños donde se evidencia lo siguiente: el 64 % de los niños matriculados corresponde a la zona urbana y el 36% a la zona rural: el 48% de la población urbana queda en tercero primaria; en el área rural queda el 10% en las escuelas urbanas, termina quinto el 38% y -en las escuelas rurales- el 3% (Pastrana, 1972 pág. 233).

Para dar respuesta a la aplicación de las políticas educativas surgieron etapas históricas en la planeación. La primera fase fue la “transformación del concepto y significación” donde las políticas se fundamentaron a partir de las recomendaciones de grupos de trabajo de la Misión Alemana, misiones de estudio comprendidas entre 1950 a 1960, las cuales asesoraron al Ministerio, realizaron propuestas relacionadas con la programación y política educacional a largo plazo, para evitar la discontinuidad y formular políticas acordes a las necesidades del país. La segunda fase se centra en “la planeación integral”, en donde un grupo de expertos nacionales y extranjeros elaboró el primer plan quinquenal de educación, reformas cualitativas en cada una de las divisiones o servicios educativos, culturales, e incorporó el esquema referencial del sistema educativo integrándolo al plan general de desarrollo económico y social de 1960 a 1970. La tercera fase, “aceleración del desarrollo”, se fundamentó en la revisión a fondo el sistema educativo privilegiando las estructuras de largo plazo, donde se revisó a fondo el sistema educativo, para asegurar la conexión cultural, política y social en la productividad del sistema. El marco de referencia estuvo constituido por los estudios que diagnosticaron lo siguiente:

- a. Desequilibrios en la formación del recurso humano y las necesidades regionales
- b. Desequilibrios entre contenido de la educación y las necesidades del hombre como resultado de la ineficiencia de los procesos de enseñanza – aprendizaje y de conocimientos apropiados, para enfrentarse a las problemáticas del mundo,
- c. Desequilibrio entre las necesidades educativas y los recursos financieros resultantes de las deficiencias presupuestarias e inexactitudes de las políticas y comportamientos en la asignación de recursos
- d. Desequilibrio regional en el desarrollo científico y tecnológico por la diferencias entre el desarrollo de las regiones privilegiadas y las periféricas.

El diagnóstico anterior originó la integración del sistema de los niveles escolares entre el oficial y el privado y la integración por niveles escolares en dos módulos en bloques de currículo:

Un nivel de educación básica con nueve (9) niveles, donde el individuo alcanzaba los conocimientos mínimos necesarios para responder a las exigencias en el cambio socioeconómico y cultural.

Un nivel de educación profesional que abarcaba los ciclos de enseñanza ocupacional, tecnológico 4 a 6 semestres, a partir de once (11) ciclos integrados con objetivos terminados determinando de esta manera el acceso al trabajo o a niveles de conocimientos superiores como cursos de posgrado, maestría y doctorados (Patrana, 1972 pág. 238).

Instrumentos administrativos dieron paso a una conexión entre las concentraciones urbanas y rurales, instituciones de enseñanza media conectadas con los programas del SENA, Colegios satélites, Institutos técnicos agropecuarios, Institutos tecnológicos, y la integración universitaria complementaria a las facultades de educación.

En los nuevos mecanismos institucionales y administrativos, a partir de 1969, se han realizado reformas educativas para descentralizar la administración educativa y -de esta forma- el Ministerio de Educación formula políticas y los establecimientos públicos descentralizados las ejecutan. Estos establecimientos son:

- a. Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), encargado de la ejecución de los planes de construcciones escolares.

- b. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): hace parte del ministerio de trabajo y su misión consiste en capacitar al trabajador colombiano.
- c. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), es el organismo encargado asistencia técnica, económica y administrativa a las universidades, es el organismo auxiliar del Ministerio para la inspección y vigilancia de la educación superior
- d. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), cuyo objetivo es financiar los estudios a estudiantes en universidades colombianas y del extranjero.
- e. El Consejo Nacional e Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES), encargado de ser órgano consultivo el gobierno en materia política de bienestar y recreación.
- f. El Consejo Nacional de Cultura e Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA) para el fomento de las artes y de las letras.
- g. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales Francisco José de Caldas (COLCIENCIAS ) con fusiones de promover, coordinar, financiar y difundir todos los planes de desarrollo científico y tecnológico del país.
- h. El Instituto de Cultura Hispánica el Instituto Caro Y Cuervo.
- i. Universidades Nacionales

Como instrumentos adicionales se tendrá un estatuto docente que contiene incentivos para atraer mayor número y estímulos al personal calificado de maestro.

### **Plan de desarrollo “para cerrar la brecha” Alfonso López (1974-1978)**

Durante este plan de desarrollo se continúa la ampliación de la educación al sector rural, en especial la primaria como parte de su estrategia de gobierno. La política de educación estuvo ligada a la política de nutrición y salud tendiente a atender la desigualdad entre lo rural y lo urbano, pero cabe resaltar que en Colombia los esfuerzos realizados por ampliar la cobertura han sido escasos, debido al incremento demográfico del país.

En este periodo se elabora un diagnóstico, que se sintetiza así:

- a. Desigualdades sociales y económicas, consecuencias de las diferencias culturales, que generan otras adversas a la educación, como: la inserción temprana del niño al trabajo laboral, la despreocupación de sus padres por la educación de sus hijos, incapacidad de permanencia en la escuela por carencia de recursos, por ende bajo rendimiento académico desnutrición y mala salud.
- b. La carencia de investigación básica aplicada, particularmente en lo referente a lo socio-educativo y curricular, lo que trae como consecuencia desconocimiento cultural en los contenidos curriculares, métodos de enseñanza inapropiados para cada región, “Generalmente se ha recurrido a la copia indiscriminada de métodos y técnicas de educación de otros países” (López, 1979, pág. 154).
- c. La falta de conexión de las acciones en los programas de educación formal e informal para adultos a través de medios masivos de educación.
- d. El bajo nivel académico y pedagógico de los docentes que influyen negativamente en la innovación y la creatividad de los educandos: los maestros no han tenido

programas de formación y capacitación adecuados y han carecido de apoyo en materiales y de ayudas en su quehacer.

- e. La falta de atención escolar entre 0-7 años considerando que esta etapa es vital para el desarrollo biológico, psíquico y social del hombre, ya que en este momento se determina su personalidad, lo que influye en la permanencia escolar y la continuidad de su aprendizaje.
- f. La distribución inequitativa de los servicios del Estado en las zonas urbanas y rurales. El preescolar solo ha sido para las ciudades, como lo indican las estadísticas: “El DANE y proyecciones del Departamento Nacional de Planeación establecieron que, en 1973 el 48.4% de la población rural entre 7 y 14 años no estaba escolarizada, mientras en el sector urbano la población no escolarizada era del 22.5%.” (López, 1979).

En la conclusión de este diagnóstico, el gobierno ve la necesidad de impulsar la escolaridad primaria sobre todo en áreas rurales, con el fin de disminuir las desigualdades y oportunidades de educación existentes entre el campo y la ciudad. Este esfuerzo no influyó solo en el incremento de las matriculas, en el nombramiento de maestros y la construcción de escuelas; sino que promovió un programa intensivo de mejoramiento cualitativo de la enseñanza, especialmente para la primaria, soportándolos en los siguientes programas:

- a. Capacitación y perfeccionamiento para docentes
- b. Utilización adecuada de tecnologías educativas
- c. Utilización de los medios masivos de comunicación para capacitación docente
- d. Participación de la comunidad en la dirección y ejecución de actividades
- e. Aumento progresivo del presupuesto del sector educativo
- f. Coordinación de las políticas educativas con las demás políticas del plan de desarrollo
- g. Extensión de la educación preescolar ha través de programas de centros de atención del (I.C.B.F)
- h. Creación de estímulos económicos para los docentes
- i. Ampliación de cobertura tanto en la primaria, secundaria y superior
- j. Determinación de políticas de financiación
- k. Determinación para la primaria de 5 años y los secundarios 4 años.

### **Plan de desarrollo cambio con equidad Belisario Betancur (1982-1986)**

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos anteriores continuaban los problemas, en algunos casos considerados críticos. Su plan de desarrollo se planteó bajo las siguientes premisas:

- a. La educación preescolar considerada como factor determinante en el desarrollo y estimulación temprana de los niños era reciente y la cobertura muy baja.
- b. No se había garantizado el cumplimiento de la normatividad donde se especificaba que la educación primaria era obligatoria. En las zonas urbanas, en 1982, fue del 98%; y en el campo, el 67%. Estas cifras no tienen en cuenta la deserción. Los estudios muestran que, en 1979, tan solo terminaban la mitad de los matriculados; en 1976, 17 de cada 100 niños abandonaban los estudios en las ciudades por carencia de recursos económicos, el 38% de los maestros carecían

de título, el 98% de los niños carecían de un libro y las escuelas no tenían ambiente apropiado para la enseñanza adecuada.

- c. La educación básica secundaria y media vocacional fue del 44% en 1982 y del 46% en 1986, en su mayoría concentrada en las ciudades con alta deserción de los matriculados; en 1975 tan solo el 54 % terminó; en 1980, los maestros en un 46% carecían de formación adecuada, los contenidos para la enseñanza eran considerados pocos pertinentes y rutinarios, pocos actualizados y autoritarios.
- d. La educación media vocacional agropecuaria o industrial no se había consolidado como ciclos terminales, el 30.5 % de los bachilleres no tenían acceso a la educación superior, su tasa de escolaridad en 1980 era del 8.3%, muy baja en relación con los demás países de América Latina que -a 1978- presentaban índices más altos. “Perú, el 17%; Venezuela, el 21%; Argentina, el 22%; Estados Unidos, el 55%, con el agravante que de los matriculados en 1976 tan solo terminaban en promedio el 40% en 1980”. (Betancur, 1987 pág.232)
- e. En la educación superior, la oferta estaba concentrada en las regiones más desarrolladas: Bogotá tenía el 42%, el 40% estudiaba de noche y -en 241 programas ofrecidos por las universidades- el 10% eran los más escogidos, el 15 % estaba orientado a educación intermedia, profesional y tecnológica.
- f. Se continuó con la problemática de que, en la educación pública, en muchas ocasiones eran subsidiados estudiantes de estratos medios y altos y se dejaba de lado a los de estratos bajos.

A partir de estos contextos, los objetivos fijados en este gobierno se orientaron a:

- a. Garantizar la equidad en el acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema mediante la mejora de las instituciones y la adopción de nuevas prácticas de enseñanza, sobre todo en poblaciones y regiones aisladas.
- b. Mejorar la calidad mediante la formación de docentes, la dotación de instrumentos para la enseñanza y la elaboración de programas acordes a los requerimientos y necesidades de las comunidades y en las diferentes regiones.
- c. Propiciar la identidad cultural y la formación en valores, para que contribuya a la consolidación de la democracia mediante extensión de servicios educativos en convenio con el ministerio de comunicaciones.
- d. Estimular el desarrollo de la investigación científica y tecnológica fortaleciendo los niveles de formación, investigativa y creativa.
- e. Fomentar la cultura y el deporte dando especial apoyo a la adecuación y ampliación de escenarios para la expresión artística y deportiva.

Estos objetivos tenían como meta el diseño de políticas educativas para el logro del cambio del país, consolidar el sistema Nacional de educación teniendo como premisa la creación y consolidación de unidades dispersas a nivel central encargadas de la formulación de políticas, planes, ejecución de programas, manejo y control de presupuesto mediante la creación de los subsistemas:

- a. El subsistema académico o pedagógico, encargado de contenidos, metodología, programación curricular, la tecnología educativa asesoría de la formación, capacitación y perfeccionamiento profesoral; en los que el mejoramiento de la calidad dependerá de los avances investigativos sobre características sociales y

económicas de la enseñanza del país. En este sentido, la universidad jugó un papel protagónico en la transformación de los contenidos de la enseñanza.

- b. El subsistema administrativo, encargado de la selección, promoción y evaluación del personal, organización de planteles para mejorar la capacidad de gestión en los centros educativos
- c. El subsistema de planeación encargado de indicar las estrategias a seguir y plasmarlas en los planes, programas y proyectos nacionales y regionales, ya que el éxito de la planeación en sus tareas de previsión y seguimiento dependerá de la modernización de los sistemas de investigación y de información aun rudimentarios.
- d. El subsistema financiero, con una función estratégica, para elevar la capacidad de gestionar recursos mediante el recaudo y transferencias de fondos públicos y privados, encargado del diseño de nuevos mecanismos e imaginativos para adquirir y organizar los recursos, mediante el banco de desarrollo educativo “no será posible extender la educación de no introducir orden en el manejo de las finanzas” (Betancur, 1987 pág. 238).
- e. Mediante este programa se pretendió ampliar los servicios educativos a la población más vulnerable (infantes, adultos, ancianos y limitados), ofreciendo educación formal y no formal. Gracias a la tecnología y a la disposición de las comunicaciones se obtendrían avances en conocimiento y desarrollo de destrezas, además de los componentes de educación para el trabajo, recreación, cultura y seguridad social para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida; dentro de los parámetros de educación continuada, permanente e integral.

La educación en áreas rurales contribuyó al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida en estas regiones, mediante el programa Fomento a La Educación a través del DRI (Desarrollo Rural Integrado del Sector), progresó de la educación primaria y se fortaleció la administración de núcleos y distritos educativos, se diseñaron e imprimieron textos y materiales educativos.

Enseñanza de mayor calidad en relación con los cambios de las ciencias la filosofía y las concepciones pedagógicas vigentes, mediante currículos dinámicos y actualizados, las universidades y asociaciones de profesionales y representantes que contribuyeron a la investigación, acompañada de formación y actualización de los educadores.

En cuanto a la universidad abierta y a distancia, mediante este programa el gobierno se propuso incrementar las oportunidades de acceso a la educación post – secundaria y superior, ya que era evidente la inequidad y la no correspondencia de programas que atendieran la exigencia de la sociedad rural e industrial. Esto se dio mediante la diversificación de oferta de programas que impulsaran la descentralización de la educación superior, dando así solución a las necesidades regionales. Mediante el desarrollo de este programa se obtuvo un incremento de 200.000 cupos entre 1983-1986.

En recreación y deporte, los recursos se canalizaron por COLDEPORTES y la creación de centros asociados dentro de cada núcleo educativo en las infraestructuras de las concentraciones de desarrollo rural, mediante la construcción de pequeños polideportivos.

En la política cultural, el objetivo fue fortalecer la identidad cultural restableciendo los valores y reconociendo nuestra autonomía y sensibilidad estética y los del pueblo; para esta misión, COLCULTURA será eficaz y asegura el éxito de los proyectos, velando por la

protección del talento nacional mediante la creación de estímulos y la apropiación de recursos presupuestales.

“La cultura como, se ha indicado, es el vinculo entre las generaciones y el puente entre el ciudadano, la nación y el universo del fortalecimiento de la identidad cultural y de la capacidad de asimilación y creación cultural de la nación depende de modo importante su destino histórico “ (Betancur, 1987 pág. 247).

En ciencia y tecnología los recursos tanto financieros como humanos han sido muy limitados. El presupuesto asignado en estos rubros no ha superado el 0.15% del producto interno bruto (PIB) y el número de investigadores es 1 por cada 12.000 habitantes. De allí la presencia de las políticas de protección al talento colombiano, fortalecimiento de la comunidad científica -que comienza por la creatividad inherente al pensamiento crítico de la actividad científica, el fortalecimiento de las universidades, institutos y centros especializados en investigación públicos o privados-.

El fortalecimiento de COLCIENCIAS en infraestructura, recursos, modernización y administración originaron cambios en el mejoramiento de la capacidad innovadora, negociación tecnológica, vinculación de la práctica científica, a la solución de problemas sociales y la creación del programa de educación superior abierta y a distancia. Los estudios en salud ofrecieron soluciones a problemas nutricionales. En cuanto a los recursos humanos e informáticos, se propuso familiarizar a la sociedad con modernos medios para la investigación y procesamiento de información, mediante el desarrollo de industria de cómputo -programa creado por el decreto 146 del 24 de enero de 1983- y se creó en Bogotá el CENTRO LATINOAMERICANO DE RECURSOS HUMANOS E INFORMÁTICA, en convenio con la cooperación de diferentes entidades internacionales.

### **Plan de integración nacional doctor julio cesar Turbay Ayala. Periodo 1978-1982**

Sin desconocer el esfuerzo realizado por los gobiernos anteriores en sus políticas, planes y programas, era necesario centrar políticas que contribuyeran al mejoramiento educativo, según análisis. “Desde hace varios años, el Estado Colombiano ha venido realizando un esfuerzo significativo en el área de educación, que se ha traducido en un mejoramiento de los niveles educativos de la población. En efecto, en el período 1964-1977 el crecimiento de la matrícula fue de 92 % para la educación primaria, 314% para secundaria y 527% para la educación superior. Como resultado de ese esfuerzo, entre 1964 y 1978 el porcentaje de la población económicamente activa que carecía totalmente de educación formal disminuyó de 271% a 16.4% y el que tenía educación adicional a la primaria (esto es, secundaria, superior u "otros niveles") aumentó de 12.3% a 28.7%” (Plan desarrollo pág. 107). En el país continúan las problemáticas, no han podido ser solucionadas, se observan realidades que son inevitables de eludir pues solo el 37.2% cubre la educación secundaria y media, la escolarización de la población en edad escolar y la matrícula se concentra en las zonas urbanas, falta de adecuación del sistema educativo lo que relacionado con el currículo y los docentes, constituyen aspectos que continúan influyendo negativamente sobre la calidad del servicio educativo.

En este plan es considerada la educación como un bien social integrado al desarrollo social y económico del país, en este orden de ideas se destacan los siguientes aspectos:

- a. La educación es un proceso permanente en el orden formal y no formal e informal tanto en el énfasis cultural, científico y tecnológico.
- b. Se prestó énfasis al menor, en el nivel preescolar y primario, en el preescolar intensificando la atención familiar mediante el ICBF.
- c. En la educación de adultos se impulsaron modos formales e informales de educación.
- d. En el nivel primario, se incrementó la retención en las zonas rurales con el fin de elevar el nivel socioeconómico de las comunidades en procura de mejores condiciones.
- e. En la educación secundaria y media, se dio un mayor impulso y diversificación, de acuerdo con la vocación productiva de las distintas regiones del país con atención prioritaria a centros de menor población a las minorías indígenas, a las comunidades de colonos y a los niños con problemas de aprendizaje.
- f. En educación superior, se impulsó la investigación y se organizó la educación tecnológica. La educación superior estaba financiada por las matrículas, se amplió el sistema de crédito educativo, se creó el fondo de bienestar que benefició a los estudiantes menos favorecidos
- g. El deporte y la recreación tendrían un carácter masivo en la sociedad para lo cual el estado -a través de COLDEPORTES- reforzó la infraestructura y las actividades necesarias, brindando estímulos a la empresa privada para su participación.

Para la financiación del plan se revisó el situado fiscal, prologando la vigencia de la ley 43 de 1975 sobre la nacionalización de la educación primaria y secundaria, y -para después de 1980- se tuvo la participación de la nación a través del impuesto a las ventas. En las regiones más avanzadas, el financiamiento de los programas educativos, como prioridad, y el mantenimiento de los establecimientos educativos estuvo a cargo de las comunidades, las autoridades locales y las construcciones por el ICCE (Instituto Colombiano de Construcciones Escolares). "Se estima que las acciones previstas en el plan de educación para el período 1979-1982 tendrán un costo total de \$147,980 millones a precios corrientes, de los cuales el 86,6% corresponderá funcionamiento, y el 13,4% a gastos de inversión. El plan de educación se financiará con \$138.011 millones del Presupuesto Nacional, \$4.056 millones con crédito externo y \$5,913 millones de recursos propios de las entidades." (Turbay, 1978 pág. 113)

### **Plan de economía social 1986-1990 doctor Virgilio Barco**

La política de educación es tomada como un medio básico de democratización social y crecimiento económico, de bienestar individual y colectivo, que propicia la inserción de las personas a la vida social. Es una política para que el recurso humano se provea de conocimientos y se cualifique en la comprensión del mundo y participe en la solución del mismo, desde la educación se orienta la recreación y el deporte, la cobertura para la educación básica primaria, alfabetización de adultos y educación indígena mediante proyectos para los diferentes componentes del sector educativo y las acciones dirigidas a la administración y buen funcionamiento.

Teniendo como base que en los últimos 25 años la educación primaria se triplicó, que el bachillerato se sextuplicó y la educación superior aumentó dos veces, el Estado ofrece directamente el 85% de los cupos de primaria, el 60% secundaria y el 40% de educación

superior. Las tasas de analfabetismo disminuyeron pero continúa siendo representativa debido a la menor cobertura en áreas rurales, altas tasas de deserción y falta de adecuación de contenidos metodológicos de acuerdo con las necesidades regionales.

Para paliar los aspectos anteriores se plantearon las siguientes políticas:

- a. Garantizar la educación básica con calidad para toda la ciudadanía a fin de aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración educativa con asignación equitativa de recursos y con programas.
- b. Brindar educación básica para todos con preferencia a los grupos y regiones con mayor carencia educativa.
- c. Universalizar la educación básica primaria para todos los colombianos con escolaridad de (cinco) 5 años con la metodología de escuela nueva, el mejoramiento de infraestructura, la dotación de libros y la capacitación docente para la adopción de reformas curriculares.

### **Plan de desarrollo “la revolución pacífica” Doctor César Gaviria 1990-1994**

Con el programa de apertura económica se requiere el fortalecimiento de las estructuras sociales, especialmente en la educación, como motor de desarrollo de capital humano, y de los recursos productivos, especialmente en las mujeres, además de los conocimientos económicos. En el proceso educativo se debe generar pensamiento crítico, libre, creativo, solidario comprometido en la búsqueda de la participación colectiva, para la construcción de un país mejor.

Hasta los años 50, el país tenía un atraso respecto a educación comparado con otros países de América Latina. El analfabetismo alcanzaba el 43%, la cobertura de la educación primaria era del 50% y uno de cada 130 jóvenes llegaba a la universidad. Desde 1960 hasta 1980, Colombia obtuvo mejores resultados en educación avanzando en educación preescolar y primaria.

La problemática en educación de los grados 1 al 11 en los últimos cuatrienios ha seguido presente, se ha tratado de unificar la escuela primaria con la secundaria; en primaria se ha alcanzado una oferta de cupos de 4.2 millones de matriculados, pero todavía se encuentran cifras como que de cada 100 niños 16 no van a la escuela. Esta relación siempre ha mostrado la desigualdad de lo urbano respecto de lo rural. Además, continúan las problemáticas relacionadas con la capacitación docente, la escasez de recursos, los currículos inadecuados, la falta de materiales y de textos; en síntesis, faltan mecanismos que integren la actividad de la escuela.

En la secundaria en 1990, más de 2.6 millones de jóvenes cursaron este nivel: el 60% en el sector público y el 40% en privado. Entre 1980 y 1984, la secundaria creció al 3.5 % anual lo que significó insuficiencia de cupos ofrecidos y se continúan con las problemáticas de baja calidad que se suman a la deficiencia de cobertura.

La educación técnica tenía -en 1988- 550.000 estudiantes, lo que representaba el 25% de los estudiantes de secundaria, pero en su gran mayoría buscaron acceder a la universidad. Los que accedieron al mercado laboral notaron bien pronto que su preparación resultó débil frente a los cambios tecnológicos lo que dificultó el ascenso en sus empresas. Esto resultó muy costoso, ya que formar un técnico agrícola es 3 veces más costoso que un bachiller académico, el industrial es dos veces más costoso y los INEN resultan 1.5 más

costosos aún. Esta situación originó que hubiera una mejor relación entre los diferentes niveles de educación en las regiones según sus necesidades. “Sin embargo, su rápido desarrollo cuantitativo no ha sido acompañado de una definición clara de perfil ocupacional de sus egresados ni de la consolidación académica de sus programas y tampoco se ha logrado crear una infraestructura de talleres y laboratorios que garanticen la educación de calidad”. (Gaviria, 1990 pág. 14)

En relación con la educación superior, en 1989 había 236 universidades -3% públicas y 70% privadas- y la oferta académica era del 11.3%, similar a países de América Latina. La problemática básica de la educación superior apunta a la falta de calidad académica, a la atomización institucional del sistema, a la inequidad en la distribución de subsidios y a la dependencia económica del Estado. La mayoría de las problemáticas van asociadas al rápido crecimiento sin acompañamiento de ajustes necesarios para consolidar la calidad, conllevando al sistema a la baja credibilidad social y la pérdida de liderazgo de la universidad.

En relación con el diagnóstico anterior se plantearon las siguientes políticas:

- a. Logro de la cobertura total
- b. Avance en la descentralización y modernización del sector educativo
- c. Orientación del gasto público, situando las transferencias, con acceso oportuno a los créditos educativos
- d. Promoción de la competencia entre instituciones públicas y privadas
- e. Aumento de la calidad mediante la capacitación de docentes rurales e implementación del programa de “escuela nueva” en las áreas urbanas
- f. Entrega de útiles gratuitos a la primaria
- g. Establecimiento del grado cero en las escuelas públicas
- h. Integración de la primaria y la secundaria en las instituciones para permitir un apoyo y administración eficiente
- i. Compromiso de establecer el servicio social obligatorio de los estudiantes de carreras de pedagogía
- j. Ampliación de cobertura en bachillerato en zonas rurales
- k. Reestructuración de la educación técnica media (el SENA ofrecerá diferentes alternativas de aprendizaje acorde con las regiones y apoyo tecnológico mediante programas de divulgación en coordinación y articulación de programas con universidades y centros de investigación).

### **Plan de desarrollo “el salto social” Doctor Ernesto Samper mendosa 1994-1998**

Continúa la pobreza y se amplía la brecha entre el campo y las ciudades, por ende su plan se constituye bajo las premisa de consolidar una profunda transformación para garantizar una sociedad más pacífica y equitativa basada en “formar un nuevo ciudadano” a partir del desarrollo económico sostenible. Se pretende que cada individuo se sienta orgulloso de ser colombiano. En educación, el primer pacto fue la universalización de la educación básica mediante el mejoramiento de la calidad, a través de mejores sueldos a los docentes. “Con maestros mal pagos, devengando sueldos de hambre, jamás habrá buena educación”. (Samper, 1994 pág. 10).

El Gobierno de Samper propuso darle un giro sustancial a la política social, con el fin de obtener desarrollo económico sostenible ya que los ciudadanos son el principal capital de la sociedad. Para Samper, el bienestar colectivo y la capacidad humana eran el mayor activo que podía tener la sociedad y la base fundamental de nuestra ventaja competitiva. “¡Es el tiempo de la gente!” (Samper,1994)

### **Plan de desarrollo “cambio para construir la paz”. Doctor Andrés Pastrana (1998-2002)**

Para este gobierno, la educación estuvo bajo la premisa “LA EDUCACIÓN PROYECTADA HACIA EL SIGLO XX”. Conseguir la paz era condición y meta política para lograr mejores condiciones de competitividad para un mundo moderno. Como consecuencia, la educación debió reorganizarse para enfrentar el siglo XXI, para renovar el compromiso con la sociedad.

Teniendo como eje central la Constitución Política de 1991, se introdujo el compromiso de descentralización, se abrieron nuevas oportunidades de participación ciudadana en las decisiones legislativas y se comprometieron nuevas posibilidades de participación para la toma de decisiones democráticas en la calidad de los servicios ciudadanos.

La ley 115 de 1994, conocida como la ley general de educación, estableció la política educativa. En ella se consagra la función del ideal de los ciudadanos y ciudadanas mediante el derecho de acceder a la educación de calidad con prestación a todos los grupos humanos para el desarrollo personal y colectivo, con el fin de beneficiar a toda la sociedad.

La educación: raíz del árbol de la paz. Según la ley general de educación, el sistema educativo se constituye colombiano por tres grandes aristas: la educación formal, la educación no formal y la educación informal. La educación formal es regulada por el Ministerio de Educación Nacional. La educación no formal, que tiene por objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laboral, es llevada adelante por el SENA, quien atiende más de un millón de estudiantes y pequeñas instituciones; fortaleciendo empresas dedicadas al perfeccionamiento de oficios. La educación informal se define como la realización de aprendizajes libres y espontáneos. Este componente educativo es cada vez mayor y está compuesto por gran número de instituciones y servicios. Resulta altamente atractiva para la sociedad.

En cuanto a la educación preescolar, la educación básica y la media, las políticas adoptadas en el sector educativo se centraron en dos aspectos: la cobertura y la calidad del servicio, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

- a) Aspectos socioeconómicos relacionados con la equidad y la distribución del ingreso
- b) La cobertura y la calidad de educación impartida por las instituciones escolares, tanto públicas como privadas
- c) La ineficiencia en el uso de los recursos.

La educación preescolar presentó las siguientes problemática:

- a) La participación negativa de la familia en la formación inicial
- b) La baja cobertura “En 1997 la atención alcanzó al 32% de los niños entre 3 y 5 años, mientras que la tasa de cobertura neta3 pasó del 21% en 1994 al 29% en 1997. En cuanto a su distribución, cuatro de cada cinco niños del 40% más rico asisten a un

preescolar, mientras sólo uno de cada dos niños del 40% más pobre tiene acceso a este nivel de atención” (Pastrana, 1998 pág. 10)

- c) Desarticulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas de atención a la infancia, en particular los programas del ICBF por los cambios en los procesos de urbanización, migración ,narcotráfico, violencia, vinculación de la mujer al sector formal e informal de la economía
- d) Prevalencia de la idea de que es fácil educar a los menores.

La calidad de la educación básica y media es deficiente, ya que los objetivos curriculares no cumplen los estándares y los estudiantes de secundaria no superan los niveles de las pruebas en lenguaje, “En la clasificación de los colegios según categorías alto, medio, bajo durante el periodo 1985—1995 se produjo un deterioro sustancial de la calidad de la oferta educativa. Mientras que en 1985 la mayoría de colegios (66%) se concentraba en las categorías de rendimiento alto y medio, en 1995 los colegios de bajo rendimiento pasaron a ser la constante, con el 55% del total” (Pastrana, 1998 pág. 14)

La educación superior tuvo un gran impulso que se reflejó en un aumento de la tasa de cobertura del 12.3% en 1993 al 18.9% en 1997. El Estado debe enfrentar los retos que le impone la internacionalización científica tecnológica como fundamento de su política educativa, lo que requiere nueva infraestructura. La proliferación de instituciones y programas conlleva al deterioro de la calidad y a la inequidad en el acceso a la educación superior “donde el 20% más rico tiene 2.6 veces más posibilidad de asistencia que los más pobres. En la universidad sólo el 12% de los estudiantes pertenece al 50% más pobre y de éstos, las dos terceras partes están estudiando en universidades privadas.” (Pastrana, 1998 pág. 17).

### **Gobierno de doctor Álvaro Uribe 2002-2006. Hacia un estado comunitario**

El gobierno, en su plan de desarrollo, coloca la educación como factor importante para lograr la equidad social y plantea la problemática de por qué en Colombia -pese a los esfuerzos- no se haya logrado la universalidad de la educación básica de calidad. Los estudios e indicadores de cobertura, eficiencia y calidad demuestran que los avances han sido lentos e insuficientes; la falta de educación conlleva a la permanencia en la desigualdades sociales y la concentración de oportunidades en algunas regiones.

“En el año 2001, de ocho millones de niños y jóvenes de entre 5 y 17 años, el 16% estaba fuera del sistema escolar. De estos, 970 mil (12%) eran de zonas urbanas y 889 mil (25%), de zonas rurales. La misma situación tenían 20 de cada cien niños entre 5 y 6 años, y el 75% de la población entre 18 y 24 años demandaba educación superior” (Uribe, 2002 pág. 166). Al analizar las cifras anteriores se advierte un avance, aunque sigue siendo ineficiente la cobertura y la calidad, pese al incentivo a la educación rural y a los subsidios.

La tasa de primaria está en un 43% por encima del preescolar y el 21% por encima de la secundaria. Mientras el 96% de la población de mayores ingresos asiste al preescolar, solo el 64% de la población asiste al preescolar en primaria la diferencia es de 5 puntos, las tasa de inasistencia en secundaria ha ido en retroceso, la deserción continua en primaria con el 10% y en secundaria con el 18%; se dice que la deserción por los costos es del 34% y el 21% la falta de interés, y la cobertura.

La educación ofrecida por instituciones públicas es deficiente respecto de la privada, el Ministerio de Educación ha venido modernizándose para prestar servicios eficientes.

En educación superior se ha superado, pero sigue siendo insuficiente. La oferta privada en los años 60 era del 41%, en este período es del 67%. El aumento que se dio fue importante en relación con el pasado, pero todavía la diferencia con países de América Latina es significativa, y con países de la OICE es del 25% y 54%. El sistema de educación superior es inequitativo: en 1993 asistía a la universidad el 3.5 % de los dos quintiles de ingresos más bajo y el 36% en los quintiles más altos. Para 1997, la distancia ha aumentado al 9% en los más pobres y al 65% en lo más ricos. Los niveles bajos de cobertura continúan, pero subsisten cupos vacantes, lo que nos hace pensar que no solo es inversión pública sino problemáticas de oferta y demanda. En el año 2000 solo accedieron 55.000 estudiantes (el 6%) a la oferta de crédito del ICETEX.

El gobierno propone programas para mejorar la cobertura y la calidad mediante la interacción tecnológica. La revolución educativa se propone dar alcance a las condiciones de cobertura y calidad para acceder a mejores condiciones de desarrollo socioeconómico. Los tres grandes programas se fundamentan en:

- a. Aumento de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior. Las acciones están inclinadas a aumentar la cobertura de preescolar, básica media de un 82% al 92% a partir de la creación 1.5 millones de cupos educativos dirigidos a la población más vulnerable mediante la reorganización de instituciones departamentales y municipales, atención a la población desplazada por la violencia, y la red de solidaridad. Con esto se ha logrado una mejor distribución de los recursos físicos, financieros y humanos.
- b. Atención de subsidios a los niños y niñas de escasos recursos
- c. Cobertura para los grupos indígenas y afrocolombianos
- d. Atención a población discapacitada.
- e. En la educación superior se crearon 400.000 nuevos cupos, respaldados con créditos para estudiantes de menores ingresos, mejorando la calidad educativa bajo estos aspectos:
  - Promoción de la equidad en el acceso
  - Fortalecimiento de créditos a estudiantes de bajos recursos y buen rendimiento académico
  - Fortalecimiento de programas de doctorados
- f. Modernización y mejora de la gestión en la universidades públicas con el fin de incrementar la eficiencia de los recursos humanos, físicos y financieros,
- g. Fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema, mediante el apoyo del Ministerio de Hacienda Y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, mediante la asignación de recursos.
- h. “El Ministerio de educación diseñará -en colaboración con el Sistema de Universidades Estales (SUE)- indicadores de desempeño, que incluirán factores de ampliación de cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos”. (Plan de desarrollo, pág. 178), el fomento a la educación técnica y tecnológica, desarrollo de estrategias para el fomento al trabajo a través del SENA, mediante la ampliación de 80.000 cupos.
- i. Mejoramiento de la calidad preescolar básica, media y superior mediante:

- Estándares de calidad, con el fin de que las instituciones tengan referentes de calidad y aseguren a los colombianos una educación con dominio de conceptos y competencias básicas para su desempeño en el mundo laboral
  - Evaluaciones sucesivas de resultados que den cuenta de los avances académicos en lenguaje, matemáticas, comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana de 5º y 9º grado.
- j. Evaluaciones de docentes y directivos por el ICFES. Las evaluaciones servirán para implementar planes de mejoramiento.
- k. Además, en educación superior, se reforzara el sistema de información mediante el fortalecimiento de la gestión institucional, relacionado con el diseño, implementación, monitoreo, evaluación y vigilancia, creación del observatorio laboral y divulgación de la información.

## Conclusiones

Como se expuso a lo largo del análisis de los planes de desarrollo de los gobiernos de Colombia de 1970-2012, plan decenal de educación y ley 30, el problema fundamental que presenta la educación del país es su carácter coyuntural debido a la falta de una política educativa estructural. Esto obedece a que el manejo que se le ha dado al país en esta materia, no responde a una proyección real de desarrollo sostenible, sino que limita su accionar en torno a los intereses de las clases dirigentes de turno, que tampoco tienen criterios unificados sobre cuáles son las necesidades socio económicas de la sociedad .

Lo anterior implica una diversidad de opiniones que dan lugar a diversas metodologías que ensayan cuanto instrumento tengan a su alcance sin medir las nefastas consecuencias que ocasionan. Esta falta de visión de conjunto conlleva el irremediable caos, que directamente recae sobre la mayor parte de la población.

Fundamentalmente el país ha venido siendo manejado por una serie de planes y programas cuyos resultados no han sido satisfactorios. Los Planes presentados entre 1970 - 2012 -en su esencia- presentan las mismas características, proponen programas sin tener en cuenta si el país podrá disponer realmente de los recursos de inversión pública que se requieren para estas obras de tan gigantesca magnitud.

Ningún Plan responde a ello cuando se plantea la financiación, sólo presentan el presupuesto que se necesita, obviando el aspecto más importante: si es posible o no ejecutar tales proyectos y llevar a cabo las acciones.

De ahí que todos estos planes no tengan mucha validez, casi ninguna, máxime cuando no se les da continuidad, y son casi mera formalidad. A pesar de que todos los gobiernos plantean como objetivo principal de su política educativa el estímulo a la producción, la realidad es otra. Se habla de combatirla a través del control de los medios de pago, sin embargo en cada año estos aumentan. Las medidas monetarias que se toman siempre son las mismas a pesar de sostenerse lo contrario.

Sobre la base de las anteriores estimaciones, se puede concluir que los Planes de desarrollo y los planes decenales y demás leyes no se diseñan en coordinación con una política educativa coherente, sino que -al contrario- la realidad económica del país va por un lado, la política educativa por otro, y los planes de desarrollo se quedan en el papel. Y en ocasiones son copias

de otros contextos. El proceso de planificación en Colombia no ha sido utilizado como herramienta para alcanzar la toma de decisiones a largo plazo, por lo tanto se hace necesario un replanteamiento de su orientación. Se sugiere realizar un consenso de consulta pública mediante el proceso de consultas y debates con numerosos sectores de la sociedad para que participen en el análisis de los diversos problemas y contribuyan a una solución efectiva.

Es necesario mejorar la infraestructura rural para evitar la migración de las gentes del campo a la ciudad. Se debe ejercer un verdadero control de capitales ahorrando en las corporaciones financieras, para obligar que estos estén dirigidos hacia el sector productivo creando nuevas empresas para contribuir al aumento de materiales que se necesitan en el país, dándole incentivos a la tecnología colombiana.

## Bibliografía

Betancur, B. (1987). *Cambio con equidad*. Bogotá: Ediciones Banco de la Republica, Taller Grafico.

Colombia, R. d. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis.

Garay, J. L. (2002). *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Alfaomega.

Gaviria, C. (1990). *La revolución Pacífica*. Bogotá: Ediciones Banco de la República.

Pastrana, A. (1998). *Cambio para construir la paz*. Bogotá: Ediciones Banco de la República.

Pastrana, M. (1972). *Las cuatro estrategias*. Bogotá: DANE.

Plan Decenal de Educación. (2006). *Plan Decenal de Educación 2006 - 2016*. Recuperado el 3 de Septiembre de 2012, de [www.plandecenal.edu.co](http://www.plandecenal.edu.co):  
[http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-166057\\_compendio\\_general.pdf](http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-166057_compendio_general.pdf)

Samper, E. (1994). *El salto social*. Bogotá: Ediciones Banco de la República.

Turbay, J. C. (1978). *Plan de Integración Nacional*. Bogotá: Ediciones Banco de la Republica.

Uribe, A. (2002). *Hacia un estado comunitario*. Bogotá: Ediciones Banco de la República.

# La agenda de las políticas educativas: el derecho a la calidad, curriculum y administración: factores asociados a la formación de los administradores

Ismael Granados<sup>11</sup>

## Introducción

En el presente ensayo se abordan -en forma general y escalar- las políticas públicas educativas: metapolíticas, macropolíticas y mesopolíticas; así como la superestructura o marco legal y normativo de la educación superior en Colombia; con una apreciación diagnóstica y propositiva del entorno interno y externo de las organizaciones y su influencia en la formación de gerentes profesionales. Se han tenido en cuenta los impactos que reciben la sociedad, las organizaciones y los individuos.

El propósito es tener un referente respecto de la influencia de las políticas públicas en los actores y escenario del proceso de formación de los gerentes o administradores profesionales, para una mayor influencia en los sitios donde ejercerán su labor: nación, organizaciones, familias, etc.

Se describe la situación diagnóstica de dichos escenarios y dichos actores para una mejor comprensión de las influencias que ejercen en forma dependiente e interdependiente, de causa o efecto.

Así mismo, se enunciarán las Políticas públicas educativas y prospectivas de la educación superior desde el marco global (internacional), las Políticas de educación superior y el Marco legal vigente de la educación superior en Colombia. Se hace una reflexión sobre Educación, Sociedad y Estado en el contexto internacional; la planificación nacional, la toma de decisiones y la formulación de políticas. Se enfoca, además, la Influencia de las políticas públicas educativas en la formación de gerentes profesionales, contrastando las metas 2021, con los aportes al desarrollo que generarán a los países, las sociedades, las organizaciones y los individuos que hacen parte de estas.

## Políticas públicas educativas y prospectivas de la educación superior

La caracterización de las políticas públicas -y en especial las políticas educativas determinadas inicialmente como metapolíticas- imponen, a la luz de las nuevas realidades, unas obligaciones o deberes condignos, pues se convierten en orientaciones globales o regionales que homogenizan en cierta medida el comportamiento de los países. Para el caso particular, hoy se siguen los derroteros de Dakar; después de haber recibido las orientaciones de Jomtien (1990) “Una educación básica para todos”; Chile (1992) “Educación y conocimiento para la transformación productiva con equidad”.

Hoy los países se encuentran buscando el cumplimiento de los planteamientos de Dakar (2000) “Educación de calidad para todos”, Cuba-PREALC “Hacia el logro de la meta de

---

<sup>11</sup> Profesor Asociado D.E. Universidad Nacional de Colombia

calidad”, La educación como derecho humano fundamental” y el Salvador (2008) “metas 2021”, las cuales se enuncian a continuación:

#### Metas Educativas 2021

Acordadas en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, El Salvador, mayo 2008

Meta 1. Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.

Meta 2. Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.

Meta 3. Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.

Meta 4. Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la secundaria superior.

Meta 5. Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar.

Meta 6. Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional.

Meta 7. Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.

Meta 8. Fortalecer la profesión docente.

Meta 9. Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.

Meta 10. Invertir más e invertir mejor.

Meta 11. Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto de las Metas 2021.

En el caso de América Latina, uno de los modelos de educación que más se destaca es Argentina, ya que es considerada como una de las más avanzadas y progresistas (Ferreyra, 2012, Pág. 34)<sup>12</sup>, junto a la educación Argentina en grado de percepción positiva se encuentran la educación de Chile, Cuba, y Uruguay, entre los organismos que firmemente reconocen y destacan estos modelo educativos encontramos organismo internacionales, como lo son la UNESCO y la UNICEF.

Dentro de las características positivas que encontramos en los diferentes modelos de educación, para que pudiesen ser reconocidos internacionalmente, hemos hallado que la que mayor relevancia tiene que ver con la gratuidad o cobro del servicio de educación, pues en todos los países latinoamericanos la educación es un derecho y es de obligatorio cumplimiento, pero esta obligatoriedad hace referencia solo a la educación preescolar, educación primaria y educación secundaria. En cuanto a educación superior se refiere, tenemos que la situación cambia, pues de los modelos observados en el cuadro No 2, solo en dos, la educación superior es gratuita: Argentina y Cuba, estos dos países son también los que más invierten de su PIB en educación, siendo en Argentina el 6% y en Cuba -que encabeza la lista- el 13.6% del PIB; en los otros tres países -Chile, Colombia y México- el Estado financia parte de la educación superior, pero en este papel tiene un rol subsidiario, ya que a los estudiantes se les cobran derechos de inscripción, matrícula y otros servicios.

---

<sup>12</sup> ver cuadro 2, para ampliar caracterización.

Congruente con esto, en la elaboración de las macropolíticas determinadas en el plan de desarrollo de Colombia, “Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014”, se encuentran algunos enunciados que abordan directamente un impacto sobre las organizaciones y, por supuesto, la formación de sus gerentes:

Se considera la innovación como elemento central: “La innovación para la prosperidad”, unida a unos “habilitadores”: (TIC, educación, financiamiento, etc.) y unos “movilizadores” (el sector privado, las alianzas universidad- empresa-estado, etc.). Esto llevaría al crecimiento económico sostenible, al desarrollo social integral y a un buen gobierno (Plan nacional de desarrollo pág. 58). La innovación está tomando una orientación general que contiene el elemento central de desarrollos de programas de liderazgo, emprendimiento empresarial, de gestión, y en general de desarrollo organizacional y, por supuesto, de la necesidad de profesionales más competitivos.

Ya en el plano de la superestructura, cuando la voluntad política se hace norma, encontramos una articulación legal que también induce al cumplimiento de algunas metas al respecto.

### **Las Políticas de educación superior y el Marco legal vigente de la educación superior en Colombia**

La normatividad vigente para Colombia tiene como marco doctrinario la constitución política de Colombia, la ley 30 de 1.992 y La Ley 115 de 1994 (ver cuadro 1) que se fundamentan en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

Se establece, además, que la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos, y de sus deberes. Señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de la personas, de la familia y de la sociedad.

Se entiende como un servicio público que puede ser ofrecido tanto por el Estado como por particulares; se desarrolla en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra, es de ingreso asequible a quienes demuestren poseer las aptitudes y las condiciones académicas exigidas en cada caso.

Sus campos de acción son: la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, y el arte. En Colombia se considera como programas de postgrado las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los postdoctorados

Así mismo, hay varios tipos de Instituciones en el sistema de educación superior según su naturaleza y objetivos (Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Universidades).

La inspección y vigilancia de estas instituciones es competencia del Gobierno Nacional con la asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) órgano que está vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría.

La entidad encargada de ejecutar las políticas que en materia de Educación Superior trazadas por el Gobierno Nacional, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, y que también

ejerce la función de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), es el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), establecimiento público del orden nacional.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) define y fija criterios, normas y procedimientos sobre las políticas y los planes para el desarrollo de la educación superior; la reglamentación y los procedimientos para: a) organizar el Sistema de Acreditación; b) organizar el Sistema Nacional de Información; c) organizar los exámenes de estado; d) establecer las pautas sobre la nomenclatura de los títulos; e) crear de instituciones de educación superior; y e) establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos; los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de educación superior y de sus programas; la suspensión de las personerías jurídicas otorgadas a las instituciones de educación superior.

Funciona además, la Comisión Nacional de Doctorados, adscrita al CESU, con el fin de asesorar y proponer al Consejo todo lo relacionado con política, planes, criterios, estrategias y acciones sobre la acreditación de programas de doctorado; así como el Consejo Nacional de Acreditación que depende del CESU.

También se encuentra el Sistema Nacional de Acreditación cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de calidad.

Las universidades estatales u oficiales están organizadas como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo. Estos entes universitarios autónomos tienen las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y pueden elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

La creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales. La dirección de las universidades estatales u oficiales la ejerce el Consejo Superior Universitario, el Consejo Académico y el Rector. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior se organizan de tal forma que en sus órganos de dirección estén representados el Estado, la comunidad académica y voceros de la sociedad en el Consejo Superior Universitario, máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad.

Las universidades estatales se articulan en el Sistema de Universidades del Estado-SUE, el cual tiene como función primordial la de racionalizar y optimizar sus recursos. Así mismo, individualmente elaboran planes periódicos de desarrollo institucional, considerando las estrategias de planeación regional y nacional.

Se establece en Colombia una política general de becas, ayudas y créditos para los estudiantes de bajos recursos. El ente encargado de dicha gestión es Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

El Gobierno Nacional colombiano destina recursos presupuestales para la promoción de la investigación científica y tecnológica de las universidades estatales u oficiales, privadas y demás instituciones de Educación Superior, que son asignados con criterios de prioridad social y excelencia académica y administrado por COLCIENCIAS.

En todas las instituciones de Educación Superior colombianas, estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria, es obligatorio el estudio de la Constitución Política y la

instrucción cívica en un curso de por lo menos un semestre. Así mismo, se promueven las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. La formación ética profesional es un elemento fundamental obligatorio de todos los programas de formación.

De acuerdo con la política de descentralización consagrada por la Constitución Política de Colombia, existen los Comités Regionales de Educación Superior (CRES), como organismos asesores del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), cuya principal función es la de Coordinar los esfuerzos regionales para el desarrollo de la Educación Superior regional.

## Cuadro 1

### Estructura normativa de la educación superior en Colombia

<b>TITULO I Fundamentos de la Educación Superior</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CAPITULO I Principios (artículos del 1° al 5°)</li><li>• CAPITULO II Objetivos (artículo 6°)</li><li>• CAPITULO III Campos de acción y programas académicos (artículos del 7° al 14)</li><li>• CAPITULO IV De las instituciones de Educación Superior (artículos 16 al 23)</li><li>• CAPITULO V De los títulos y exámenes de estado (artículos 24 al 27)</li><li>• CAPITULO VI Autonomía de las Instituciones de Educación Superior (artículos 28 al 30)</li><li>• CAPITULO VII Del fomento, de la inspección y vigilancia (artículos 31 al 33)</li></ul>
<b>TITULO II Del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CAPITULO I Del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (artículos 34 al 36)</li><li>• CAPITULO II Del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) (artículos 37 al 43)</li><li>• CAPITULO III De los comités asesores (artículos 44 al 47)</li><li>• CAPITULO IV Sanciones (artículos 48 al 52)</li><li>• CAPITULO V De los sistemas nacionales de acreditación e información (artículos 53 al 56)</li></ul>
<b>TITULO III Del régimen especial de las Universidades del Estado y de las otras instituciones de Educación Superior estatales u oficiales.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CAPITULO I Naturaleza Jurídica (artículos 57 al 61)</li><li>• CAPITULO II Organización y elección de directivas (artículos 62 al 69)</li><li>• CAPITULO III Del personal docente y administrativo (artículos 70 al 80)</li><li>• CAPITULO IV Del sistema de universidades estatales u oficiales (artículos 81 al 83)</li><li>• CAPITULO V Del régimen financiero (artículos 84 al 92)</li><li>• CAPITULO VI Del régimen de contratación y control fiscal (artículos 93 al 95)</li><li>• CAPITULO VI</li></ul>
<b>TITULO IV De las instituciones de Educación Superior de carácter privado y de economía solidaria.</b>	artículos 96 al 106
<b>TITULO V De las instituciones de Educación Superior de carácter privado y de economía solidaria.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CAPITULO I De los estudiantes (artículos 107 al 111)</li><li>• CAPITULO II Del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) (artículos 111 al 116)</li><li>• CAPITULO III Del bienestar universitario (artículos 117 al 119)</li></ul>
<b>TITULO VI Disposiciones generales, especiales y transitorias.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CAPITULO I Disposiciones generales (artículos 120 al 134)</li><li>• CAPITULO II Disposiciones especiales (artículos 135 al 137)</li><li>• CAPITULO III Disposiciones transitorias (artículos 138 al 144)</li></ul>

*(Elaboración propia sobre las bases normativas - superestructura)*

## Cuadro 2

### Aspectos relevantes de la Educación Superior en 5 países Latinoamericanos

Argentina	Chile	Colombia	Cuba	México
Existe una ley única que regula la actividad es La Ley De Educación Superior (Les) N° 24.521.	No existe en Chile una ley exclusiva sobre educación superior. La norma de mayor jerarquía en esta materia, exceptuando por supuesto a la Constitución, es la Ley N°18.962, ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).	Existe una ley única que regula la actividad es la ley 30 de 1992 (Ley de Educación Superior)	No existe una ley orgánica de Educación Superior. El Ministerio de Educación Superior para ejecutar la política del Gobierno en materia de Educación Superior dicta reglamentos y disposiciones, atendiendo a su carácter normativo y metodológico.	Existe una ley única que regula la actividad es Ley Para La Coordinación De La Educación Superior
La ley fue publicada el 20 de julio de 1995	La ley fue publicada en el 2005	La ley fue publicada en 1992	No aplica	La ley fue publicada en 1978
La gratuidad de los estudios de grado (en el caso de las universidades públicas)	El Estado tiene un rol subsidiario fomento, estímulo, protección y vigilancia.	Las universidades estatales reciben ingresos por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos, el estado asignada partidas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.	Consagra que la enseñanza es función del Estado y es gratuita, mantiene un amplio sistema de becas y proporciona diversas facilidades de estudio a los trabajadores sin distinción, para que puedan alcanzar los más altos niveles en el conocimiento científico técnico.	La Federación les asigna recursos dentro de sus posibilidades presupuestales, además, las instituciones podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento.
Universidades Nacionales de Gestión Pública y Universidades de Gestión Privada.	Universidades tradicionales, creadas antes de 1981 y las universidades "privadas".	Los particulares pueden fundar establecimientos de educación y el Estado cuenta con establecimientos de educación superior.	El Estado cubano es el responsable de la educación.	Universidades Nacionales de Gestión Pública y Universidades de Gestión Privada.
<b>Autonomía:</b> Que las universidades	<b>Autonomía:</b> el derecho de cada	<b>Autonomía:</b> Las universidades podrán	Se buscó en textos usados como guía y	La ley otorga <b>autonomía</b> a

están facultadas para realizar todo aquello que haga a sus fines específicos y no esté expresamente restringido por una norma de igual jerarquía, aún aquellos actos que no están expresamente contemplados en la Ley.	establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de su finalidad y comprende la autonomía académica económica y administrativa	darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.	en ninguno apareció la palabra <b>autonomía</b>	algunas universidades y esta consiste en la responsabilidad de gobernarse a sí mismas
El presupuesto para educación representa el 6% del PIB	La Educación representa 25 % del total del gasto público. Equivalente al 3,1% del PIB	El presupuesto de educación equivale al 2,9% del PIB	La nación caribeña emplea 13,6 % del PIB a mantener su sistema educacional gratuito y universal.	0.62% del PIB, uno de los más bajos.

*(Elaboración propia sobre las bases normativas - superestructura)*

## Educación, sociedad y estado en el contexto internacional

La educación es uno de los elementos prioritarios para cualquier estado. Una inversión muy importante del presupuesto nacional debe ser dedicada anualmente para tal efecto, así mismo, se debe priorizar en su en la calidad, ya que debe significar toda una filosofía de competitividad.

El Estado determina una serie de políticas para agenciar la preparación académica, capacitación y profesionalización en diferentes modalidades, dándole especial importancia a la formación escolar básica, priorizando también en cursos intensivos, inclusive en períodos en los cuales no se detiene el trabajo productivo, también cursos extensivos alternados con el trabajo productivo. Otros son los de formación continua, en el horario normal de trabajo, inclusive -a veces- en las plantas u oficinas de las empresas.

Sabemos que la educación superior -en algunos casos- lleva a la capacitación laboral, ya que debe ser la preparación del individuo para la búsqueda de la eficiencia y productividad en la empresa o en la organización, con identificación en los intereses sociales, organizacionales, familiares y personales; en los que, con las tareas propias del profesional, haya una mejora o desarrollo común que viabilice adicionalmente el crecimiento y competitividad del país.

La búsqueda de la formación de conciencia era el reto en los años 70, hoy el parámetro o búsqueda está en el desarrollo de la democracia y prosperidad, en la que las universidades forman y estructuran los cuadros dirigentes.

Hoy en día hay diversidad de metodologías que permiten el acceso a la educación superior, ya que las tecnologías informáticas viabilizan la formación en una forma más rápida.

La educación superior obedece a planes previamente definidos, con políticas acordes a los desarrollos de las organizaciones y en los cuales se abarquen todas las áreas funcionales y todos los niveles. En ese sentido, la capacidad laboral está directamente ligada a las necesidades organizacionales y depende de un conjunto de habilidades perfiladas con anterioridad.

Es importante tener en cuenta que la educación superior debe estar orientada en la búsqueda de un hombre superior y su ambiente en equilibrio buscando contribuir al bien común, mejorando la calidad de vida de la nación, la organización, la familia y el individuo.

Ya que la educación es uno de los elementos prioritarios para el Estado, una inversión importante del presupuesto nacional debe dedicarse anualmente para tal efecto. Así mismo, priorizando en su calidad y, por ende, su competitividad. Esta inversión puede llevar a tener muy buenos indicadores respecto de los estándares internacionales.

Al decir de Ferreyra (2012, Pág.19):

El desarrollo socioeconómico de un país, así como sus posibilidades de participación plena en la comunidad científica y tecnológica mundial, dependen, en gran medida, de la capacidad de su sistema de educación superior para promover la apropiación de los conocimientos y capacidades necesarios.

Al pensar en una reforma a la educación superior buscando una mejora cualitativa, aumentando los niveles de exigencia en las carreras, se fortalecen las posibilidades de desarrollo individual y organizacionalmente. Esto, en cierta medida, garantiza que el egresado realmente sea poseedor de una capacidad profesional y merecedor de reconocimiento social, de estatus y, por supuesto, de un salario que garantice su ascenso social.

El sistema escolar debe ser de fácil acceso, en el que se priorice el trabajo fuerte, dignificado y con gran reconocimiento social, en el que se actúe con espíritu de competitividad, trabajo en equipo y de lealtad a la nación. En cierta medida esto debe permitir movilizar a los ciudadanos por causas nacionales, en especial, en la lucha y el combate por el crecimiento económico.

Por otra parte, es necesario que las empresas -dentro de sus programas de capacitación interna- priorizando en sus necesidades específicas, se conviertan en una oportunidad para los empleados, no solo desde el punto de vista del aprendizaje sino en el ascenso en sus estructuras, aumentado su nivel salarial y haciéndolos más competitivos y aportando a la creación de renta nacional.

La educación juega un papel muy importante en la búsqueda del desarrollo nacional y de la competitividad como así también el desarrollo económico. En este sentido se la puede considerar como una causa del crecimiento económico, de la redistribución del ingreso y de la transformación de la estructura industrial y social. Por medio de la educación se accede a mayores oportunidades personales, familiares, organizacionales, nacionales, condiciones que contribuyen al logro de una sociedad más justa.

En los años 50 se consideraba que los factores de generación de desarrollo eran el capital, la tierra y el trabajo; pero, ya en los años 60 se desarrollan los conceptos o teorías de la

denominada escuela de las relaciones humanas<sup>13</sup>, en la que el factor humano cobra importancia.

Desde los inicios de las políticas de internacionalización económica, que llevaron a la globalización, se ha generado un proceso de rápida industrialización y los países han dado una especial importancia al desarrollo de ciencia y tecnología, considerándolo como factor clave para el desarrollo, el crecimiento y la competitividad en los mercados internacionales. Por esto se han creado ministerios de ciencia y tecnología que orientan políticas y programas que agencian la investigación científica y tecnológica.

En este sentido, las estrategias en que ha estado involucrado el Estado colombiano han sido las siguientes:

En los últimos años se ha conservado la dinámica de promocionar y dinamizar la innovación, la ciencia, la tecnología y los nuevos procesos y así se evidencia en los planes de gobierno. Se comprueba una tendencia mundial en el paso de industrias de uso intensivo de capital a industrias de uso intensivo de conocimientos. Es así como se da una transferencia de tecnología rápida y progresiva, con gran apoyo del Estado a los sectores, dinamizando leyes y formulando planes sectoriales para las diferentes industrias. Además se las dota de créditos de fomento y se promocionan complejos industriales e inversión extranjera.

Se puede apreciar que se está generando una superestructura e infraestructura en la búsqueda de la generación de conocimiento y aplicación de la ciencia en los procesos industriales.

El propósito general apunta a cimentar bien las bases del sistema de ciencia y tecnología, desarrollar las industrias tecnológicas y crear un ambiente para el desarrollo de ciencia y tecnología.

En todas estas políticas, estrategias, planes, programas y proyectos debe estar el ejecutivo, como poder de gestión, quien debe prohijar campañas masivas sobre la importancia del conocimiento, esto es la ciencia y sus aplicaciones prácticas, la tecnología y la técnica para agenciar el desarrollo económico.

Se deben establecer planes para la promoción de la ciencia y tecnología, donde el ejecutivo tenga asiento para que las directrices, diagnósticos y análisis respectivos hechos por el sector privado y sector público, previos consensos y acuerdos, programen armónicamente el desarrollo de la ciencia y tecnología.

Es así como -priorizando en campos y líneas de investigación que el gobierno y la empresa privada consideran estratégicas para el desarrollo- puede darse una vinculación más directa y pragmática en la relación universidad-estado-empresa.

Las universidades, los institutos universitarios y la empresa privada deben desarrollar complejos de investigación y ciencia, incubadoras de empresas, clusters, cadenas productivas y todos aquellos entes que permitan una mayor sinergia. Esto conducirá al desarrollo.

El sector privado debe crear corporaciones de desarrollo tecnológico con el concurso de las universidades, con aportes del gobierno, el Banco Mundial, otras organizaciones multilaterales y recursos propios. El objetivo fundamental de dichas corporaciones es el

---

<sup>13</sup> En dicha escuela encontramos los trabajos teóricos de Douglas Mc Gregor, Abraham Maslow, Frederic Herzberg, Rensis Likert y David McClelland.

otorgar créditos a largo plazo con bajos intereses para financiar proyectos de investigación y desarrollo.

### Planificación nacional, toma de decisiones y formulación de políticas

Un factor fundamental es el desarrollo de una planificación en la órbita de un proceso de gestión o proceso administrativo como política de Estado. La planeación estatal -más exactamente planificación- ya que es de tipo macro; la organización, por la misma estructura del Estado y su modelo de dominación; la dirección, articulada al ejecutivo y sus diferentes dependencias y el control, con sus diferentes organismos adscritos deben hacer que las políticas públicas funcionen.

Ese proceso de planificación, basado en la búsqueda de la racionalización de acciones para el logro de objetivos claramente definidos; con la caracterización básica de objetivos; como realizables, cuantificables –en un amplio sentido, medibles- y controlables, tanto en el desarrollo del proceso como en el término del mismo, lleva necesariamente al cumplimiento de dichos objetivos.

El resultado o plan depende básicamente de un estado “actual” del escenario y los actores y una prospección de los futuros de los dos. Sobre la base de una adecuada visión, se determinan las políticas, planes sectoriales, programas, proyectos; entendiendo que es todo un proceso en el cual están inmersos organismos corporativos a nivel social y herramientas de gestión que deben viabilizar la ejecución y la toma de decisiones.

En esta previsión del futuro se debe agenciar una coordinación entre los diferentes entes gubernamentales, uniendo la planificación con la ejecución, definiendo claramente el radio de competencias y/o jurisdicciones; pero, por supuesto, estos planes tienen que estar mediados por una voluntad política y cultural. En caso de no ser así, pueden convertirse en un enunciado de buenas intenciones; ahí es donde el poder, como esa probabilidad del logro, está mediatizado por los ejecutores y otra vez, los planificadores, están cumpliendo con su misión de redireccionamiento. En definitiva, la planificación y la ejecución dependen de un proyecto político-educativo que ausculte qué tipo de sociedad y educación construye un país y, por supuesto, de la identificación del mismo en tareas, metas, submetas y logros.

Desde el punto de vista estructural (Weber, 1976) se presenta una dominación<sup>14</sup> inicial, funcionarios-aparato estatal (burocracia evolucionista). Esto, aunado a una planificación de ampliación de base empresarial, permitirá el diseño concertado de los planes sectoriales y su ejecución y control.

En la formulación debe estar presente una junta de planeación educativa, en la cual tengan asiento otras juntas como planeación global, planeación sectorial, infraestructura, desarrollo social, investigación económica, Relaciones Exteriores, planeación financiera, Comercio Exterior, inversión pública, etcétera. Los planes sectoriales deben surgir de la iniciativa de las asociaciones del sector privado concertadas con el sector público, donde se presenten unas relaciones de cooperación.

---

<sup>14</sup> El ejemplo más claro de dicha dominación, según la Teoría de Weber, lo constituyen el ejército y la iglesia donde se llega a unas relaciones de legitimidad y legalidad por medio de la racionalidad de los medios y objetivos, sobre la base de un tipo de autoridad legal, racional y/o burocrática donde hay legitimación por medio de la norma.

El resultado evidente de esta planificación será indicativo de los siguientes planes de desarrollo educativo y de sus políticas, donde se encuentren las ventajas prospectivas (Mojica, 1991) que brinda esta herramienta de gestión, en este caso pública. Los planes deben ser el eje articulador del desarrollo educativo, ya que -desde los organismos rectores de la política educativa- se agencian la ejecución de las estrategias, tácticas y operatividad de las políticas instrumentales que permitan el desarrollo educativo, económico y el desarrollo nacional.

Por otra parte, se debe identificar la visión estratégica (David, 2003) de los diferentes actores de la economía nacional y su participación como sectores inmiscuidos en la relación educación-capital - trabajo, en sus planes concertados y en la dinámica que priorizarán, para la definición o articulación al modelo económico global -orientando su acción hacia los mercados internacionales-.

Desde que se da el fenómeno de la globalización, los países adoptan una serie de estrategias orientadas a participar del mercado exterior, y empiezan a definir una serie de planes<sup>15</sup> de desarrollo económico, en los cuales se determinaban unos propósitos, objetivos, políticas, planes y programas que fueron haciendo impacto o generando los resultados de crecimiento que en alguna medida han sido exitosos y han dado unos resultados concretos. Dentro de dichos planes, en un lugar secundario, se han dado los planes educativos que tienen un papel instrumental-a su juicio-, respecto del modelo económico dominante.

Los planes han sido absorbidos por el aparato estatal convertidos en derechos, regulaciones, directivas y preferencias. Gradualmente se han actualizado sus finanzas, su parte fiscal, la banca, la aduana, sus mecanismos de fomento, etc., esto dentro de una política de adecuación estructural en la que se prioriza el proporcionar un modelo de inserción de sus productos en el mercado internacional por la variante de las exportaciones.

Mirando dichos planes -en un inicio- las metas eran netamente económicas (con ayuda internacional); en segunda instancia se trataba de adecuar la superestructura (modernización) y, luego, de mantener un ritmo de relativo y sostenido crecimiento. En algunos casos se sobredimensionó y rectificó armonizando y buscando una economía equilibrada, que generara estabilidad, fortaleciendo algunas industrias claves, generando ingresos más altos, aumentando el empleo y utilizando sistemas administrativos más efectivos.

En el desarrollo de la planificación se hizo especial énfasis en sectores específicos. Inicialmente, se enfatizó en el sector primario e infraestructura, luego en construcción, telecomunicaciones, petróleo y servicios, así como en industria liviana.

Los planes en sectores específicos generaban direccionamiento estratégico<sup>16</sup> ofreciendo incentivos, pero atendiendo las señales del mercado<sup>17</sup>.

El crecimiento del sector público ha ido a la par del crecimiento del sector privado en una clara identificación de propósitos e interdependencia. De hecho, una vez validada una política, el gobierno, el aparato estatal y el sector privado, se movilizan para implementarlo, no se economizan energías, ni esfuerzos para cumplir metas y lograr los objetivos; de ahí que casi siempre ha excedido sus objetivos.

Los planes también han sido una herramienta de medición de desempeño (o evaluación) para todos los actores en el escenario de la economía.

---

<sup>15</sup> Dichos planes eran relativamente flexibles, ante circunstancias cambiantes y nuevas realidades.

<sup>16</sup> Concepto elaborado de Planeación Estratégica.

<sup>17</sup> Dichos planes eran relativamente flexibles ante circunstancias cambiantes y nuevas realidades.

En el paradigma de la internacionalización de los mercados y de los desarrollos de la globalización y/o mundialización cobra vital importancia la gerencia, gestión y/o administración, que debe ser ejercida por individuos preparados para tal fin: los administradores; ya que el impacto que tiene la globalización en estos y con los cambios que se dan en el entorno nacional e internacional, la sociedad y las organizaciones, se hace necesaria una formación especializada y competitiva. De ella depende que sea un elemento articulador y dinamizador del progreso económico, que su comportamiento de eficiencia, efectividad y eficacia afecte a su contexto, sus etapas de desarrollo, su dinamismo y por supuesto, que genere competitividad y desarrollo.

Esos cambios que presenta la economía mundial, de la aldea local o regional autárquica, por el proteccionismo, a una economía globalizada e interdependiente, han creado retos y oportunidades para todos los actores (países) en el escenario internacional. Ante estas nuevas realidades se ha hecho necesario afrontar dichos cambios en el entorno interno (organización) y externo (ambiente internacional). Hoy en día la visión en los Negocios Internacionales -N.I.- es estratégica. Su enfoque integrador (corporatividad endógena y exógena), funcional y gerencial y su método de investigación ínter, pluri, trans, y multidisciplinario hacen necesario que se tenga una orientación hacia la investigación cualitativa. Por esto tomamos como objeto de estudio el proceso de formación del administrador.

A partir de los años noventa se empezó a vislumbrar otro tipo de análisis. Un análisis más integrador de variables de todo tipo, en el cual se integran las diferentes disciplinas, con un elemento nuclear: la gerencia. En dicho análisis, se empiezan a abrir campo teorías que en algún momento ratifican una división internacional del trabajo; que ha cambiado las características iniciales que se denotaban con la dotación de factores y ha pasado por diferentes caracterizaciones hasta nuestros días. Depende, también, de los niveles de obsolescencia de los productos en el ciclo de vida internacional; por línea, acepción que hace referencia a productos, bienes o servicios que satisfacen determinado renglón; y profundidad, que son las variantes que se presentan en el mercado de productos, y otras que consideran una ampliación de la brecha entre países desarrollados y países dependientes. Inclusive, se podría considerar que -dependiendo de las anteriores- hay unas condiciones objetivas que no permitirían por la lógica y dinámica del mercado, para las naciones atrasadas, ser parte del mismo en igualdad de condiciones.

De hecho, Porter -investigador y teórico de la ventaja competitiva- enfatizaba en los años 80 en la creación de una teoría “a escala sectorial y los principios de estrategia competitiva” (Competitive Strategy 1980) (Competitive Advantage -1985) y (Competition in Global Industries 1986). Con el tiempo, se encontró un cambio cualitativo en la observación de este tipo de fenómenos, cuando se integra a este análisis la política gubernamental y sus políticas instrumentales y, aún más allá, el concepto y desarrollo de nación como concepto holístico. Esta es una concepción inicialmente de los individuos -según Abraham Maslow, “el individuo es un todo integrado y organizado”- y para el caso de una nación, significaría que toda la nación ha de estar motivada y no solo parte de ella. Es la nación la que va en busca del crecimiento y desarrollo económico; por supuesto, teniendo en cuenta las necesidades organizacionales y las necesidades individuales, como motor en esa búsqueda. En la órbita psicológica es denominada Teoría holístico-dinámica.

En algún momento, el enfoque de Porter y su teoría de ventaja competitiva (Porter, 2007), como elemento de estandarización en la lógica del mercado no recupera elementos sustanciales de análisis como la cultura, tal vez por su análisis sectorial y los segmentos que analiza.

Ante la afirmación de la importancia de la política gubernamental para Porter, poca; “el gobierno bien puede decirse que interviene en la competencia internacional, pero rara vez lo hace en un papel estelar” (Porter, 2003, p. 26) valdría la pena contrastarla con la realidad de algunos países.

En la óptica de la competitividad, algunos autores la ubican dentro de una racionalidad financiera y cambiaria, en la cual factores como tipo de cambio y tasas de interés son preponderantes; otros consideran que depende del costo de la mano de obra y su abundancia; otros, de la posesión sobre los recursos naturales en grandes cantidades, otros, de la política gubernamental y otros, que está determinada por prácticas de gestión de las relaciones entre gerencia y líneas subordinadas. Así se demuestra que es la combinación de varios factores lo que genera la competitividad de cualquier nación o país.

Vale la pena tener en cuenta los análisis monodisciplinarios en que incurren algunos sectores de analistas, que parten de la consideración de que “los modelos no tienen en cuenta procesos de aprendizaje, ni la generación de conocimiento”, en sí es la crítica que se hace al Neoclasicismo, Neoinstitucionalismo y Neodecisionismo.

La competitividad es hoy una consecuencia de la globalización, es la maximización de los procesos de estandarización a nivel mundial, que se basan en la combinación de una serie de factores en los que se cumplen niveles mínimos y, en algunos casos, máximos certificados de calidad en una acepción integral; de ahí que un elemento de análisis en el caso específico de países es el de los modelos de gerencia y, por supuesto, los procesos de formación de los gerentes.

En términos estructurales, las organizaciones han cumplido con el desarrollo normal de todas las organizaciones. Pasan por estructuras simples, estructuras funcionales, estructuras divisionales y estructuras matriciales; de acuerdo con las características en la agrupación de tareas y de elementos especializados en áreas orgánicas o departamentos, definiendo las agrupaciones básicas en la estructura organizativa formal, con una compartimentación federal, sobretodo compartiendo la misma misión y cultura; sobre la base de una identidad propia de objetivos; la delegación y la dirección están en el centro u orden divisional, según (Grande y otros, 2008, p. 24).

Por el desarrollo de las organizaciones y por sus propias necesidades -dado su crecimiento-, se empiezan a departamentalizar con el énfasis funcional o especializado pertinente; dependiendo del sector en el cual operan; generándose gerencias intermedias, cada vez más grandes; perdiéndose, paulatinamente, su simplicidad y haciéndose cada vez más complejas.

El cambio del entorno y la orientación hacia el exterior hacen que esas estructuras simples cambien y generen un proceso de planeación organizacional, acorde con las políticas implementadas por el gobierno; es decir, se construyen ejes de desarrollo organizacional sobre bases de la superestructura y política macroeconómica del Estado.

Este desarrollo de las empresas y la especialización llevan a la generación de estructuras divisionales en las que se agrupaban líneas de productos o conjuntos de articulación comercial, orientados a nichos o segmentos del mercado internacional. Al surgir

dichas estructuras, toma capital importancia, en forma tácita, la gerencia por objetivos, caracterizada por la determinación de la alta gerencia, las gerencias intermedias y las gerencias operativas, del conjunto de metas comunes, las responsabilidades en función y la aplicación de medidas y valoraciones de los resultados (Tarrant,1977, p. 100-107). Esto es porque se definen como eje articulador las metas u objetivos en términos cuantitativos; se presenta una descentralización de facto y cada ente organizacional se dedica a su objeto de trabajo; guardándose una interrelación y coordinación central en políticas corporativas generales, pero con independencia por área de influencia.

Ya en los últimos años se ha dado un cambio en la contratación de gerentes; se ha buscado seguir el esquema racional burocrático en el que el mérito es fundamental, haciendo exámenes que verifiquen la competitividad de los aspirantes a cargos gerenciales. Por supuesto, un elemento fundamental tenido en cuenta es el posicionamiento y perfil de la universidad de la cual egresó el aspirante. En el sentido estricto, una vez producida la contratación se hace énfasis en la capacitación. Taylor, en *Principios de la administración científica*, lo acentuaba en su teorización, inicialmente “una selección adecuada, para luego adiestrar” que en la contemporaneidad sería capacitar y educar.

En tiempos de inserción en el mercado internacional, cuando la inversión en infraestructura es importante, se considera que este estilo de inserción gerencial es demasiado riesgoso y audaz. Esta visión es reduccionista, pues sólo considera la empresa en forma aislada y a corto plazo. Con la implementación de las medidas del gobierno en la estrategia de tomarse mercados exteriores, la perspectiva se ubica en el largo plazo, con los resultados que se aprecian en sus indicadores.

La gerencia sectorial, haciendo referencia a la gerencia por unidades estratégicas de negocio U.E.N., se ha visto beneficiada por las relaciones intersectoriales, sea del sector público o privado. Hay unas relaciones de complementariedad en las cuales todos los actores obtienen beneficios.

En la órbita del proceso administrativo público es importante la consideración de la planeación del desarrollo como política pública de Estado, así como sus diferentes componentes. La planificación y la organización, considerando la estructura del Estado con superestructura involucrada y sus modelos de dominación. La dirección, es decir, el ente coordinador -o sea, el ejecutivo- con sus diferentes dependencias y el control con sus diferentes organismos adscritos. Por supuesto, todos ellos deberían ser influenciados por administradores profesionales competitivos.

La planificación de base empresarial debe permitir el diseño concertado de los planes sectoriales y la ejecución y control de los mismos. En la formulación de los mismos debe estar presente una Junta de Planeación Económica, en la cual tienen asiento otras juntas como el DNP, Educación, Planeación Sectorial, Infraestructura, Desarrollo Social, Investigación Económica, Relaciones Exteriores, Planeación Financiera, Comercio Exterior, Inversión Pública, etcétera. Los planes sectoriales deben surgir de la iniciativa de las asociaciones del sector privado concertadas con el sector público donde se presenten unas relaciones de cooperación.

Papel relevante en esta planificación tiene la investigación educativa. Al respecto, Vergara (2010) anota:

La investigación educativa debe ser entendida como un acto sustantivo y comprometido que tiene el propósito de abordar las problemáticas y situaciones que

afectan un contexto socioeducativo particular, con el fin de producir o descubrir nuevos elementos teóricos y realizar las acciones, que modifiquen o transformen la realidad estudiada, desde lo cognitivo y valorativo de las prácticas cotidianas. Lo que implica la generación de nuevos aprendizajes, nuevas teorías, reflexiones y acciones a partir de la investigación.

Por lo anterior se puede decir que la investigación educativa puede llegar a tener alguna influencia en la toma de decisiones de política pública, ello en el entendido de que no es una actividad neutra sino que lleva una intencionalidad, lo que requiere de la sensibilidad y de la toma de conciencia por parte de los actores del proceso para identificar y cuestionar aquellos aspectos que desvirtúan la razón de ser de la realidad práctica de la investigación. Es una parte consustancial del quehacer de las instituciones educativas, su presencia tiene varias e importantes finalidades, ya que puede constituirse en dispositivo para el desarrollo social. (Vergara, 2011)

El desarrollo de los países está permeado, ya que la economía globalizada ha impuesto nuevas condiciones en los negocios internacionales, en su realidad educativa y de formación profesional y, por supuesto, en las nuevas realidades de las organizaciones en sus entornos interno y externo. Por tanto, la gerencia como tal tiene nuevos desafíos entre ellos el mantenimiento de la vitalidad corporativa, en términos de competitividad con la perspectiva de la innovación, la investigación y el desarrollo; y para esto, necesita de elementos de juicio, respecto del proceso de formación de los gerentes profesionales.

Definitivamente, la influencia de la gerencia y su papel de articulación y dinamización en la búsqueda del progreso económico y la competitividad están a la orden del día. Se debe dar claramente una orientación sinérgica, holística y emprendedora en la búsqueda de cumplir derroteros o metas corporativas; tanto en la gerencia pública como en la gerencia privada en las que prima el interés nacional.

## **Influencia de las políticas públicas educativas en la formación de gerentes profesionales**

Estudiando las Metas Educativas 2021 acordadas en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, El Salvador, mayo 2008, encontramos una correspondencia directa con el objeto de estudio enunciado:

“Meta 1. Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.

Meta 2. Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.”

Se busca que todos los actores actúen en la transformación, mejoramiento y búsqueda de profesionales más competitivos -ahí encontramos tácitamente los conceptos estelares: calidad (pertinencia, relevancia, eficiencia, eficacia y equidad); igualdad (justicia), inclusión (diversidad), participación(sociedad) y gobierno (gobierno, gobernabilidad y gobernanza)-ampliando la participación en la definición de criterios que generen sinergias para la competitividad en las organizaciones; es decir, las fuerzas vivas, gremios, las universidades, institutos de investigación, los estudiantes, egresados, profesores y expertos están invitados a esta construcción social. En definitiva, todos los actores se verán beneficiados.

Meta 5. Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar. La búsqueda de la competitividad es el elemento central ya que la competitividad es un derivado de la calidad, expresado en el currículo de los programas de formación en la gerencia. También se enuncia en los objetivos misionales de las entidades de educación superior y en la parte práctica del proceso de formación y en la relación de aprendizaje profesor-estudiante.

Meta 6. Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional.

Nada más claro que un profesional competitivo para tener acceso no solo al empleo personal, sino a ser agente de cambio en las organizaciones en las cuales se puede desempeñar o, en las cuales tiene interés. Esto significa que no solo el interés personal, sino un interés colectivo, el de tener mejores dirigentes para las diferentes organizaciones de la sociedad, muestra alta coherencia en el objeto de estudio enunciado.

Meta 7. Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.

La búsqueda de un profesional competitivo lleva necesariamente a una actualización constante; por esto, los profesionales con estas características están obligados a mantener un ritmo de perfeccionamiento sostenido.

Meta 8. Fortalecer la profesión docente.

Toda vez que el docente es uno de los actores más importante en el proceso de formación, se hace necesario darle los elementos de desarrollo académicos para fortalecer dicho papel y, consecuentemente, cumplirá con su labor en términos de calidad, con un mejoramiento continuo y vivencial de la competitividad.

Meta 9. Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.

El fortalecimiento de la investigación científica lleva al cumplimiento del trívium de la universidad: investigación, formación y extensión. Esto está omnipresente en todos los procesos de formación; por tanto, en el objeto de estudio es fundamental.

Meta 10. Invertir más e invertir mejor.

Competitividad es racionalización y no hay mejor ejemplo que el caso financiero para ejemplificarlo. El hecho de formar profesionales más competitivos lleva necesariamente a que la formación sea una inversión y no un gasto, como consideran algunos actores del proceso de formación.

Meta 11. Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto de las Metas 2021.

Evaluar los sistemas educativos es coherente con la revisión de los procesos de formación profesional toda vez que, en gran parte de las metas 2021, se encuentran involucrados elementos de cambio y mejoramiento cuyos objetivos son impactar en las sociedades, en las que aparecen esos procesos de formación.

## Conclusiones

En el presente ensayo se abordó la siguiente agenda de las políticas educativas: el derecho a la calidad, curriculum y administración, factores asociados a la formación competitiva de los administradores en forma integral y escalar; las políticas públicas educativas: metapolíticas, macropolíticas y mesopolíticas; así como la superestructura o marco legal y normativo de la

educación superior en Colombia; con una apreciación diagnóstica y propositiva del entorno interno y externo de las organizaciones y su influencia en la formación de gerentes profesionales; teniendo en cuenta los impactos que se dan en la sociedad, las organizaciones y los individuos.

Se logró un referente respecto de la influencia de las políticas públicas en los actores y escenario del proceso de formación de los gerentes o administradores profesionales, para una mayor influencia en los sitios donde ejercerán su labor: nación, organizaciones, familias, etc.

Se describió la situación diagnóstica de dichos escenarios y dichos actores para una mejor comprensión de las influencias que ejercen en forma dependiente e interdependiente, de causal o efecto.

Asimismo, se enunciaron las Políticas públicas educativas y prospectivas de la educación superior desde el marco global (internacional), las Políticas de educación superior y el marco legal vigente de la educación superior en Colombia; haciendo una reflexión sobre Educación, sociedad y Estado en el contexto internacional; la planificación nacional, la toma de decisiones y la formulación de políticas; así como de la Influencia de las políticas públicas educativas en la formación de gerentes profesionales, contrastando las metas 2021, con los aportes al desarrollo que generarán a los países, las sociedades, las organizaciones y los individuos que hacen parte de estas.

## Referencias bibliográficas

Ferreya, A. (2012) *Formación técnico profesional: el caso de los institutos superiores y su contribución al desarrollo socioeconómico*. Córdoba: comunic-Arte. Universidad católica de Córdoba.

<http://tesis.bibdigital.uccor.edu.ar/23/1/2012>. Ferreyra. Formacion tecnico superior.pdf

Mojica, f. (1991) *Técnicas para visualizar el futuro*. Bogotá: Legis Editores.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan nacional de desarrollo. Prosperidad para todos 2010-2014.

Grande, F., Ruiz, M y Hernández, J. (2008) *Formas Organizativas*. Jaén: Universidad de Jaén.

Maslow, A. (1991) *Motivación y personalidad*. Madrid (España): Ediciones Díaz de Santos S.A.

McGregor, D. (1994) *El lado humano de las organizaciones*. Santa Fe de Bogotá: Mc Graw Hill Interamericana.

Ministerio de Educación Nacional. (2010). Ley 30 de 1992.

Ministerio de Educación Nacional. (2010). Ley 115 de 1994.

David, F. (2003) *Conceptos de Administración Estratégica*. México: Pearson-prentice hall Inc.

Porter, M. (2.007). *La ventaja competitiva de las naciones*. Bogotá: Javier Vergara Editores.

Porter, M. (2.003). *Competition in global Industries*. Bogotá: Javier Vergara Editores

Porter, M. (2.005). *Competitive advantage*. Bogotá: Javier Vergara Editores.

Porter, M. (2.007). *Competitive Estrategy*. Bogotá: Javier Vergara Editores.

Porter, M. (2.004). *Competitive Estrategy*. Bogotá: Javier Vergara Editores.

Presidencia de la Republica de Colombia. (2010). Constitución Política de Colombia.

Tarrant, J. (1977). Drucker: *The Man Who Invented the Corporate Society*. México D.F.: Editorial Diana.

Vergara, M. (2010) Simposio: *“La investigación educativa ante las políticas públicas y la generación de conocimiento”* Noviembre 4 al 10 de 2010. Lima, Perú. IV CONGRESO IBEROAMERICANO DE DOCENCIA UNIVERSITARIA. ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE DIDÁCTICA UNIVERSITARIA (AIDU)

[http://redaberta.usc.es/aidu/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=636&Itemid=8](http://redaberta.usc.es/aidu/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=636&Itemid=8)

Weber, M, (1982) *Economía y Sociedad*, México D.F.: Fondo de cultura Económica.

Weber, M. (1976) *¿Que es la burocracia?* Buenos Aires, Pléyade.

## II. Política educativa en el nivel de educación superior

### Una aproximación entre la relación de las competencias en educación superior y las políticas educativas en Colombia

Luis Enrique Rojas Cárdenas<sup>18</sup>

#### Introducción

El presente ensayo tiene como propósito desarrollar una aproximación de las *competencias* tomando como referente el Espacio Europeo de la Educación Superior (EEES), desde la Declaración de Bolonia en 1999, que dio inicio a un proceso de convergencia cuyo objetivo era facilitar el intercambio de títulos y adaptar el contenido de estudios universitarios a las demandas sociales. Se mencionaran algunos referentes importantes que dieron origen al proceso y otros que surgieron después; como declaraciones, cumbres y conferencias mundiales. El ensayo se desarrollará bajo las propuestas más significativas que se desprendieron del proceso de Bolonia, tales como el Proyecto Tuning Europeo (1999), y el Proyecto Tuning-América Latina (2004), referentes principales en cuanto a competencias.

También se abordaran algunos documentos macro que surgieron paralelamente al proceso de Bolonia, como referentes y fundamento de las políticas educativas actuales en Latinoamérica, y que dieron una nueva orientación y diseño de políticas sectoriales en educación. Finalmente se intentará describir cómo fue la incidencia del proceso anterior en el contexto Colombiano, y cuáles fueron las políticas educativas nacionales que surgieron en relación con las competencias, como una dinámica de los sistemas educativos, en este caso “*La Evaluación de la Calidad en Educación Superior*”.

#### Contexto internacional

En la última década del siglo XX, los países han enfrentado de distinta forma un acercamiento entre el mundo productivo y el mundo educativo; algunos centrándose más en las *competencias generales*, como las propuestas del Espacio Europeo de la Educación Superior (EEES) y otros en competencias más directamente relacionadas con las ocupaciones específicas, como las propuestas generadas por el Reino Unido y Australia. Cualquiera que sea el camino a seguir, se identifican propósitos formativos en el porqué y para qué del acercamiento entre estos dos mundos, como se afirma en la versión del documento en borrador “Política pública sobre educación superior por ciclos secuenciales complementarios (Propedéuticos)”.

---

<sup>18</sup> Licenciado en Matemáticas de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Magíster en Evaluación en Educación de la Universidad Santo Tomás; Estudiante del Doctorado en Educación de la Universidad Santo Tomás. Docente de Matemáticas de la Universidad Militar Nueva Granada. Email: [doctoreducationlerc@gmail.com](mailto:doctoreducationlerc@gmail.com) y [luis.rojas@unimilitar.edu.co](mailto:luis.rojas@unimilitar.edu.co)

- Atender a las necesidades de ser países más competitivos que respondan a los retos de un mundo globalizado, haciendo más eficiente y eficaz la formación profesional.
- Disminuir la brecha existente entre la formación profesional y el mundo laboral.
- Contribuir a la articulación entre las diversas instituciones de educación superior de las regiones y favorecer la movilidad.
- Asumir el reto de formar jóvenes que estén preparados para continuar su proceso formativo de una manera permanente, y así puedan adaptarse a las diversas profesiones y ocupaciones que tendrán a lo largo de la vida (Bogotá, Mayo de 2010, p. 5).

Existe una exigencia del modelo de desarrollo (globalización cultural y apertura económica), que son productos de diferentes instancias en el contexto de acuerdos internacionales como: Declaraciones conjuntas sobre educación, Cumbres de Ministros y Mandatarios, Conferencias y Recomendaciones de organismos multilaterales entre otros.

Según Goñi (2005), en estos acuerdos se toman decisiones mundiales en lo referente a la economía mundial y tendencias teóricas sobre desarrollo social. Pero es necesario aclarar que -en sus inicios- el EEES (European Higher Education Area: EHEA) fue iniciativa de los ministros de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania. Estos funcionarios firmaron, en París en 1998, la denominada declaración de “La Sorbonne”, que agrega su extensión a otros miembros de la unión europea (UE) como el proceso de Bolonia (1999). Esto que da origen a las siguientes declaraciones: la Declaración de Praga (2001), la Conferencia de Berlín (2003), la Conferencia de Bergen (2005), el comunicado de Londres (2007), el Proceso de Bolonia (Louvain- la- Neuve, 2009), la conferencia mundial sobre la educación superior (Educación Superior en el siglo XXI), realizada por la UNESCO (París, 1998), y la conferencia mundial de la educación superior (Las nuevas Dinámicas de la Educación Superior y de la Investigación para el Cambio Social y el Desarrollo), realizada por la UNESCO (París, 2009).

En el EEES, en la declaración conjunta de los ministros europeos de educación (Bolonia, 1999), varios países europeos han firmado esta declaración al igual que en la declaración de la Sorbona (25 de mayo, 1998), en la necesidad de crear un espacio europeo de la enseñanza superior como medio para fomentar *la movilidad y la empleabilidad*.

Pocos ponen en duda que la Europa del conocimiento es un factor insustituible de cara al desarrollo social y humano y a la consolidación y el enriquecimiento de la ciudadanía europea, capaz de ofrecer a los ciudadanos las *competencias* necesarias para responder a los retos del nuevo milenio y reforzar la conciencia de los valores compartidos y de la pertinencia a un espacio social y cultural común (Bolonia, 1999).

Las instituciones de enseñanza superior europeas han aceptado este reto, siguiendo los principios fundamentales expuestos en la *Magna Carta Universitatum*, adoptada en Bolonia en 1988. Por medio de la *independencia y autonomía* de las universidades se debe garantizar que los sistemas de enseñanza superior y de investigación puedan adaptarse continuamente a las necesidades, a las expectativas de la sociedad y a la evolución de los *conocimientos científicos*, donde la vitalidad y eficacia de una civilización se mide por el influjo que su cultura ejerce sobre otros países, garantizando así la capacidad de atracción del sistema europeo de enseñanza superior, este al nivel y sea consistente con su tradición cultural y científica.

Hasta finales del 2004 el Proyecto Tuning había sido una experiencia exclusiva de Europa, que implicó un reto para las instituciones de educación superior en la creación de un EEES, como respuesta al desafío planteado en la Declaración de Bolonia. Según la definición

que se da de Tuning en el informe final de la fase dos del proyecto europeo (2002-2004), se entiende que: “En inglés, -tune- significa sintonizar una frecuencia determinada en la radio; también se utiliza para describir la “afinación” de los distintos instrumentos de una orquesta, de modo que los intérpretes puedan interpretar la música sin disonancias”; es decir, se genera un espacio para “afinar” las estructuras educativas en cuanto a las titulaciones de manera que estas pudieran ser comprendidas, comparadas y reconocidas en el área común europea.

Desde la declaración de la Sorbona (París, 1998), se había planteado el diseño de un sistema de Educación superior que fuera flexible y sirviera para establecer comparaciones y equivalencias a escala internacional, por medio de un *sistema de créditos*, como el sistema ECTS (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos) y semestres; facilitando así el acceso a varios programas, a estudios multidisciplinarios, al perfeccionamiento de idiomas y a la habilidad para utilizar las nuevas tecnologías de la información. Para lo anterior es importante el reconocimiento internacional de la titulación de primer ciclo; en el ciclo de posgrado se tendría la elección de una titulación de master de corta duración y una titulación de doctorado más extensa con énfasis tanto en la *investigación* como en el *trabajo autónomo*. Según esta declaración, en Lisboa (1997) se acordó una convención que reconoce las cualificaciones obtenidas en Educación Superior en Europa dentro del campo académico, donde se establecen requisitos básicos y se reconoce a cada país el derecho a tomar parte en el proyecto.

Algunas referencias conceptuales sobre la definición del término competencia se citan en documento de borrador de Políticas públicas.

- Proyecto Tuning Europa: “Combinación dinámica de conocimiento, comprensión, capacidades y habilidades”.
- Modelo Australiano de Formación Técnica: “Conjunto de características necesarias para el desempeño en contextos específicos. Es una compleja combinación de condiciones (conocimiento, actitudes, valores y habilidades) y tareas a desempeñar en determinadas situaciones [...] permitiendo incorporar la ética y los valores como desempeño competente”
- La organización Internacional del trabajo (OIT): “Capacidad de articular y movilizar condiciones intelectuales y emocionales en términos de conocimientos, habilidades, actitudes y emociones en términos de conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas, necesarias para el desempeño de una determinada función o actividad, de manera eficiente, eficaz y creativa, conforme a la naturaleza del trabajo...”
- La Fundación Chile: “Las actitudes, conocimientos, y destrezas necesarias para cumplir exitosamente las actividades que componen una función laboral, según estándares definidos por el sector productivo”.
- UNESCO: “La adaptación de la persona a la situación y su contexto constituye, por esencia, el desarrollo de una competencia”.
- Carlos Vasco: “Conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, comprensiones y disposiciones cognitivas, metacognitivas, socioafectivas y psicomotoras apropiadamente relacionadas entre si para facilitar el desempeño flexible, eficaz y con sentido de una actividad o de cierto tipo de tareas en contextos nuevos y retadores”.
- Consejo Federal de Cultura y Educación Argentina: “Conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes, valores y habilidades relacionadas entre sí, que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional”.

En el Consejo Europeo de Lisboa (2000), se definió como meta estratégica para la unión europea (UE) una economía -basada en el conocimiento- más competitiva y dinámica, capaz de mantener un crecimiento sustentable con más y mejores empleos y mayor coherencia social”, donde se sugiere a los Estado Unidos que defina las nuevas habilidades básicas a ser obtenidas a través de un entrenamiento a lo largo de la vida que abarque: las tecnologías de la información y comunicación (TIC), la cultura tecnológica, las lenguas extranjeras y las destrezas sociales y empresariales.

Posteriormente en el informe puesto en práctica del programa “educación y formación” de la UE en el Consejo (2002), se identifican ocho competencias claves para el aprendizaje a lo largo de la vida, que son:

- Comunicación en lengua materna
- Comunicación en lenguas extranjeras
- Competencias matemáticas y competencias básicas en ciencia y tecnología
- Competencia digital
- Aprender a aprender
- Competencias sociales y cívicas
- Sentido de la iniciativa y espíritu de empresa
- Conciencia y expresión cultural

Las competencias claves representan un paquete transferible de conocimientos, habilidades y actitudes que todos los individuos requieren para su satisfacción y desarrollo personal, inclusión y empleo. Estas se deben haber desarrollado al finalizar el periodo de formación formal obligatoria y deben constituirse en el fundamento para la obtención de nuevo conocimiento como parte de aprendizaje a lo largo de la vida.

Las competencias anteriores son interdependientes y, para cada una de ellas, se hace importante tener en cuenta la reflexión crítica, la creatividad, la iniciativa, la resolución de problemas, la evaluación de riesgo y la toma de decisiones.

En algunos países europeos la formación para los oficios está normalizada por entidades gubernamentales similares al SENA en Colombia; pero la formación académica de nivel superior no está estructurada sobre la base de competencias laborales, en su lugar se han definido competencias genéricas y específicas para un grupo de profesiones dentro del proyecto Tuning Europa, donde se distinguen tres tipos de competencias genéricas:

- Competencias instrumentales: capacidades cognitivas, metodológicas, tecnológicas y lingüísticas.
- Competencias interpersonales: capacidades individuales tales como habilidades sociales (interacción y cooperación).
- Competencias sistémicas: capacidades y habilidades relacionadas con sistemas globales

El Proyecto Tuning Europa se convierte en una metodología propia, Tuning-América Latina, bajo cuatro líneas de trabajo: 1) Competencias (genéricas y específicas de las áreas temáticas); 2) Enfoques de enseñanza, aprendizaje y evaluación de estas competencias; 3) Créditos académicos; 4) Calidad de los programas.

En la **primera línea**, se identifican competencias compartidas, que puedan generarse de cualquier titulación y que son importantes para ciertos grupos sociales, y las específicas que están vinculadas con la disciplina y son las que le confieren identidad y consistencia a un programa específico. Al definir competencias y resultados de aprendizaje, se desarrollan

puntos de referencia consensuados, que sientan las bases para la garantía de la calidad y contribuyen con los procesos de evaluación nacional e internacional.

En la **segunda línea**, se propone preparar una serie de materiales que permita visualizar cuáles serán los métodos de enseñanza, aprendizaje y evaluación más eficaces para el logro de los resultados del aprendizaje y las competencias identificadas. Aquí se reafirma que si se quiere contribuir a logro de la calidad, se debe realizar una comparabilidad de los métodos y criterios para evaluar el logro de las competencias.

En la **tercera línea** se inicia una reflexión sobre el impacto y la relación de este sistema de competencias con el trabajo del estudiante, y su conexión con el tiempo resultante medido en créditos académicos en relación con los enfoques de enseñanza, aprendizaje y evaluación; luego es importante tener claridad en el papel de los créditos, la asignación de los créditos a los cursos, el diseño global del programa de estudio, el cálculo de los créditos en base al trabajo del estudiante, la relación entre el trabajo del estudiante, los métodos de enseñanza y los resultados del aprendizaje.

Finalmente, la **cuarta línea** del proyecto destaca que la calidad es parte integrante del diseño del currículo basado en competencias, lo que resulta fundamental para articular las líneas anteriores.

A diferencia del Proyecto Tuning Europa, el proyecto Tuning- América Latina no ha fijado una fecha para concretar un Espacio de Educación Superior, tampoco tiene un marco político claramente acordado; sin embargo ha propiciado elementos que faciliten la reflexión, con el propósito de llegar a acuerdos básicos en el marco de la educación superior. El proyecto propone vincular responsables de política universitaria de 19 países latinoamericanos, para dialogar sobre las potencialidades de trascender las fronteras. De esta forma el proyecto - además de las universidades- organizó los Centros Nacionales Tuning (CNT), para ejecución y difusión del proyecto en los diferentes países.

La experiencia del proyecto Tuning-América Latina ha brindado ciertos lineamientos y reflexiones sobre temas de interés como:

- Un sistema centrado en el estudiante y basado en competencias
- Nuevos paradigmas en el campo educativo
- El reconocimiento de titulaciones entre los países latinoamericanos.
- La construcción conjunta de un espacio para dialogar sobre educación superior, con una mirada centrada en la calidad y buscando soluciones concretas y accesibles a problemas compartidos (p. 31).

En la publicación “Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina”, en el informe final para intercambios académicos el Proyecto Tuning-América Latina 2004-2007, se proponen -para la educación superior latinoamericana- veintisiete *competencias genéricas* que se agrupan de acuerdo con la afinidad, en cuatro factores:

**Proceso de aprendizaje:** Capacidad de abstracción, análisis y síntesis, Capacidad de aprender y actualizarse permanentemente, Conocimiento sobre el área de estudio y la profesión, Capacidad para: identificar, planear y resolver problemas, Capacidad crítica y autocrítica, Capacidad de investigación, Habilidad para: buscar, procesar y analizar información procedente de diversas fuentes, Capacidad de comunicación oral y escrita, y Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica.

**Valores sociales:** Compromiso con su medio socio-cultural, Valoración y respeto por la diversidad y multiculturalidad, Responsabilidad social y compromiso ciudadano, Compromiso con la preservación del medio ambiente y Compromiso ético.

**Contexto tecnológico internacional:** Capacidad de comunicación en un segundo idioma, Habilidad para trabajar en contextos internacionales y Habilidades en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación.

**Habilidades interpersonales:** Capacidad para tomar decisiones, Habilidades interpersonales, Capacidad para motivar y conducir hacia metas comunes, capacidad de trabajo en equipo, Capacidad para organizar y planificar el tiempo, Capacidad para actuar en nuevas situaciones, Capacidad creativa, Habilidad para trabajar en forma autónoma, Capacidad para formular y gestionar proyectos y Compromiso con la calidad.

La identificación y selección de estas competencias se llevó a cabo mediante un proceso que contó con la participación de 4.558 académicos, 7.220 graduados, 9162 estudiantes y 1.669 empleadores de los 19 países que forman parte de Tuning América Latina, entre ellos, Colombia (p. 50). Para la definición de estas competencias cada Centro Nacional Tuning (CNT), cada país presentó una lista de competencias genéricas, teniendo como punto de partida las 30 competencias que ya había definido Tuning para el EEES. La validación fue cumplida a través de una consulta realizada por las universidades, mediante la cual se pudo establecer que para todos los grupos consultados la definición de una titulación universitaria se debe considerar estas 27 competencias genéricas.

Según Gajardo M (1999), citado por Albornoz (2005, p. 33), los años 90 fueron muy prolíferos en iniciativas de innovación y cambio en educación, afectando con ello a la mayoría de los países latinoamericanos, se promovió la modernización de los sistemas de gestión, la mejora de la calidad y equidad de la educación y el fortalecimiento de la profesión docente. Según Albornoz (2005, p. 33) la prioridad de la educación tiene dos objetivos, primero el mejoramiento de la calidad de la educación como fuente competitividad y segundo se refiere a una educación de alta calidad, como sinónimo de desarrollo nacional auto-sostenido, no solo de competitividad internacional. Es así como, desde las declaraciones, cumbres, conferencias mundiales y los Proyectos Tuning, se piensa en una economía competitiva y globalizada, en un desarrollo tecnológico y una fuerza laboral con alto nivel de educación. Como afirma Delors (1996, p. 192), el desarrollo de un país supone en particular que su población activa sea capaz de utilizar tecnologías complejas y dar muestras de competitividad y espíritu de adaptación.

De acuerdo con lo expuesto, la competitividad entre los sujetos hace parte de la lógica del funcionamiento del modelo de desarrollo y refleja el “espíritu de adaptación” adquirido en un proceso educativo continuo; así, una nueva manera de nominar la capacidad de los sujetos para integrarse al mundo del trabajo: el Capital Humano (CH) que a diferencia del Desarrollo de Recursos Humanos (DRH), ya no es responsabilidad de las instituciones, sino compromiso de cada sujeto de alcanzar su proceso de formación, garantizando esta dinámica que se genere competitividad permanente, según López (1994), citado por Bustamante (2002), lo define así:

El concepto de capital humano –introducido por Theodor W. Shultz como un conjunto de atributos cualitativos adquiridos por la población que son valiosos y pueden ser aumentados por medio de la inversión apropiada- nos remite a un factor considerado en la actualidad por empresas y por estados modernos como fundamental para el progreso económico. Según Shultz es humano porque está incorporado al hombre y es capital

porque es fuente de satisfacciones futuras, de ganancias futuras, o de ambas cosas (p. 134).

De acuerdo con los diferentes documentos como referentes y fundamento de las políticas educativas actuales, que marcan un nuevo rumbo en el diseño y orientación de las políticas sectoriales en educación, se pueden mencionar:

**El Consenso de Washington:** representa acuerdos básicos del Banco Mundial y del BID, donde a comienzos de los 90, donde Williamson sistematizó 10 puntos, los cuales fueron resumidos por Larraín (citado por Albornoz, 2005, p.134), donde se propone para Latinoamérica lo siguiente: una disciplina fiscal, baja de la inflación, reducción del gasto público, una reforma tributaria, atractivas tasa de interés para estimular el ahorro, tipo de cambio determinado por el mercado, política comercial, inversión extranjera directa, privatizaciones y desregulación, como forma de promover la competencia.

**La Conferencia mundial de educación para todos (Jomtien, 1.990):** organizada por el PNUD, la UNESCO, la UNICEF y el Banco Mundial, con presencia de más de 90 países, algunos de sus puntos centrales, fueron: satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, universalizar el acceso a la educación, atención en el aprendizaje (capacidad de raciocinio, aptitudes y valores), ampliar los medios para una mayor cobertura de la educación básica, mejorar condiciones de aprendizaje y fortalecer la solidaridad internacional entre otras.

**Educación y conocimiento: eje de transformación productiva y equidad (CEPAL/UNESCO, 1992):** la propuesta es que para aumentar la competitividad, el desafío de Latinoamérica es la transformación de la calidad de la educación; una transformación bajo la base del criterio de equidad, entendida como "igualdad de oportunidades, compensación de las diferencias"; y el criterio de eficacia (metas) y la eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación (CEPAL. 1992, p. 203); para lograr lo anterior propone: una cobertura universal y calidad para la educación básica, autonomía institucional mejorando mecanismos de regulación pública, revalorización social y económica de los docentes. Finalmente indica dos orientaciones en las políticas de financiamiento para el mejoramiento de la calidad y la equidad: el uso de mecanismos competitivos y selectivos para la asignación de parte del financiamiento público y así compensar las desigualdades existentes.

En las propuestas anteriores se definen conocimientos básicos requeridos para responder a las necesidades del momento, se señalan parámetros de relaciones entre la educación y el mundo del trabajo, se coloca a la calidad del servicio educativo como una prioridad. El término competencia se presenta en forma reiterativa y esta implícito en las propuestas; luego puede existir el riesgo que todo conocimiento, habilidad, destreza y valor, sea convertido en una competencia, y desde luego en una demanda para la educación, como propósito formativo requerido.

Las agencias internacionales como el Banco Mundial y el BID, diseñaron políticas, determinaron prioridades y estrategias para la reforma educativa, como lo afirma Gajardo, citado por Albornoz (2005, p. 137), se propuso una transformación radical de políticas en lo concerniente a: logros de rendimiento comparables internacionalmente, fortalecimiento de autonomía escolar y capacidades gerenciales, capacitación de docentes, una equidad focalizada a grupos vulnerables, entre otras. Se recomendó centrar recursos públicos en el sector de la Educación Básica, con ocho años de instrucción mínima y como base para el desarrollo sustentable y de largo plazo para aliviar la pobreza; donde de afirma que "la

inversión en educación contribuye a la acumulación de (CH), lo que es esencial para incrementar el ingreso y lograr un crecimiento económico sustentable” (Banco Mundial, 1996:1-2).

Afirma Gajardo, M. (2003:39), haciendo referencia a Tedesco, J.C (1993), citado por Albornoz (2005, p.135), que los aspectos más recurrentes de las delegaciones latinoamericanas a la Conferencia Mundial de Educación para Todos, fueron: “la urgencia de definir el concepto de necesidades básicas de aprendizaje como piso y no como techo de las aspiraciones educativas y el énfasis en la solución de problemas estructurales derivados de la asimetría relación entre los países desarrollados y en desarrollo como condición necesaria para el logro de los objetivos educativos postulados por la conferencia internacional”; posteriormente en los acuerdos de Quito (1991), Santiago (1993) y Kinston (1996), se tiene como prioridad: la inversión en la educación inicial, la calidad de los aprendizajes (lecto-escritura y matemáticas), transformación y modernización de la gestión, valoración profesional al desempeño laboral de los docentes y promover la transformación curricular entre otros.

El trabajo de las agencias internacionales, contribuyó al despegue interno de las reformas educativas en Latinoamérica, y da las bases y orientaciones a los proyectos educativos nacionales, regionales y locales, teniendo como eje importante en las reformas de políticas educativas el mejoramiento de la calidad, eficiencia y equidad de la educación básica. Sin embargo como afirma Bronw y Erie (1984), citado por Bitar (1999), solo algunos países trascendieron su inercia burocrática y el interés puramente organizacional, se vinculan al conflicto social, a los intereses dominantes, desafiantes y reprimidos.

Algunos proyectos en Latinoamérica -como despegue interno en las políticas educativas en relación con las competencias- presentaron propuestas como: El Proyecto Alfa Tuning para América Latina, con las líneas de acción: competencias genéricas y específicas, enfoques de enseñanza, aprendizaje y evaluación. El proyecto 6x4 “Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe”, con los ejes: competencias profesionales, créditos académicos, evaluación y acreditación; formación para la investigación y la innovación. Propuestas curriculares basadas en una formación con el enfoque de competencias de algunas Universidades.

Paralelamente a lo anterior, en diversos países de Latinoamérica se está procediendo a implementar reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementación de políticas sociales en el ámbito privado. Según Franco (1995, p. 60), en educación es posible identificar algunas formas de asociación entre lo público y lo privado, entre ellas: financiamiento público para educación privada, educación pública con gestión privada, y educación pública con financiamiento privado. Enmarcado esto en las características de las políticas sociales de un paradigma emergente, que reconoce que el sector público solo lleva a cabo una parte de las acciones destinadas a satisfacer las necesidades sociales y que su actuación debe completarse con otros subsectores.

La mayoría de reformas educativas en América Latina realizadas durante las dos últimas décadas fueron de naturaleza institucional; se realizaron cambios en reformas curriculares, inversiones en infraestructuras, formación docente, dotación de recursos. Según Navarro (2004, p. 435), el consenso de expertos y de autoridades educativas de la región sugirió, que no bastaba con mejorar cambios en aspectos estrictamente pedagógicos, sino que se debía hacer énfasis en modificar la reforma en: la toma de decisiones, la relación del gobierno con la ciudadanía, las responsabilidades de los distintos ámbitos de gobierno, y la

estructura y capacidades del mismo. Según Graglia (2012), en la formación política se requiere: Unir el “saber académico y profesional” con el “hacer gubernamental y administrativo”. Hace falta crear o, por lo menos, fomentar una cultura cívica que sea el soporte de la calidad institucional, del desarrollo socio-económico y socio-ambiental. La formación en valores junto con la capacitación en métodos y técnicas deben ser las claves a los fines de la generación o el fomento de ese cambio cultural. (p. 15)

Según Navarro (2004, p. 436), sobre la base del amplio número de reformas en América Latina, se resaltan las siguientes tres líneas de reforma: La descentralización -como transferencia de responsabilidades y autonomía escolar-; el desarrollo de sistemas de evaluación -para la medición de la calidad del aprendizaje y mejora de la política y el debate público-; y las alianzas público privadas -como reacción al modelo tradicional basado en el monopolio público-.

En este nuevo escenario, el sistema educativo es prioridad en la construcción de una sociedad posmoderna y como mejoramiento de la calidad de vida; existe un nuevo orden basado en el conocimiento como herramienta competitiva. Según Ferreyra, (2012, documento inédito), se requiere el logro de conocimientos específicos, especializados y a la vez diferenciados en Educación Superior, en relación con las exigencias del desarrollo científico, profesional, tecnológico y productivo. Lo anterior se relaciona con el desarrollo de competencias en los diferentes niveles de la educación, que se desea articular para lograr desempeños específicos en cada nivel.

Hacia el logro de la meta de calidad, La Unesco (2001), citado por Ferreyra (2012), organiza un nuevo Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PREALC) con el propósito de promover cambios sustantivos en las políticas educativas, a los fines de alcanzar, hacia el año, 2015, las seis metas mundiales de “Educación para todos”; no es suficiente una educación centrada en las “necesidades básicas del aprendizaje”, mediante el desarrollo de “competencias”, y el abordaje de “saberes”. También se requiere -desde una perspectiva “cívica y libertadora”- que se posibilite desarrollar las capacidades intelectuales, prácticas, interactivas y sociales de las personas.

Desde el año 2002, se inician conferencias de Ministros de Educación de América Latina y El Caribe, en pro de una educación de calidad para todos en torno a los cinco focos estratégicos definidos en Cuba (2002), y citados por Ferreyra (2012) – contenidos, profesionalización docente, Escuela situada, aprendizaje permanente, responsabilidad social-. En Argentina (2007), se realiza la segunda conferencia de Ministros de Educación para PREALC, en el marco de una educación de calidad para todos, entendida como un “bien público y un derecho humano fundamental”. Estos derechos desde la perspectiva de la OREAL/UNESCO, en Santiago de Chile, se enmarcan en las dimensiones, -respeto a los derechos, relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia-.

En el Salvador (2008), se realiza la tercera reunión de Ministros de Educación, donde se asume el compromiso “Metas Educativas 2021 (OEI): la educación que queremos para la generación de Bicentenarios” y se decide avanzar en los objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional. El objetivo es lograr -a lo largo de la próxima década- una educación que responda a las demandas sociales, y que sea inclusiva.

Resumiendo los planteamientos, Sergio Martinic, citado por Ferreyra (2012), plantea la presencia de tres generaciones de reformas: La primera, en la década de los ochenta, intenta reorganizar la gestión, el financiamiento y el acceso a la educación básica mediante la

descentralización de los sistemas educativos, transfiriendo recursos y responsabilidades, mirando “hacia afuera”. La segunda emerge en la década de los noventa, y tiene una mirada “hacia dentro” promueve cambios en los modos de organización y gestión, los procesos pedagógicos-curriculares, acciones compensatorias y sistemas de evaluación. Y la tercera surge a principios del siglo XXI, con una mirada recíproca “hacia dentro y afuera” desde una perspectiva situada en esta denominada sociedad del conocimiento (sp).

Las anteriores reformas regulan el sistema educativo en todas sus dimensiones, al incorporar elementos de las políticas a nivel macro, meso, y micro; estas reformas se fundamentan en el enfoque del “capital humano”, proporcionando así tensiones y críticas al enfoque de competencias en la formación de personas como posibilidad de respuesta a las necesidades de la sociedad y no incidir en pro de un desarrollo sostenible. Según Aguerrondo (2001), se apoyaría el segundo nivel de dimensión de la calidad de la educación, que hace referencia las opciones técnico-pedagógicas, que tiene que ver con el logro de las competencias, apoyado en los ejes epistemológicos, pedagógicos y didácticos.

## El contexto Colombiano

En Colombia se inicia el discurso de las competencias desde la década de los ochenta en el marco de la renovación curricular que se implementaba en esta época, a cargo del Ministerio de Educación Nacional (MEN, 1984a, 1984b). Según Jurado (2003), en la década de los noventa el discurso de competencias se emplea como posibilidad de transformación de la educación, con el propósito de establecer metodologías innovadoras para evaluar los aprendizajes y la calidad de la educación. Luego existe una reacción a las metodologías tradicionales en los procesos de enseñanza aprendizaje, y se buscan metodologías alternativas que desarrollen procesos cognitivos, habilidades cognitivas y privilegien el aprendizaje basado en problemas.

El concepto de competencia se pretende legitimar en la política de Calidad de la Educación Superior en Colombia, a partir de la teoría de la competencia lingüística de Chomsky (ICFES, 1998), como base para estudiar la lengua y la comunicación, y su relación con el mundo de la vida y no solo transmisión de reglas y memorización (Bogoya, 1999). Esto cambió no solo la mirada al lenguaje, en el proceso de la comunicación y la enseñanza, sino que también se empezó a emplear el concepto de competencia en otras áreas de la educación, y después se articuló con la psicología.

Las competencias empiezan a ser utilizadas como posible objeto de evaluación de los aprendizajes en pruebas masivas, dentro de los parámetros de la política de calidad del Estado (ICFES & otros, 1995). Esta estructuración en las pruebas de examen de Estado, obedece a cambios que acuerdan con las exigencias del mundo contemporáneo y globalizado, generando cambios y tensiones en las reformas curriculares, en el sentido de hacer coherente la metodología de la enseñanza con el diseño de las pruebas de Estado bajo el enfoque de competencias.

El examen de Estado con el enfoque en competencias se convierte en un criterio y justificación para replantear la formación y la evaluación en la educación Colombiana, inicialmente en los niveles de la Básica y Media Vocacional; es así como las competencias desde la propuesta exámenes de Estado “Una propuesta por evaluación por competencias” del ICFES (1998), con su énfasis “hacer en contexto”, se extiende a los niveles de educación técnica, tecnológica y superior. Las universidades inician la implementación del enfoque de

competencias, que esté acorde con la nueva reglamentación del Estado, se diseñan los Exámenes de Calidad para la Educación Superior (ECAES), hoy remplazados por las pruebas Saber-Pro, y las universidades entran al proceso de acreditación de sus programas y hoy se extiende a las acreditaciones institucionales de alta calidad.

Las competencias son nuevas en el sentido en que se inscriben de manera particular en una dinámica de los sistemas educativos, conocida con el nombre de evaluación de la calidad. Según el MEN (1991, p. 6), en Colombia fue un proceso impuesto por las condiciones de un contrato con el Banco Mundial. De la misma forma, Peña (1999, p. 26), (citado por Bustamante p.150), lo atribuye a las nuevas demandas de información y rendición de cuentas, siendo más importantes el sector de los financiadores de la educación, cuyo interés tiene que ver con expectativas sobre los rendimientos de los recursos. Estas medidas son idénticas o similares a las de otros países, por ejemplo, en la “Quinta Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno en San Carlos de Bariloche (Argentina, 1995)”, se creó el programa *evaluación de la calidad de la educación* para todos los países de Iberoamérica<sup>19</sup>.

El Ministerio de Educación Nacional (2002) asume la responsabilidad de mejorar la *articulación* entre los distintos niveles de la educación formal y formular *referentes* comunes que garanticen una *educación de calidad*, independientemente de la región o naturaleza de la oferta educativa pública o privada. Estos referentes mencionados inicialmente en la Ley General de la Educación (115 de 1994) y la Ley de Educación Superior (30 de 1992), el MEN tiene como propósitos los siguientes:

- Orientar la incorporación de todos los planes de estudio de los conocimientos, habilidades y valores requeridos para el desempeño ciudadano y productivo en igualdad de condiciones.
- Garantizar el acceso de todos los estudiantes a estos aprendizajes.
- Mantener elementos esenciales de una unidad Nacional en el marco de una creciente descentralización.
- Establecer comparaciones con los que los estudiantes aprenden en otros países.
- Facilitar la transferencia de estudiantes entre centros educativos, regiones y países.

Luego, la formulación de competencias para la educación superior se une a la intención anterior, que el MEN inició en el año 2002 y que en la actualidad está contribuyendo a superar visiones tradicionales que privilegiaban la simple transmisión y memorización de contenidos, y se está priorizando en propuestas pedagógicas que están paulatinamente permitiendo a los estudiantes de los distintos niveles comprender los conocimientos y utilizarlos en concordancia con las exigencias de los diferentes contextos. El lenguaje de la educación superior está adoptando cada vez más el lenguaje de la sociedad, como afirma Barnett (p. 40), “la educación ya no es de la sociedad, sino para la sociedad”; cada vez es más común la presencia de términos como eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y competencias.

En la actualidad, se puede afirmar que la competencia se ha constituido en un propósito aceptable, e incluso deseable en la comunidad académica y como requisito para el ejercicio profesional. Sin embargo, como nuevo término, su inserción y adopción no ha estado exenta de erradas interpretaciones y prevenciones. La competencia, por tanto, no es un problema en sí misma, como propósito o como objetivo educativo y formativo ya que el poco conocimiento y comprensión de su naturaleza, alcance y limitaciones conlleva a que se torne

---

<sup>19</sup> El tema fue “La educación como factor esencial del desarrollo económico y social”.

problemática cuando las posiciones desde donde se asumen son extremas y denotan poco conocimiento y comprensión de su naturaleza.

Según el MEN (2009), para articular los distintos niveles de la educación es necesario entender las competencias como *eje transversal* del proceso formativo, y como el primer criterio de armonización de la oferta académica de programas e instituciones de educación básica, media y superior. Significa entender las competencias como un elemento que integra conocimientos, habilidades y valores, es decir, que comprende aspectos de tipo cognitivo, procedimental y actitudinal interrelacionados en la búsqueda de desempeños eficientes en entornos de trabajo asociados a un campo laboral concreto.

En la década de los noventa se propusieron un conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública, desenvolviéndose productivamente en la sociedad moderna y para impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-teórica. Según la (CEPAL/UNESCO, 1992), estos códigos son requerimientos mínimos para poder ser competente al año 2020; según Toro (1999), propone los siguientes:

- Comprensión lectora
- Razonamiento lógico
- Operaciones matemáticas
- Resolución de problemas
- Análisis simbólico
- Expresión oral y escrita
- Interpretación de mensajes
- Lectura de imágenes
- Trabajo en equipo
- Dominio de una lengua extranjera.

Los códigos anteriores definidos como capacidades se desarrollan, en los distintos niveles, con base en un diagnóstico sobre el estado de cosas y los desafíos económicos, sociales, políticos y culturales de la sociedad colombiana.

Con el propósito de buscar una articulación entre los distintos niveles de la educación formal (inicial, básica, media y superior), se presentan documentos de trabajo y para la discusión de las siguientes competencias, según el MEN (2009):

- Comunicación en lengua materna y en otra lengua internacional
- Pensamiento matemático
- Ciudadanía
- Ciencia, tecnología y manejo de la información.

La categorización anterior corresponde a las competencias para el contexto colombiano en el desarrollo de trabajos posteriores, teniendo en cuenta los referentes de las competencias del Proyecto Tuning para América Latina.

La política de calidad de la educación superior en Colombia se inicia con la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (1994), la nueva Constitución de 1991, en la cual, la educación pasa a ser un derecho fundamental de los ciudadanos. En Colombia, a partir de la Ley 30 de 1992, se contempla “propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior” (MEN, 1992); en esta ley, la evaluación de la calidad se contempla desde la acreditación y los exámenes de estado a

los estudiantes que van a ingresar a los programas universitarios, como también a los graduados.

El sistema de aseguramiento de la calidad inicia en 1995, cuando se implementa el Sistema Nacional de Acreditación (CNA) en 1988 (MEN, 2002), el cual ofrece la posibilidad que las instituciones y programas se sometan a acreditaciones voluntarias. Según Torres (2002), en Colombia, los antecedentes en este aspecto surgen desde 1988, cuando.

La Ley 24 estableció la descentralización y la reestructuración del MEN; aunque fue solo crear la “División de Control de la Calidad de la Educación”, con las funciones de evaluar y diseñar los parámetros para la evaluación de las instituciones, los planes y programas educativos (p. 151). En el año 1989, se conformó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE), hoy llamado SNEE. Así como la educación constituye un lugar estratégico para la política social, la evaluación (masiva, censal o selectiva), también es un mecanismo para implementar la política educativa, donde evaluar y difundir es una estrategia para mejorar la calidad; es decir, desde las políticas los efectos de la evaluación deben ser socialmente relevantes, lo que conlleva una mayor responsabilidad a las instituciones.

En las propuestas de las conferencias mundiales de educación, ya estaban implícitos los principios y fundamentos de la concepción de desarrollo humano en relación con: el Desarrollo de Recursos Humanos (DRH), el Capital Humano (CH) y el Capital Social (CS), bajo las propuestas de descentralización, autonomía, gestión, proyectos, responsabilidades y capacitación entre otros; afirma Coraggio (1995, p.6-7) citado por Torres (2002) lo siguiente:

El sentido objetivo de las nuevas políticas sociales del Banco Mundial, más allá de las verdaderas intenciones o de su marketing, puede interpretarse de tres formas principales: 1) Las políticas sociales están dirigidas a *continuar* el proceso de desarrollo humano que se dio a pesar del fallido proceso de industrialización y desarrollo económico; 2) Las políticas sociales, ya sea por razones de equidad o cálculo político están dirigidas a *compensar* coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza a la globalización. Inicialmente pensadas para los afectados por la transición, ahora se focalizan en los más pobres; 3) Las políticas sociales, antes que para continuar o compensar, están pensadas para *instrumentar* la política económica. Su principal objetivo es reestructurar el gobierno, descentralizándolo a la vez que reduciéndolo, dejando en manos de la competitiva sociedad civil la asignación de recursos, sin mediación estatal (p. 152).

En el año 2003 se crea el cargo de Viceministerio de Educación Superior y la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, para seguir apoyando la misión de mejorar la educación superior (MEN, 2003), también se reforma el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), para promover la educación superior, asignándole la tarea de “la evaluación del sistema educativo colombiano en todos los niveles y modalidades y propender por la calidad a través de la implementación de programas y proyecto de acuerdo a las políticas trazadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2003a). También se creó -por parte del Gobierno Nacional- la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), con las siguientes funciones: “la coordinación y orientación del aseguramiento de esta calidad, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior” (MEN, 2003b).

En la actualidad, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad está funcionado con las siguientes estrategias, cuya base es el concepto de competencias: 1) *El Observatorio Laboral*, cuya función es realizar diagnósticos sobre demandas laborales y empresariales para orientar las políticas educativas; 2) *Exámenes de Estado para Ingreso a la Educación Superior*, donde se busca determinar el grado de formación de las competencias básicas en las diferentes áreas curriculares con el fin de aportar a las universidades criterios en el proceso de selección de los estudiantes; 3) *Establecimiento de condiciones mínimas de calidad para el registro calificado de los programas universitarios*, que busca asegurar que todos los programas de formación profesional tengan las condiciones básicas que aseguren la formación de calidad de los estudiantes; 4) *Acreditación*, como estrategia de certificación de excelencia a partir de la evaluación pública que realiza un par de expertos a partir de la autoevaluación que lleva a cabo la institución; 5) Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES), hoy llamados pruebas “Saber Pro”, pruebas que se aplican a los estudiantes de último año de pregrado, cuya finalidad es comprobar el grado de formación de competencias.

Algunas leyes de normatividad que rigen la inspección, vigilancia, control y aseguramiento de la calidad son: *Ley 30 de 1992*: contiene las políticas generales sobre Educación Superior y crea el Sistema Nacional de Acreditación; *Ley 115 de 1994*: ley general para los niveles de básica primaria y básica media; *Ley 749 de 2002*: ley que organiza la modalidad de Educación Técnica Profesional y Tecnológica; Decreto 916 de 2001: reglamentación para Maestrías y Doctorados; *Decreto 2566 de 2003*: establece las condiciones mínimas de calidad con el fin de obtener el registro calificado; *Decreto 781 de 2003*: reglamenta los ECAES; *Presidencia de la República, DNP, (2005) Visión Colombia 2019*; *MEN, (2006), Agenda 2019 ASCUN*: 1) Consolidar un sistema de evaluación, certificación y recertificación para el ejercicio profesional, 2) Consolidar un sistema de acreditación de la educación superior, abierto y con reconocimiento internacional que garantice la educación como servicio exportable, y 3) Aumentar significativamente el Sistema de aseguramiento de la calidad enfocado a la protección del estudiante.

La política nacional de promover una formación de calidad por ciclos secuenciales y complementarios (propedéuticos) y por competencias en educación superior, hoy en día es más clara, en cuanto a la experiencia por parte de las instituciones de educación superior (IES)<sup>20</sup>, las alianzas de la Bolsa Concursable<sup>21</sup>, los órganos asesores del gobierno nacional en el aseguramiento de la calidad (CONACES, CESU<sup>22</sup> y CNA), algunas asociaciones; y los pares académicos han identificado puntos críticos y los desafíos a futuro y -sobre esta base- se disponen a proponer acciones y estrategias para seguir fortaleciendo la educación por ciclos propedéuticos y por competencias.

El primer ciclo como relación de secuencialidad y complementariedad se da entre el nivel técnico profesional y el nivel tecnológico, que permite la formación de dos figuras profesionales diferentes y complementarias, en términos de competencias, ya sean disciplinares o laborales. El segundo ciclo es el integrado por el nivel tecnológico y el nivel profesional universitario; este ciclo requiere de un análisis adicional en torno a las ciencias

---

<sup>20</sup> IES: Son instituciones universitarias facultadas para adelantar programas de formación profesional de pregrado y programas de especialización, con articulación de lo humanístico y lo investigativo.

<sup>21</sup> Cfr. COMPES 3360 DE 2005.

<sup>22</sup> CESU: Consejo Nacional de Educación Superior.

básicas y el componente propedéutico podrá definirse más en términos de disciplinas que de competencias laborales.

Esta formación por ciclos tiene como referente la metodología del proyecto Tuning, porque determina las competencias básicas, transversales y específicas que se requieren para el desempeño de las funciones profesionales o laborales integrando disciplinas -de manera multidisciplinar- que requieren contenidos para el desarrollo de las capacidades, habilidades, destrezas y actitudes que posibiliten el desempeño laboral.

## Conclusiones

El Espacio Europeo de Educación Superior se transformó de manera radical con la consideración de las competencias; se pasó de la transmisión de conocimientos al saber hacer en la resolución de problemas aplicados a distintos campos disciplinares. Esto ha llevado a transformar paulatinamente el sistema educativo, demandando en las instituciones cambios en los modelos y métodos de enseñanza, cambios que influyeron significativamente en las reformas de política educativa en Latinoamérica.

Paralelamente a los sucesos y transformaciones del EEES, y su influencia en Latinoamérica, por medio de las propuestas de los Proyectos Tuning, se han realizado Conferencias mundiales, que han tomado como referente el marco de la internacionalización económica y la globalización, en la orientación y formulación de políticas educativas para Latinoamérica.

Las competencias surgieron en el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia a partir de un proceso de recontextualización, enmarcado en la actuación y producción.

En Colombia tiende a emplearse el concepto de competencias con diversos sentidos, de acuerdo con el propósito que se tenga y las influencias de las distintas interpretaciones del concepto en lo social.

El concepto de competencias es introducido en Colombia como un eje clave en la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior; sin embargo, su uso en los documentos oficiales se refiere –sobre todo- a las competencias como un eje transversal para articular los distintos niveles, haciendo énfasis más en capacidades, tareas, habilidades, destrezas y desempeños. Por lo tanto, faltan más estudios investigativos en las competencias de nivel superior, para la Universidad.

La inmersión de las competencias en la Educación Superior debe realizarse no solo con criterios del paradigma dominante, sino con criterios del paradigma emergente y debe ser complementario. Según González (2000), debe pensarse que la reestructuración de la universidad no solo obedezca a cumplir políticas neoliberales de una universidad funcional, empresarial y tecnocrática limitada a la preparación de analistas simbólicos y de especialistas; sino que debe tener en cuenta las distintas corrientes del pensamiento crítico humanístico.

## Referencias Bibliográficas

- Aguerrondo, I. & Pogre, P. (2001). Los Institutos de Formación Docente como Centros de Innovación Pedagógica. IIPE-Buenos aires. Buenos Aires: Troquel.
- Albornoz, C. REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. 2005, Vol. 3 No 2, pp. 131-153
- Anselmo Bitar Miguel. La constitución de la agenda y el ciclo de políticas públicas en: [http://www.fts.uner.edu.sr/catedras03/politica\\_social/documentos/estado](http://www.fts.uner.edu.sr/catedras03/politica_social/documentos/estado)
- ASCUN (2006). Estudios sobre la educación superior en Colombia. Bogotá: ASCUN.
- Banco Mundial (1996). Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial. Washinton: BM.
- Barnett, R. (2001). Los límites de la competencia: El conocimiento, la educación superior y la sociedad. Barcelona: Gedisa.
- Bogoya, D. (1999). Hacia una cultura de la evaluación para el siglo XXI. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bustamante, G. y otros (2003). El concepto de competencia II: Una mirada interdisciplinar. Bogotá: Sociedad colombiana de pedagogía.
- Bustamante, G. y otros (2004). El concepto de competencia III: Un caso de recontextualización. Las “competencias” en la educación colombiana. Bogotá: Sociedad colombiana de pedagogía.
- CNA (1999). Pedagogía y Educación: Reflexiones sobre el Decreto 272 de 1998, para la acreditación previa de programas de educación. Colección documentos.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2005). Documento CONPES 3360. Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica en Colombia. <http://www.snc.gov.co/Es/Institucionalidad/Documents/Conpes/3360.pdf>; acceso septiembre 8 de 2012.
- Delors, J. (1996). La educación encierra un tesoro. Madrid: UNESCO-Santillana.
- Documento de Borrador (2010). Política pública sobre educación superior por ciclos y por competencias. Bogotá: Documento en discusión.
- Ferreya, A. (2012). Políticas educativas, Actores y territorios. Manifiestos y desafíos latinoamericanos (en prensa).
- Franco, R. (1995). La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina. Revista Pensamiento Educativo No 17.

- Gajardo, M. (1999). Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. Documento N. 15. Santiago: PREAL
- González, P. (2000). La nueva universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. DR Derechos reservados CEIICH-UNAM.
- Goñi, J. (2005). El espacio europeo de educación superior, un reto para la universidad: Competencias, tareas y evaluación, los ejes del currículo universitario. Barcelona: Octaedro.
- Graglia, E. (2012). En la búsqueda del bien común. Argentina. Mineo
- ICFES-Hernández, C. & otros (1995). Reconceptualización de los Exámenes de Estado. Bogotá: ICFES.
- ICFES-Hernández, C. & otros (1998). Exámenes de Estado. Una propuesta de evaluación por competencias. Bogotá: ICFES.
- Jurado, F. (2003). El doble sentido del concepto de competencia. Bogotá: Magisterio, Educación y Pedagogía.
- MEN-COLOMBIA (1984a). Fundamentos generales del currículo. Bogotá: MEN.
- MEN-COLOMBIA (1984b). Marco General. Español y Literatura. Bogotá: MEN.
- MEN-COLOMBIA (1992). Ley 30 de 1992. Bogotá: MEN.
- MEN-COLOMBIA (1994). Ley 115 de 1994. Santafé de Bogotá: MEN.
- MEN-COLOMBIA (2002). La revolución educativa. Plan Sectorial 2002-2006. Bogotá: MEN
- MEN-COLOMBIA (2003). Decreto 2230 de Agosto 8 de 2003. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: MEN.
- MEN-COLOMBIA (2007). Estándares Básicos por Competencias. Bogotá: MEN.
- Navarro, J. (2004). El estado de las reformas del Estado en América Latina. Capítulo 12. Prologo de Francis Fukuyama.
- República de Colombia (1991). Constitución Nacional. Bogotá: Presidencia de la República. Bogotá: Documento en discusión.
- Torres, E. y otros (2002). El concepto de competencia I: Una mirada interdisciplinar. Bogotá: Sociedad colombiana de pedagogía.
- Tuning América Latina, (2007). Proyecto Tuning. Reflexiones y Perspectivas de la Educación Superior en América-Latina 2004-2007.

[http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?option=com\\_docman&Itemid=191&task=view\\_category&catid=22&order=dmdate\\_published&asc=DESC](http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?option=com_docman&Itemid=191&task=view_category&catid=22&order=dmdate_published&asc=DESC)

UNESCO (1990). Declaración mundial sobre educación para todos. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien (Tailandia).

# La Calidad de las IES una Política Pública Fundamental para el fortalecimiento de la Educación Superior en Colombia

Astrid Tibocho Niño<sup>23</sup>

## Introducción

Quisiera saber cómo cambiar aquellas cosas que veo que están mal y que sé que puedo transformar, las emociones que debo motivar en las personas, las razones para convencerlas, las herramientas para reconstruir las bases de su evolución y de su crecimiento, el logro de sus más nobles ideales: amar, crear, educar.

No podemos empezar sin ver atrás, por lo que está dada en razón esta retrospectiva. La educación es de gran importancia en el marco del estado Social de derecho, que es el modelo de organización jurídico – política de Colombia establecido en la Constitución de 1991. Inscriben y deben ser compatibles los conceptos de la educación como derecho y como servicio público, la autonomía universitaria y la inspección y vigilancia de la educación por parte del Estado.

## El propósito

Me motiva delinear a través de una sencilla cronología inicial una ruta que lleve al lector a recorrer el camino proyectado por el Estado Colombiano para ofrecer una estructura educativa de calidad a través de sus organismos de supervisión y control y percibir, de una forma clara, cómo quienes conformamos a las Instituciones de Educación Superior IES, hacemos lo propio. Aún y con todos esos esfuerzos no parece suficiente todavía, por lo que debemos hacer más, debemos esforzarnos por rodear al Estado, por aportar nuestro trabajo como académicos al fortalecimiento de esta estructura educativa aún en formación.

Para iniciar el desarrollo del tema propuesto es necesario comenzar por revisar la constitución que, en su artículo 67, le da a la educación una doble connotación: como derecho del individuo y como servicio público esencial con función social, que impone obligaciones, cargas y restricciones.

Entonces, al estar la educación comprometida con el bien común, el Estado debe velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la formación moral, intelectual y física de los educandos<sup>24</sup>. Por tanto, en la intervención del Estado en materia de educación se debe armonizar la inspección y vigilancia de las Instituciones de Educación Superior (IES) respecto de la autonomía universitaria como garantía esencial para la producción de conocimiento.

Una de las contribuciones del Título 3 Capítulo 1<sup>25</sup> es que se presenta el desarrollo del marco legal y su relación con el ciclo de vida de las IES privadas, desde el nacimiento de la

---

<sup>23</sup> Magister en Educación, Secretaria Académica de la División de Ciencias Sociales de la Universidad Santo Tomás (USTA). Comunicadora Social- Periodista, especializada en comunicación organizacional, gerencia de proyectos educativos y miembro de la CONACES como par académico de programas de Comunicación Social. Docente e investigadora de proyectos de comunicación corporativa en la ciudad-región durante los últimos 20 años.  
[atibocho@gmail.com](mailto:atibocho@gmail.com)

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 574 de 1993. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>25</sup> Ley 30 de Diciembre 28 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. [http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370\\_ley\\_3092.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf)

institución hasta su operación y funcionamiento y su posible extinción. También han sido reglamentados varios asuntos internos de las IES y la parte pertinente a inspección y vigilancia mediante el Decreto 1478 de 1994, que reglamenta la aprobación de la personería jurídica.

## El Desarrollo

### ***Implicaciones de la Constitución de 1991 en la Educación Superior de Colombia***

Bajo la vigencia de la anterior Constitución de 1886, fue en 1980 cuando se dio una de las principales reformas educativas, con el Decreto-ley 80 en ese año.

Este Decreto constituye junto con las demás normas que hicieron parte de la reforma educativa, el cuerpo más extenso de normas sobre educación, que contempla casi todos sus aspectos dentro de una rígida inspección y vigilancia. (Pacheco, 2002, p 293).

A diferencia de las normas anteriores sobre educación, el Decreto-Ley 80 definió los componentes, objetivos y organización del sistema en un solo texto. (Pacheco, 2002, p 294).

Esta norma desarrolló un esquema intervencionista en el que todo se reglamentaba y se controlaba, y la inspección y vigilancia tenía por objeto propender al cumplimiento de los fines sociales de la cultura y a la mejor formación intelectual, moral y física de los estudiantes. Así mismo, se tenía que velar porque las IES privadas, que debían ser entidades sin ánimo de lucro, conservarían sus rentas y las aplicarían exclusivamente a cumplir el objeto social educativo. (Pacheco, 2002, p 295)

En la Constitución de 1886 existía un problema de competencias regulatorias en materia de educación entre el Presidente y el congreso; la facultad de reglamentar, dirigir, e inspeccionar la instrucción pública nacional. De tal forma que las normas emitidas por el Presidente tenían fuerza de ley porque eran desarrollo directo de la constitución. Dicha situación fue solucionada por la Constitución de 1991 que dio facultades exclusivas al Congreso en esa materia<sup>26</sup>.

En un cambio realizado frente a la anterior constitución, en 1991, al promulgar la nueva constitución se estableció la libertad de cátedra como derechos fundamentales; la garantía de la autonomía universitaria; la posibilidad de que los particulares fundaran establecimientos de educación superior y se le otorgó facultades de inspección y vigilancia al Presidente.

Posteriormente se expidió la ley 30 de 1992, que reglamentó la Educación superior. Esta reforma pretendía cambiar la relación que existía entre el Estado y las IES de tal forma que la intervención del Estado en el sector fuera más orientadora, selectiva y menos normativa. (Pacheco, 2002, p 296)

La ley 30 estableció los parámetros de la Educación Superior y definió los siguientes temas: principios y objetivos; los campos de acción; los programas académicos; los tipos de instituciones; los títulos y los exámenes de Estado; la autonomía de las instituciones; el fomento y la inspección y vigilancia; el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES); los comités asesores

---

<sup>26</sup> Caballero, Liliana. "La inspección y vigilancia de la Educación Superior Colombiana: obligación, facultad y funciones estatales". Bogotá: Consejo Nacional de Acreditación. 1998. Documento en mimeógrafo. p. 61.

(fusionados en la Comisión Consultiva de las Instituciones de Educación Superior por el Decreto 1176 de 1999); las sanciones, el Sistema Nacional de Acreditación y el Sistema Nacional de Información (SNIES); la naturaleza jurídica de las instituciones; el régimen especial de las universidades del Estado, la organización y elección de las directivas, el personal docente y administrativo; el régimen estudiantil, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos (ICETEX) y el bienestar universitario.

Aunque la ley 30 reguló los temas de la Educación Superior, ésta sólo constituye un marco normativo general, de modo que fue preciso reglamentarla para poder llevarla a la práctica en varias de sus disposiciones, por ejemplo:

- a.- La escogencia de los representantes del CESU (D. 1229 de 1993); la información y notificación al ICFES por parte de las IES sobre la creación de programas académicos de pregrado y de especialización (D. 837 de 1994).
- b.- El procedimiento para el reconocimiento de personería jurídica (D. 1478 de 1994); la creación del Sistema Nacional de Acreditación (D. 2904 de 1994).
- c.- La transformación de carácter académico de las instituciones técnicas profesionales y las tecnologías (D. 350 de 1994); la inspección y vigilancia de programas académicos de pregrado (D. 2790 de 1994).
- d.- El registro y la publicidad de los programas académicos (D. 1225 de 1996); los plazos para la acreditación previa de los programas de formación en educación (D. 1605 de 2000).
- e.- El procedimiento para la ratificación de estatutos (D. 532 de 2001); la unificación y los procedimientos para los programas de doctorado y maestría (D.916 de 2001).
- f.- Los exámenes de Estado (D.1466 de 2001, D. 2233 de 2001); estándares de calidad (D. 936, 937, 938, 939, 949, 1576 y 1665).

g.- La homologación de títulos de estudiantes de otros países (D. 860 de 2003).

La ley 30<sup>27</sup> definió bien la autonomía universitaria de las IES en sus artículos 28 y 29; en cambio, la inspección y vigilancia quedó definida de forma difusa y sin un instrumento idóneo que la haga realidad, como puede apreciarse en dichos artículos transcritos a continuación:

## CAPITULO VI<sup>28</sup>

### Autonomía de las Instituciones de Educación Superior

**Artículo 28.** La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar

---

<sup>27</sup> Ley 30 de Diciembre 28 de 1992 por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.[http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370\\_ley\\_3092.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf)

<sup>28</sup> Ley 30 de Diciembre 28 de 1992 por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.[http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370\\_ley\\_3092.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf)

sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

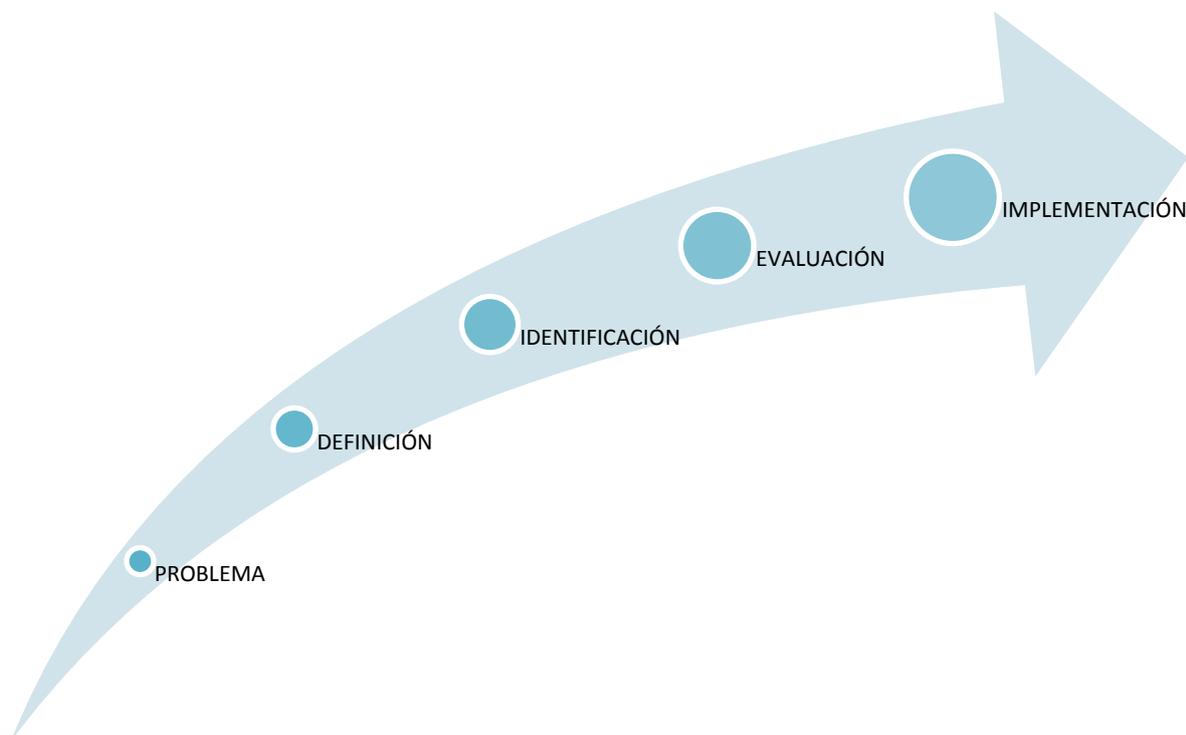
**Artículo 29.** La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Esto es paradójico por cuanto el artículo 69 de la Constitución concede la garantía de la autonomía universitaria, sin embargo debieron quedar contenidos en la Ley 30, en especial los que aseguran la calidad, por medio de la inspección y vigilancia. La fortaleza con la que quedó establecida la autonomía universitaria y la debilidad de la inspección y vigilancia hizo que durante los primeros años de la ley 30 se pensara que estos conceptos eran incompatibles. La inspección y vigilancia preventiva quedó sin reglamentación pues en los artículos 49 – 50 está sólo el procedimiento para las investigaciones.

### Para formularlas hay que conocerlas. ¿Qué es una política pública?

Es un camino que le permite al Estado y a sus actores desarrollar un trabajo en equipo en pro del mejoramiento de la vida de esos seres, trayendo a la palestra, en un entorno abierto, la integración de las diferentes visiones frente a dicha temática de interés público (Graglia, 2012). Es una acción, un resultado, una respuesta gubernamental a una necesidad diagnosticada en la comunidad. La política pública se identifica cuando implica al gobierno, cuando es el resultado de una percepción de problemas sociales, cuando define objetivos y cuando establece claramente procesos viables y definatorios para la comunidad que la inspiró. La política se reconoce a través de las acciones que genera, de los movimientos que posibilita en la comunidad, de las decisiones que suscita y de los problemas que soluciona en la medida de sus intervenciones (Graglia, 2012). La dinámica del desarrollo de una política pública y su agenda puede verse claramente con sus acciones primarias en el siguiente gráfico:



***Gráfico inspirado en las sesiones de seminario de políticas públicas desarrollado por los Doctores Vergara y Ferreyra***

Desarrollar pasos sistemáticos del proceso que aporten soluciones reales a problemas reales en espacios reales, eso es lo que la comunidad espera de la educación, responder a necesidades específicas en espacio específicos.

Por lo anterior las políticas públicas están orientadas a patrocinar o financiar proyectos de investigación que responden a problemáticas orientadas a satisfacer dicha política.

Nosotros, los académicos, investigadores, profesores, maestros, que formamos parte - como pares académicos- del Ministerio de Educación Nacional, deberíamos trabajar para generar políticas públicas realmente sólidas y encontrar los caminos más adecuados que - mediados por nuestro conocimiento y aprendizaje continuo- nos permitiera encontrar soluciones a problemáticas identificadas que afectan a un grupo humano.

Dicho esfuerzo nos permitirá encontrar las condiciones reales que afectan el desarrollo de un profesional y transformar los procesos de formación del ser humano integro e idóneo que el entorno colombiano necesita para evolucionar de forma consistente.

Cabe la reflexión sobre lo que debe distinguir a una política pública educativa: en esta se observa claramente la intervención del estado y su acción sistemática que debe lograr beneficios muy específicos para los grupos humanos que impacta y contribuir definitivamente a la igualdad social.

Sus características básicas son el alcance extendido de sus componentes esenciales, el carácter interactivo en sus elementos, el ejercicio participativo en la orientación y alcance de sus actividades, las formas democráticas de sus decisiones y el equilibrio entre todos estos elementos.

Se pretende que el trabajo realizado para establecer las políticas sociales permita a las comunidades crecer de forma auto sostenible y auto sustentable que evite que se

transformen en acciones asistencialistas que vuelvan a las comunidades dependientes del sistema y no actuantes para el mismo.

## **Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Colombia: Una política pública que se desarrolla**

El Estado Colombiano faculta al Viceministerio de Educación Superior como organismo garante de la calidad y de sus políticas de aseguramiento. Este proceso nos compete y debemos conocerlo en detalle si deseamos transformarlo. Por consiguiente, será necesario respondernos estas preguntas orientadoras:

¿Qué es el sistema de aseguramiento de la calidad?:

En el Sistema de Aseguramiento de la Calidad confluyen el MEN, el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, La Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONASES, el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, el Instituto Colombiano para el Fomento de la educación superior, ICFES, y las instituciones (Yarce, 2002).

¿Para qué sirve?

El sistema evalúa a los estudiantes, programas de pregrado y posgrado e instituciones. A lo largo de su vida académica, los estudiantes son evaluados en diferentes momentos: en su educación media, a través de las pruebas saber, que se aplican en los grados 5º y 9º; al finalizar la educación media (grado 11) con los exámenes de Estado, pruebas ICFES, requisito para ingresar a la educación superior; y en los últimos semestres de su formación de pregrado, mediante los Exámenes de Calidad de la Educación Superior antes llamados ECAES, hoy denominados PRUEBAS SABER PRO (Yarce, 2002).

¿En qué momento evalúa el Sistema de Aseguramiento de la Calidad a las IES?

Del mismo modo, las instituciones de educación superior son evaluadas en dos momentos principales, uno de carácter obligatorio, el de su creación, y el otro voluntario, con la acreditación institucional o de alta calidad. Para su creación deben demostrar el cumplimiento de los requisitos contemplados en el Decreto 1478 de 1994, para las instituciones privadas, y en la ley 30 de 1992, artículos 58 al 60, para las públicas (Yarce, 2002).

¿Qué condiciones mínimas deben cumplir las IES para asegurar su calidad?

En cuanto a los programas académicos, deben cumplir, desde el momento en que son creados, con las 15 condiciones mínimas de calidad que establece el decreto 2566 de 2003, requisito indispensable para que se le otorgue el registro calificado para un periodo de 7 años, cuya renovación está sujeta a un proceso de verificación y seguimiento similar (Yarce, 2002).

Estas condiciones que se presentan al MEN a través de un informe y se constatan mediante una visita, recogen lo que se conocía como “estándares mínimos de

calidad” y en ellas se establecen criterios y niveles específicos de calidad de los cuales se pueden desprender juicios de valor sobre la viabilidad y pertinencia de un programa. Se refieren, fundamentalmente a las condiciones académicas, los recursos físicos y humanos disponibles y la pertinencia social y profesional del programa que se ofrece (Yarce, 2002).

¿Qué pasa si un programa académico no cumple con estas condiciones?

Si un programa no logra obtener el registro calificado debe cerrar admisiones inmediatamente y garantizar la calidad de las cohortes existentes, es decir a quienes lo están cursando en ese momento a través de un plan de mejoramiento que presente la institución de manera inmediata al MEN, el cual estará acompañado por una institución que tenga el mismo programa o uno similar con acreditación de alta calidad (Yarce, 2002).

Entre tanto, y con el desarrollo del plan de mejoramiento integral que subsane las deficiencias encontradas en el proceso de verificación de las condiciones mínimas, podrá solicitarse nuevamente el Registro Calificado.<sup>29</sup>

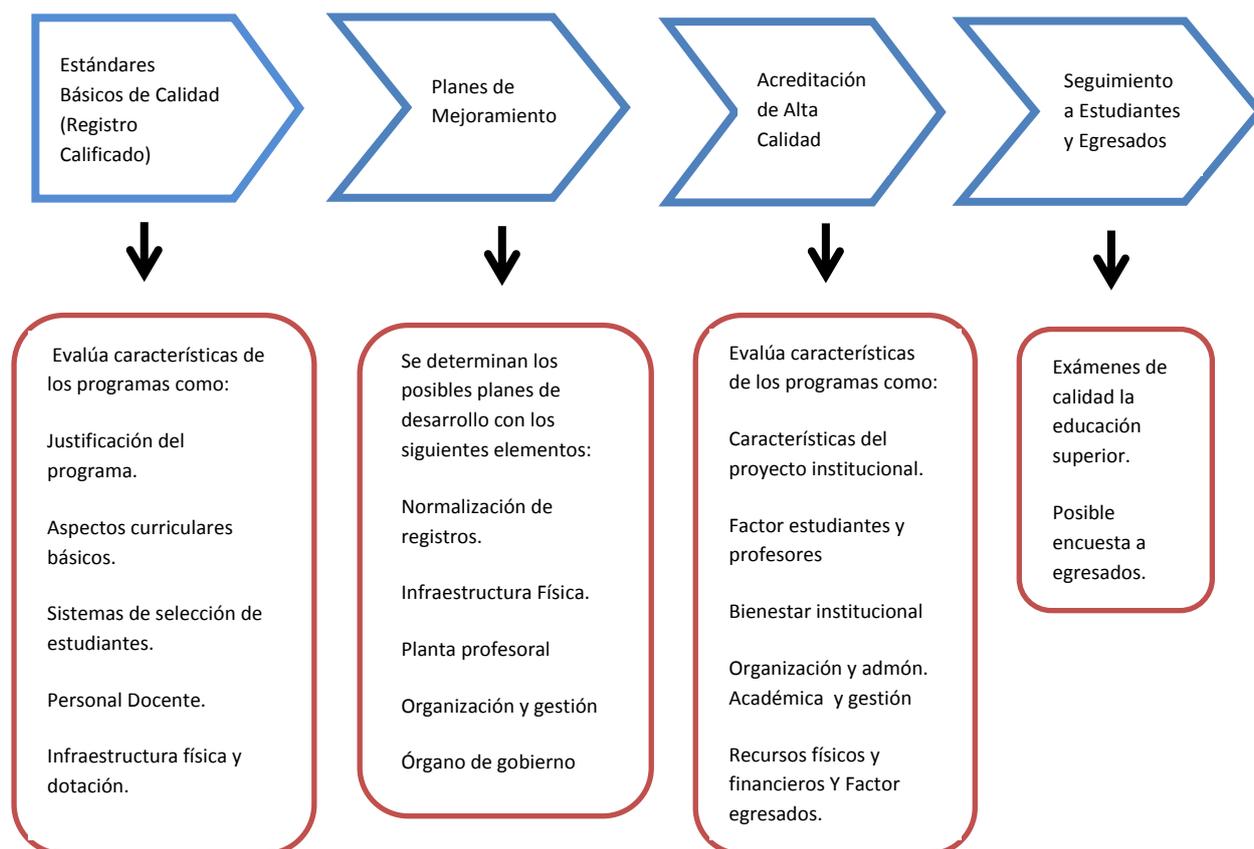
El aseguramiento de la calidad es uno de los grandes derroteros de la política pública educativa en Colombia. Lo más importante es establecer una visión más sistémica, tal como se muestra en el siguiente gráfico, que indique cómo es la relación entre aseguramiento de la calidad y la definición de planes de mejoramiento. Uno de los desafíos del sistema es definir cómo se relacionan los elementos con los planes de mejoramiento y cómo actuará el MEN<sup>30</sup>. Es por esto que necesitamos reconocer las “Dimensiones del modelo de aseguramiento de la Calidad en Colombia”<sup>31</sup> que se ven claramente establecidas en el siguiente gráfico explicativo:

---

<sup>29</sup> En: [http:// www.mineducacion.gov.co/1621/articulos\\_855](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos_855)

<sup>30</sup> La educación superior privada en Colombia. Serie documental estudios sobre la educación superior en Colombia. IESALC/UNESCO/ASCUN. pp 87-98

<sup>31</sup> IESALC/UNESCO - ASCUN



*Gráfico inspirado en mi labor como par académico del MEN y la experiencia desarrollada en ese tipo de procesos de calidad de educación superior en Colombia*

## Sexta Parte

### Gestión de los profesores - investigadores en la formulación de políticas públicas para la calidad de la educación

Los profesores - investigadores a veces centrados en sus propias problemáticas e intereses tienen una mirada endógena y no ven más allá de sus propias inquietudes, por lo tanto se cierran y limitan su campo de acción a lo meramente académico y ¿su responsabilidad social? ¿su responsabilidad con los demás?

Por lo anterior, son ellos los profesores – investigadores quienes desde su formación y experiencias deberían proponer múltiples acciones para el perfeccionamiento de los procesos de la educación superior, propuestas que pudieran generar diversas y novedosas políticas educativas de alto impacto en la población.

El reto de la comunidad académica (integrada por las instituciones educativas, investigadores, profesores o maestros y el Estado mismo) es ser una fuerza transformadora, que rompa con los esquemas económicos, laborales, sociales y contribuya con la formación de seres innovadores, creativos y éticos, obviamente dentro de un modelo sistémico que no imposibilite el objetivo organizacional, del maestro o de la Institución.

Hoy, las principales temáticas investigadas en educación son: los problemas educativos, el sistema educativo, la sociología de la educación, el currículo y gestión pedagógica la

educación a distancia, las TIC's, la educación superior, el desarrollo profesional docente, la historia de la educación y la psicología del aprendizaje; el campo de acción es muy amplio, entonces, ¿Cuál es el reto del investigador? "La investigación educativa no ha sabido impactar en ni en el diseño de las políticas públicas ni en la toma de decisiones en la escuela y en el aula" <sup>32</sup> en las IES hay investigación, pero el impacto social y el que genera en la institución desafortunadamente bajo, ya que responde a los objetivos de del individuo investigador o del grupo, que trabaja más por el ranquin del grupo ante Colciencias, como lo demuestran entes de control socio-educativo como el Observatorio<sup>33</sup> de la Universidad Colombiana<sup>34</sup>:

Se ha reconocido el gran potencial de las universidades. Pero también está abierto el debate sobre la pertinencia real de las investigaciones y las amenazas que pueden afectar la cultura investigativa, como la burocratización, el exceso de formalismo en los procesos, el énfasis tecnocrático y la lentitud para tomar decisiones y administrar recursos. Las denuncias de fines del año pasado, sobre productos ficticios e imposturas, todavía están por aclararse.

La investigación y la innovación en ciencia y tecnología deben ser pertinentes y ajustarse a reales necesidades de la nación y sus regiones. Se requiere la formación de investigadores con disciplina, no motivados por conveniencias ocasionales de ajuste de la carta académica. Los grupos deben exponerse a evaluación periódica. Y los productos y resultados deben difundirse. En cuanto a la visibilidad, el reto consiste en utilizar al máximo las redes y bases de datos, los llamados repositorios y los servicios de divulgación, así como los medios de comunicación.

Ahora bien, ¿Qué puede motivar al profesor universitario a investigar?, ¿Quién necesita la investigación? Quienes aporten soluciones reales a problemas reales en espacios reales, eso es lo que la comunidad educativa espera de la investigación, responder a necesidades específicas. Por eso cuando un profesor – investigador crece y se hace consciente de su rol, contribuye al fortalecimiento de las políticas públicas despertando con su accionar investigativo en su contexto, la necesidad de patrocinar o financiar proyectos de investigación que respondan a problemáticas orientadas a satisfacer las carencias de las comunidades.

Pero no sólo el profesor – investigador, genera movimientos en su contexto social al desarrollar esa importante labor, el estudiante puede acompañarlo con sus inquietudes desde su hogar, su entorno, sus intereses, sus carencias así pues tanto habilidades como limitaciones se potencializan y constituyen para ambos un verdadero entorno educativo, el que es materia de análisis para quienes desarrollan política pública educativa.

Entre otras cosas, por lo anterior, el contexto nacional de las políticas públicas educativas y los órganos internacionales, afectan los roles de los profesores - investigadores, estudiantes, comunidad educativa y profundamente hasta al mismo Estado Colombiano.

---

<sup>32</sup> Fragoso Martha. Reflexión en clase Doctorado en Educación seminario Educación derechos humanos, políticas educativas y ciudadanía.

<sup>33</sup> [http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1241:que-se-vea-la-investigacion&catid=12:opini&Itemid=200](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1241:que-se-vea-la-investigacion&catid=12:opini&Itemid=200)

## *A manera de Conclusión*

### **El camino puede ser largo, pero es menester recorrerlo**

Todo este trasegar pretende dilucidar de forma primaria que ni el estudiante, ni el profesor, ni la Institución pueden por ningún motivo ser ajenos al devenir de la política pública educativa tan importante como la calidad del proceso.

Esa calidad educativa, como política pública debería implantarse desde la formación básica y mantener un proceso estable de maduración donde fuera más importante que la cobertura misma, ya que -cada 10 años- vivimos un nuevo plan decenal de educación, un plan que privilegia la cantidad sobre la calidad. Esto quiere decir que el Estado Colombiano considera que debe construir más planteles educativos para “introducir a la escolaridad” a los niños y jóvenes, que invertir más en generar investigación educativa y en procesos de enseñanza – aprendizaje que generen la calidad que nos hará reconocidos en Latinoamérica primero y en el resto del mundo. Sin investigación no hay ciencia y sin ciencia no hay desarrollo.

Quienes formamos parte de la comunidad académica debemos apostarle a la calidad en nuestros procesos para mover desde adentro el desarrollo de las Instituciones de Educación Superior IES y -con ellas- fortalecer a los estudiantes y aportar a la construcción de políticas públicas certeras y permanentes que potencien realmente la investigación, la ciencia y la tecnología en nuestro país.

Por lo anterior, el profesor tiene un lugar preponderante, puesto que su positiva influencia sobre los jóvenes estudiantes puede impactar de forma definitiva su desarrollo, sus objetivos vitales, su rol en la comunidad que habita y, que espera mucho de ellos. La educación con calidad es una herramienta de progreso para todos.

Pero el reto no es fácil, la problemática es antigua, viene desde la fisura entre la básica primaria y la media, que poco se “hablan” y, menos la media con la superior. De hecho, los tímidos intentos por articular los diferentes niveles y hacer ciclos propedéuticos desde el bachillerato, pasando por la formación técnica, luego la tecnológica y por último la profesional, no han dado muy buenos resultados. Lo que han generado estos intentos es la proliferación de IES con relativa calidad. Por lo anterior, el aseguramiento de la calidad se ha convertido además de una política pública en un reto, en un deseo, en una necesidad de este país.

Por otro lado, para lograr lo anterior, es fundamental la modernización educativa, la que se alinea con la profesionalización docente en todos los niveles; mejorar la calidad de la educación, sus alcances y proyecciones para el proceso de formación. Además, se requiere superar muchas problemáticas o tensiones que se dan en los grupos de profesores en cuanto al ascenso en el escalafón o las categorías. Desafortunadamente, si un profesor no se siente bien recompensado o con equidad, no garantiza calidad en su trabajo.

Los académicos formados debemos asumir el rol para el cual hemos trabajado durante años, reconstruir las bases de la sociedad a través de la única herramienta que poseemos, continuar con nuestra lucha por la equidad y la resignificación dignificante de nuestro trabajo y, en equipo, generar -desde el interior de las instituciones en las que laboramos- cambios que -por trascendentes- permeen a quienes se encargan de producir las políticas públicas educativas o, mejor, nos permitan proponerlas, defenderlas e implantarlas a nosotros mismos.

## Referencias bibliográficas

Cifuentes Muñoz, Eduardo. (1993). Sentencia T- 574 de. Corte Constitucional.

Caballero, Liliana. (1998). La inspección y vigilancia de la Educación Superior Colombiana: obligación, facultad y funciones estatales. (p. 61).

Bogotá: Consejo Nacional de Acreditación. Documento en mimeógrafo.

IESALC/UNESCO/ASCUN. (2002) La educación superior privada en Colombia. Serie documental estudios sobre la educación superior en Colombia. (pp. 87-98)

Graglia, Emilio J., (.....) En la búsqueda del bien común. Manual de Políticas Públicas. Argentina: Mineo (pp.19-32).

Pacheco Arrieta, Iván., (2002) Educación culpable, educación redentora. Bogotá: Santillana. (pp.296-294)

Yarce Jorge., (2002) La Educación Superior en Colombia". Bogotá: Santillana, ICFES, Ministerio de Educación, IESALC., (pp. 288 – 292)

### Documentos en web:

En: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-300892\\_archivo\\_pdf\\_resolucion5398.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-300892_archivo_pdf_resolucion5398.pdf)

En: <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf> Constitución Política de Colombia. Artículos 67 al 70.

En: [http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1241:que-se-vea-la-investigacion&catid=12:opini&Itemid=200](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1241:que-se-vea-la-investigacion&catid=12:opini&Itemid=200)

# La calidad de la educación superior en el siglo XXI. De las políticas a su implementación. El caso de una universidad en Colombia

Sandra Patricia Guevara Núñez

## Introducción

La educación, el motor del desarrollo, una de las cartas de navegación de los gobiernos, la esperanza de un país, el fin de las instituciones, la misión de directivos y docentes, el legado de padres a hijos, la realización para el profesional... inicia como proceso formal en la etapa preescolar, sigue en la educación básica primaria y media en la que se buscan criterios de calidad, los que alcanzan los indicadores más altos en la educación superior.

Las políticas educativas, en su evolución, se han concentrado en buscar la calidad en la educación primaria y secundaria por ser los ejes de la formación en el cumplimiento de contenidos por grados y la disposición de recursos. Poggi, 2007, resalta los criterios de inclusión, de innovación y la necesidad de que todo niño y todo joven debe tener en el marco de su inserción ciudadana en una sociedad, la continuidad de sus estudios terciarios o universitarios y también su inserción en el mundo laboral. Entonces, los gobiernos deben garantizar la continuidad de los estudios de la educación media a la educación superior y no sólo esto, sino que logren su formación bajo criterios de calidad y pertinencia.

En Colombia se identifica que el acceso a la educación primaria y a la educación media se relaciona con la estratificación de la población, lo que depende de la capacidad adquisitiva de las familias y a la oferta de educación en colegios privados en relación con la de colegios oficiales, a donde ingresa la población de menor estratificación y de menores recursos respondiendo a la política educativa de subvención. De ahí se infiere la variación de los criterios de calidad en la educación de niños y adolescentes en su formación, en la relación de costos por servicios prestados, en los ciclos de formación según el tipo de institución en que están matriculados.

Este mismo fenómeno se observa en la oferta de la educación superior en relación al número de instituciones privadas en las que hay una amplia oferta de programas para la formación profesional, tecnológica o técnica. Esto permite que los aspirantes que no ingresan a las universidades públicas puedan iniciar su formación superior, pero esto aumenta de forma significativa los costos por semestre que según la distribución de la población de estudiantes, para los de estratificación más alta es asumida por los padres y otro porcentaje de estudiantes asumen los costos en razón a que ya tienen vinculación laboral.

Para el caso de las universidades oficiales o del Estado, quienes ingresan son los que superaron el puntaje exigido en las pruebas de admisión por criterios de calidad definidas por las capacidades cognitivas en las áreas establecidas para el examen. Los derechos de matrícula por semestre dependen de la estratificación y de la capacidad de los padres para el pago de pensión mensual, si provienen de colegio privado, del cual se obtiene el monto que sería capaz de asumir en promedio por semestre. En este caso me refiero a la Universidad Nacional de Colombia, institución oficial. También se infiere la calidad principalmente en infraestructura y recursos, acorde con el presupuesto de la universidad, más no propiamente en el nivel alcanzado por los estudiantes, el cual se ha evaluado en la última década por áreas de formación en las pruebas de Evaluación de la Calidad en la Educación Superior (ECAES) (y

modificada en los últimos dos años por las pruebas de Saber Pro), por lo que esta institución ha alcanzado muy buen nivel para los estudiantes de último año de formación.

Es importante resaltar que -por varios años- se observaron diferencias marcadas en el desempeño de los estudiantes que iniciaban primer semestre en las asignaturas básicas. Esto hizo que, para quienes alcanzaron un puntaje para ingresar a la carrera seleccionada pero que tuvieron bajo desempeño en las áreas de matemáticas y comprensión lectora, deben realizar nivelación para poder inscribir asignaturas básicas y disciplinares de su carrera. De aquí se deduce que la calidad en la formación de quienes terminan la educación media es baja y esto varía según se trate de colegios privados u oficiales, evaluado al ingreso a la Universidad Nacional de Colombia en razón a que no alcanzan el promedio esperado.

El propósito de este ensayo es analizar el concepto de calidad para la educación del siglo XXI, en el marco de las políticas educativas en Latinoamérica, en Colombia y para una universidad pública en Colombia, la Universidad Nacional de Colombia.

Echeverri (2001), con motivo del análisis sobre el financiamiento para la equidad, calidad y retos de la educación superior en Colombia, expuso lo que expresó Carlos Rodado en su ponencia “La educación es el eje del mejoramiento y el gozo de la calidad de vida. Todas las otras variables contempladas, como el ingreso, la salud, la calidad del medio ambiente, las relaciones con otros seres humanos, están encadenadas por los eslabones de la educación. La educación es el eje alrededor del cual gira un concepto amplio de bienestar humano.” (Orozco, 2001 pp.9)

La calidad en la educación superior se analiza por indicadores gruesos a nivel institucional: inversión de recursos, investigación científica, productividad, acreditación de programas, número de graduandos y su relación al número de estudiantes al ingreso en el ciclo educativo, desempeño en las pruebas de calidad, estándares para ranking nacional e internacional. Más allá de estos indicadores, la calidad toma sentido para directivos, docentes y discentes en el cumplimiento de las metas propuestas en los ciclos para los niveles de pregrado, postgrado, así como en sentido transversal de niveles inferiores a superiores dinamizados en el currículo.

Los docentes deben transformar el trabajo en las aulas para trascender la transmisión de conocimientos y realizar propuestas pedagógicas en busca de criterios de calidad por el logro de competencias y la construcción de conocimientos que logren dar sentido a las disciplinas y por una propuesta de soluciones a las problemáticas del país desde la capacidad crítica desde los proyectos en que participan los estudiantes en su formación y los trabajos finales que desarrollan al terminar su formación, lo que para muchos orientará desde ya su desempeño profesional.

## Contexto histórico

La educación se ha enmarcado en momentos históricos de relevancia a partir del siglo XIX. Como expresa Carlos Gerardo Molina (2002), en América Latina se identificó de forma inicial que las políticas y programas sociales siguieron en sentido vertical, de arriba hacia abajo, sin consultar a los interesados. Por esto, todo quedó en una formulación inicial alejada en el tiempo de la realidad, con resoluciones inapropiadas y extrañas a sus beneficiarios.

El proceso de desarrollo de políticas y programas ha empezado a cambiar. Como consecuencia, comienza a aparecer una mayor flexibilidad en dicho proceso que obliga a repensar tanto el alcance de los distintos componentes que lo conforman, como la manera en que estos se relacionan entre sí. Este modelo propone un proceso de formulación y ejecución de políticas y programas, que se caracteriza por una íntima relación entre sus dos componentes clave -formulación y gestión- de manera tal que los dos interactúen entre sí y respondan a los intereses de los diversos involucrados. (Molina, 2002. pp1)

A fines de los años 80, los nuevos escenarios políticos luego del restablecimiento de los sistemas democráticos en todos los países de la región asumieron los desafíos de integrarse a un nuevo orden económico mundial sobre la base de los esquemas económicos que obligan a los países a abrirse y competir en mercados globales, a la búsqueda de capitales de inversión extranjera y a la incorporación de la tecnología como mecanismos casi únicos de inserción internacional (Concha, 2005 pp. 132)

En América Latina, los años 90 marcaron iniciativas de innovación y cambio en educación con acciones e inversiones importantes. Los movimientos de reforma educacional cruzan durante los 90, a países desarrollados y en desarrollo (Corrales, 1999:3) señala que la prioridad en la educación tiene dos objetivos principales: por una parte el mejoramiento de la calidad de la educación que se ve como una fuente de competitividad económica de los países. Un segundo objetivo apunta a que la educación de alta calidad ha pasado a ser un sinónimo de desarrollo nacional autosostenido, no sólo de competitividad internacional (Concha, 2005 pp. 133).

La universidad de finales del siglo XIX y principios del XX tuvo que adaptarse a las nuevas condiciones. La universidad, al igual que los seres vivos, cuando se sobreadapta a su entorno, pierde sus características esenciales. Por esa razón, la universidad, sin encerrarse en una torre de marfil, tampoco debe sobreadaptarse a las nuevas demandas de la sociedad. La universidad debe conservar una relación compleja con su entorno, relación que implica independencia, complementariedad y antagonismo. Hoy la universidad enfrenta, paradójicamente, el mundo neoliberal y el mundo radical: ambos le demandan que se sobreadapte a su entorno. (Universidad Nacional, 2001, pp 80)

Debido a su actualidad y vigencia en el contexto de la Reforma Universitaria, el concepto de nueva universidad, manifiesto en el año 2000, por Pablo González Casanova de la Universidad Nacional Autónoma de México. La nueva universidad, hecha de variadísimas universidades, manifiesta tres cambios principales: uno, relacionado con la revolución tecnocientífica que se inició a mediados del siglo XX y se consolidó en los ochenta; otro, relacionado con la crisis de la social democracia, del nacionalismo revolucionario y del consumismo; y otro, más asociado al auge y crisis del neoliberalismo y a la recuperación del capitalismo sin freno. (González, 2000. pp1)

La nueva universidad emergió con nuevos tipos de docencia, investigación y difusión, funcionales al orden existente ya sea porque perfeccionan sus técnicas como ciencia, o porque lo legitiman como humanismo. En ese amplio marco surgió lo que Sheila Slaughter y Larrie L. Leslie, de la Universidad de Arizona, llaman el "capitalismo académico", que es el que más precisamente expresa las novedades tecnológicas, ideológicas y sistémicas de la nueva universidad realmente existente y en proceso de dominación y reestructuración de los modelos tradicionales de la academia. (González, 2000.pp. 1)

Muchos de los proyectos de una nueva universidad obedecen estrictamente a la lógica modernizadora que es a la vez neoliberal y neoconservadora. Otros entrañan contradicciones al proponer una política de "educación para todos" y recomendar -al mismo tiempo- medidas concretas que llevan en la práctica a una política excluyente y a la privatización de la universidad. En fin, en una posición opuesta y frente a la universidad en ruinas -o en vísperas de arruinarse- muchos hay que buscan, e incluso implantan, modelos de una universidad alternativa, pública y de la sociedad civil, gratuita e incluyente. Estos modelos de universidad se proponen alcanzar sus objetivos de docencia, investigación y difusión al más alto nivel y para el mayor número posible de beneficiarios con organizaciones autónomas y descentralizadas, no autoritarias, y con una modernización de sus medios y métodos de enseñanza que combine la educación presencial y la educación a distancia, así como la cultura general y especializada, crítica, científica, tecnológica, política y moral. Todo esto dentro de un clima de libertad y de pluralismo en el pensar-hacer. (González, 2000. pp. 8)

Los sistemas de educación superior de América Latina, confrontados a una profunda y acelerada transformación del entorno en cuanto a contextos laborales, de información y de conocimiento, se vieron en la necesidad de innovar. Brunner mostró tres dimensiones en las que se producen transformaciones internas en las instituciones de educación superior a nivel mundial: en su interfase con la economía y la sociedad; en el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y en el ámbito de la competencia y cooperación entre instituciones.<sup>1</sup> (Brunner, 2001. pp.102)

La convergencia y la articulación de los sistemas de educación superior en América Latina, y la construcción y consolidación del Espacio Latinoamericano de Educación Superior, se plantean con fuertes desafíos y como procesos ineludibles frente a la actual situación de fragmentación, de diversificación institucional y de disparidad en los niveles de calidad, en especial a partir de los años 90's (Fernández, 2004)

Manuel Castells caracteriza la noción de sociedad del conocimiento con el nombre con el que se denomina genéricamente "un nuevo modo de producción económico". Esta denominación dejó atrás la economía industrial basada en el intercambio de productos para dar paso a una sociedad mundializada donde pierden fuerza los Estados-nación, se resuelven las barreras de idiomas, frontera, monedas, legislaciones para establecer pactos agilizadores del comercio y de todo tipo de intercambio científico y tecnológico. Se trata de un mundo que intercambia conocimientos, y cuyo valor está determinado por la cantidad de saber que involucra, mientras el costo de producción es proporcional al saber que agrega y crea. La sociedad del conocimiento es la sociedad sin barreras en la comunicación y la información en la que difícilmente se toma una decisión, se diseña una política, se define un conflicto, se orienta un proceso, sin que la ciencia, el conocimiento y la investigación hayan intervenido en su realización. (Universidad Nacional, 2001, pp. 70)

Todo este movimiento de la llamada sociedad del conocimiento asalta en el escenario diverso, heterogéneo y multicultural de nuestro planeta y sobrepone un nuevo escenario que no está al alcance de todos. Como nunca antes, el progreso y la voluntad de la humanidad tienen las herramientas necesarias para salvar las grandes brechas que representan los desniveles intelectuales. Es una sociedad que establece sus vínculos con conocimiento y por medio de la intervención del conocimiento. Surge una nueva civilización planetaria que se conforma, se fortalece y se expande en la que sus movimientos desafían las barreras del tiempo y el espacio, haciendo posible la inmersión virtual en un laboratorio de alta tecnología,

en un museo especializado o en una reunión gerencial. Es un espacio y un tiempo en los que físicamente no se está, pero virtualmente se participa, quedando registrada la experiencia mental como una vivencia real y un recuerdo específico. (Universidad Nacional, 2001, pp. 71)

El siglo XXI trae nuevos referentes de desarrollo, progreso y libertad. Esto crea un ambiente favorable para que la educación superior pueda deleitarse y desplegar las inmensas posibilidades que le permite el hecho de contar con un terreno abonado por una tradición secular definida por la dedicación al conocimiento y a la formación en lo superior y para lo superior.

---

1. De no asumir nuestras universidades ese tipo de innovaciones es probable que no logren adaptarse tampoco a los desafíos de la época y dejen así de cumplir su vocación más auténtica: la de “hacer sentido” de su tiempo en la esfera del conocimiento avanzado y de esa forma ayudar a la sociedad a construir reflexivamente su futuro.

El desafío número uno corresponde a la educación superior y a la sociedad del conocimiento. El número dos, a la universidad del siglo XXI y a la construcción de lo público. (Henaó 2001, pp. 116)

Si la universidad se debe a la sociedad a la que pertenece y es, a su vez, parte de lo que esta misma sociedad incorpora en el espectro de sus intereses generales, es decir, en el ámbito de lo público, la universidad tiene como deber, responder con excelencia a esta expectativa. Lo público en la universidad, entonces, es saber gobernarse cabalmente; es formar individuos idóneos, competentes, sensibles a la cultura y al arte; socializarlos en los principios y valores que ostenta un Estado social de derecho y en lo que la sociedad establece como límites y frontera para vivir bien en comunidad. En síntesis, formar ciudadanos competentes y participativos con capacidad de hacer uso público de su razón. (Henaó, 2001.p.122)

### **En busca de la calidad en la educación superior en el nuevo milenio. América Latina y El Caribe.**

En el siglo XXI, la educación se encuentra frente a nuevos retos relacionados con las problemáticas sociales emergentes de los últimos años. Los fenómenos de globalización de la economía, la mundialización de la cultura y la planetarización de la política que caracterizan a los tiempos actuales nos muestran las dos caras de una misma realidad; en este caso exclusión e inclusión. (Ferreyra, 2012, pp 9)

Según Ferreyra, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoce -en el año 2000- que la educación ha sido uno de los sectores más favorecidos por la inversión social en la última década, lo que posibilitó procesos de reformas y transformaciones del sistema educativo en los países de la región latinoamericana. Sin embargo, a pesar de las mejoras en el financiamiento, sigue faltando un progreso significativo en la calidad y equidad de las condiciones de oferta y demanda educativa, especialmente en lo referente a cobertura y acceso equitativo para toda la población, lo que conduce a pensar que todavía es imperativo introducir modificaciones sustantivas en el sistema educativo, sobre todo en cuanto a la enseñanza secundaria y superior.

La UNESCO en su “31ª Conferencia General”<sup>2</sup> (2001) aprobó la solicitud presentada por los Gobiernos de América Latina y El Caribe de organizar -a través de sus respectivas áreas

de educación- un nuevo Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PREALC)<sup>3</sup> con el propósito de promover cambios sustantivos en las políticas educativas, a los fines de alcanzar, hacia el año 2015, las seis metas mundiales de "Educación para todos"<sup>4</sup>

A través de esta acción, se busca apoyar el difícil logro de la meta de calidad de la educación, porque el contexto indica que ya no resulta suficiente una educación centrada en la atención de las "necesidades básicas de aprendizaje" mediante el desarrollo de las denominadas "competencias esenciales" (lectura y escritura, expresión oral, cálculo y solución de problemas) y el abordaje de un conjunto de "saberes básicos" (conocimientos teórico y prácticos; valores y actitudes), para que los seres humanos puedan sobrevivir en sociedad cada vez más multiculturales y competitivas. Lo que se necesita es ampliar y enriquecer este piso formativo desde una perspectiva cívica y liberadora, que posibilite a las personas desarrollar plenamente sus capacidades intelectuales, prácticas, interactivas y sociales. Es decir, una educación auténtica, genuina, dinámica e inclusiva que promueva el ejercicio de la ciudadanía, una vida en paz y una verdadera transformación social.<sup>5</sup>

---

2. Para ampliar, véase: UNESCO. "31ª Conferencia General" . En  
URL:<http://portal.unesco.org/en/ev.php->

URL\_ID=10811&URL\_DO=DO\_TOPIC&URL\_SECTION=201.html(En Línea) (Consulta: 11/06/05)

3. OREALC / UNESCO Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe  
PRELAC. EUrl:  
[http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac\\_proyecto\\_regional\\_educacion\\_es.pdf](http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_proyecto_regional_educacion_es.pdf)(En líneas) (Consulta: 11/06/06)

4. Para ampliar, véase en la presente obra: A.1. El consenso por una Educación para todo y A.3. Los acuerdos para una educación de calidad para todos.

5. Para ampliar, véase: Ferreyra H. "Nuevo tópico formativo" En URL: Foro Educativo.  
En URL: [www.foroeducativo.org.pe](http://www.foroeducativo.org.pe), Perú (En Línea) (Consulta: 10-5-05)

En el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO 2007), Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos, se señala que la educación no sólo debe promover las competencias básicas tradicionales sino que también ha de proporcionar los elementos necesarios para ejercer plenamente la ciudadanía, contribuir a una cultura de paz y a la transformación de la sociedad. Por ello, afirmamos que enseñar a aprender, a convivir y a emprender en la escuela del siglo XXI se ha vuelto un imperativo si se pretende dar respuesta a los retos propios de la complejidad de la vida cotidiana, social, política –regional, nacional y mundial– y además, conciliar esta ineludible responsabilidad social con un proyecto personal de vida. (Ferreyra, 2012, pp. 68)

La voluntad de acordar entre todos los países iberoamericanos unas metas educativas comunes con el fin de conseguir una educación de calidad para todos, manifiesto en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, celebrada en la ciudad de San Salvador el día 19 de mayo de 2008, obtuvo un respaldo decisivo en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la misma ciudad en los días 29, 30 y 31 de octubre del mismo año, por lo que incluyó en su Declaración de El Salvador, el siguiente acuerdo:

Fortalecer las políticas educativas y culturales, tendientes a asegurar el derecho a la educación de calidad desde la primera infancia, la cobertura universal y gratuita desde la primaria y secundaria y a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades reales de las y los jóvenes, que permitan su crecimiento integral para lograr mayores niveles de inclusión y desarrollo social en nuestros países y avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en el marco de las Metas Educativas 2021.

Para dar cumplimiento a todos estos acuerdos y aspiraciones, la OEI presentó en octubre de 2008 el documento titulado “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. En él se analizó la situación educativa de Iberoamérica, los proyectos ya en marcha, los desafíos existentes y hacía donde queríamos ir juntos. A partir de estos análisis se formularon 11 metas generales que se concretaban en 27 metas específicas y en 38 indicadores. En cada uno de ellos se estableció el nivel de logro que se esperaba alcanzar. En la mayoría de las metas se fijó un nivel previo en el año 2015 a modo de referente, en coincidencia con las Metas del Milenio y la Educación para Todos. Se tuvo especial cuidado en que se incluyeran diferentes grados en los niveles de logro con el fin de adecuarse a la situación de cada uno de los países. (CEPAL, OEI, 2010)

En lo que se refiere a educación superior, se indicó lo siguiente:

- Es importante lograr una buena vinculación de este nivel de enseñanza con el desarrollo y estructura productiva de los países, pero también es central mantener equilibrio y armonía en el avance de oferta educativa técnico – profesional y universitaria.
- En el caso de la educación universitaria, se hace necesaria una mayor vinculación entre la universidad y la sociedad y una constante actualización de conocimientos y competencias profesionales.
- Esta instancia educativa debe, por una parte contribuir al desarrollo de la sociedad del conocimiento y a impulsar la investigación y la innovación, y al mismo tiempo, atender a las exigencias del mundo del trabajo.

En el documento de metas 2021, la meta general novena define ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica. La meta específica 22, considera “apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de posgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región. La meta específica 23 hace alusión a reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.

La formación profesional constituye un instrumento imprescindible para mejorar la cualificación profesional de los jóvenes y de los trabajadores y, como consecuencia de ello, para mejorar su empleabilidad y la competitividad de las empresas y de los sistemas productivos.

El sistema educativo pasa a ser una prioridad para la construcción de una sociedad más equitativa y la educación uno de los instrumentos más importantes para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Se hace necesaria la adquisición de conocimientos y competencias básicas, elementales y comunes (Educación Inicial y Básica Obligatoria), como también el dominio de saberes y capacidades intermedias que permitan la profundización de la formación básica en un campo amplio del entorno socioproductivo (Educación Secundaria/Media) y el logro de conocimientos específicos, especializados y a la vez

diferenciados (Educación Superior/Cuaternaria) en relación con las exigencias del desarrollo científico, profesional, tecnológico y productivo.<sup>6</sup>

La educación, en general, con una visión integradora, debe dar respuesta a los desafíos que la época instala en las sociedades planetarizadas para contribuir así con la resolución colectiva de problemáticas que exceden la esfera educativa.<sup>6</sup>

---

6. Para ampliar véase: Vollmer, M.I. “Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes”. En Filmus, D. “Los Condicionantes de la calidad educativa”. Ediciones Novedades Educativas, Argentina, 1995, pp. 26/2

### **Tendencias en Educación Superior en América Latina y el Caribe**

El documento que lleva su nombre de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina (IESALC) presenta los criterios que enmarcan la educación y su fin, la calidad, presentado en Caracas en el año 2008.

El proyecto en mención se basa en el principio de que la educación es un bien público y un derecho social y universal, y en la convicción de que ella tiene un papel estratégico que jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región.

Conjuga los esfuerzos de la comunidad académica y no académica de la región en la importante tarea de identificar escenarios deseables y factibles, así como las principales ideas-fuerza que pueden impulsar la definición de políticas de Estado para la consolidación, expansión y creciente calidad y pertinencia de la educación superior en la región. El eje del Proyecto y la visión que ha orientado la elaboración de los textos se pueden resumir bajo el tema de la Conferencia Regional de Educación Superior, Desafíos locales y globales: una agenda estratégica para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Se trata -por lo tanto- de visualizar, en términos prospectivos, los retos y las oportunidades que se plantean en la educación superior de la región a la luz de la integración regional y de la globalización.

Lo que se busca, en última instancia, es identificar escenarios de cambio para emprender una nueva fase de reforma sustantiva en la educación superior y orientar los esfuerzos de los diferentes actores, instituciones y gobiernos hacia la formulación de políticas regionales y de Estado que puedan contribuir al desarrollo sustentable de los países de la región de América Latina y el Caribe. El objetivo es configurar un escenario que permita articular de forma creativa, pero sustentable, políticas que refuercen el compromiso social de las instituciones de educación superior, su calidad, pertinencia y autonomía responsable. Esas políticas deben tener, como meta, el logro de una mayor cobertura social con calidad, igualdad y equidad, deben inducir el desarrollo de alternativas e innovaciones en el currículo, en la oferta educativa, en la producción y transferencia de conocimientos y aprendizajes, así como promover el establecimiento y consolidación de alianzas estratégicas.

En el Capítulo 3 del mismo documento “Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña”, José Días Sobrinho (con la colaboración de Adolfo Stubrin, Elvira Martín, Luís Eduardo González y Oscar Espinoza, y Pedro Goergen)

defiende que la calidad de la educación superior está vinculada, en especial, a la pertinencia, equidad y responsabilidad social y debe tomar en consideración los compromisos públicos y los papeles sociales que corresponden a las instituciones educativas. El texto expone diferentes conceptos y aspectos de la calidad en educación superior, sin olvidar que la educación debe siempre ser considerada como un bien público, entendiendo, por eso, que es un derecho social a ser extendido a todos, según la lógica de disminución de desigualdades y un compromiso con la justicia social, así como con el reto de armonizar cantidad y calidad. Por lo tanto, una idea esencial es que se debe tomar en cuenta los criterios de equidad y justicia social, unidos al concepto de educación como bien público. Afirma que no existe calidad en los sistemas educativos que marginan ciudadanos, que son excluyentes y en los que la inclusión no se atiende a partir de los criterios de pertinencia, relevancia, equidad y calidad.

## Colombia

La educación superior en Colombia es conocida como el nivel superior de la estructura educativa. En el país está regulada por la Ley 30 de 1992, que la concibe como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral y tiene por objeto el desarrollo pleno de los alumnos y su formación académica o profesional. Esta concepción está acompañada en la Ley 30 de los siguientes principios y objetivos: (Universidad Nacional, 2000, pp. 73)

### Principios

- Despertar en los educandos un espíritu reflexivo
- Orientar al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamientos y de pluralismo ideológico, con base en la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país.
- Desarrollarse en un marco de libertad de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra.

### Objetivos

- Profundizar en la formación integral.
- Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento.
- Promover la utilización del conocimiento para solucionar las necesidades del país.
- Prestar a la comunidad un servicio con calidad.
- Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético.
- Actuar armónicamente entre sí y las demás estructuras educativas y formativas.
- Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden.
- Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional.
- Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional.
- Promover la preservación del medio ambiente sano.  
Conservar y promover el patrimonio cultural del país.

La educación superior es objeto de estudio en tanto su propia razón de ser y en tanto:

- Formadora de los ciudadanos del mundo en una sociedad pluralista
- Productora y generadora de conocimiento disciplinario e interdisciplinario y de la capacidad de transformarlo en acción productiva y constructiva.
- Núcleo determinante de la calidad de los demás niveles del sistema educativo en tanto formadora de docentes.
- Espacio privilegiado de investigación, consolidación de grupos, líneas y centros de investigación.
- Factor central del desarrollo cultural, social, económico y político del país.
- Herramienta básica de formación y apropiación de la identidad nacional y forjadora del proyecto de nación.

El Ministerio de Educación Nacional, en 2008, expuso acerca de la ampliación de la oferta de educación superior, la cual requiere el desarrollo de estrategias dirigidas a garantizar la calidad de los programas ofrecidos. Por tal razón, se ha implementado el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, en el que aseguramiento es entendido como el conjunto de acciones orientadas a promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de las instituciones y programas de educación superior, y su impacto en la formación de los estudiantes. El Sistema está conformado por tres subsistemas interrelacionados entre sí: información, calidad y fomento.

Para esta misma entidad de gobierno, el aseguramiento de la calidad de la educación superior incluye: a) la definición y evaluación permanente de condiciones mínimas de calidad de programas e instituciones, b) el desarrollo de programas de mejoramiento para programas e instituciones que no satisfacen las condiciones mínimas, c) el impulso a la acreditación voluntaria en alta calidad de programas e instituciones, d) el uso de estrategias de inspección y vigilancia para garantizar la adecuada prestación del servicio educativo, y e) el mejoramiento de los sistemas de información que soportan estos procesos.

A partir de la Ley 30 de 1992, el gobierno nacional creó sistemas para el control de calidad en las instituciones de educación superior. Se crearon el Consejo y el Sistema Nacional de Acreditación, la Comisión Nacional de Maestría y Doctorados o el fallido Sistema Nacional de Información. Entre otros, el Sistema de Universidades Estatales (SUE) y el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

El Consejo Nacional de Acreditación ha hecho suya la preocupación por ambos conceptos y ha buscado no sólo incorporarlos en sus publicaciones sobre evaluación y acreditación, sino que se esfuerza por acompañar a las instituciones de educación superior del país para que den pasos seguros en pro de la consecución de niveles óptimos de calidad, entre cuyas características la flexibilidad brille con indicadores significativos.

En la educación superior, los procesos de acreditación de programas y de instituciones son estrategias que la ley 30 de 1992 creó para fomentar y asegurar la calidad en este nivel de educación, con miras a que las instituciones rindan cuentas a la sociedad sobre los altos niveles de calidad con los que están respondiendo a las expectativas sociales y están cumpliendo los objetivos que les son propios. La evaluación de los estándares de calidad está exigiendo a los programas responder por determinados estándares de calidad que permitan concluir que las instituciones sirven los programas con idoneidad.

Carlos Augusto Hernández, en su artículo “Universidad y Excelencia” (2002) refiere como importante índice de calidad, la coherencia global de los procesos que se llevan a cabo

en la institución, a saber: la coherencia en los planes de estudio, la coherencia entre las tareas de administración y los de docencia, investigación y extensión.

Otras variables cualitativas son la estructura y flexibilidad curricular, las estrategias pedagógicas utilizados para la mediatización del conocimiento y habilidades para lograr aprendizajes significativos en los estudiantes, el liderazgo y la coherencia de los procesos de organización, administración y gestión, y el ambiente institucional o atmósfera de trabajo en el que se desenvuelven todos los estamentos de la institución.

### **El caso de una universidad pública en Latinoamérica**

La Universidad Nacional de Colombia es el centro de referencia de carácter oficial y 145 años innovando en la educación superior para el país. Como universidad de la nación su misión es fomentar el acceso con equidad al sistema educativo colombiano, provee la mayor oferta de programas académicos, forma profesionales competentes y socialmente responsables. Contribuye a la elaboración y resignificación del proyecto de nación, estudia y enriquece el patrimonio cultural, natural y ambiental del país. Como tal lo asesora en los órdenes científico, tecnológico, cultural y artístico con autonomía académica e investigativa.

Cuenta con 8 sedes en el territorio nacional, de las cuales 4 están ubicadas en centros regionales de importante desarrollo y las otras 4 ubicadas en regiones apartadas, que dan respuesta a la necesidad de formar capital humano para el aprovechamiento de los recursos del país y fomentar el desarrollo a través de los ejes de docencia, investigación y extensión.

Lo anterior permite identificar que la formación de profesionales se enmarca en criterios de calidad y conciencia de país, por lo que responde a los principios y objetivos por la Ley 30 de 1992.

En las décadas de los años sesenta y setenta, en la Universidad Nacional de Colombia, se identificó el compromiso en lo político y desarrollo social. En la década de los noventa, en la búsqueda de una misión integral. A partir de ese momento ha venido preparándose en el diseño de planes y políticas de desarrollo académico, ejecución de programas y proyectos, diseño e instalación de diversos sistemas de información que le permiten dar una respuesta a la coyuntura nacional e internacional. El plan Global de Desarrollo Un Compromiso Académico y Social con la Nación integra cinco estrategias: presencia nacional, internacionalización, calidad y pertinencia académica, gestión eficiente, y equidad y convivencia. Llevar a cabo este plan exige, en lo interno, grandes transformaciones en la cultura institucional y una movilización concertada de sus estamentos y, en lo externo, un gran apoyo del Estado y de la sociedad colombiana. Además, en este marco, la Universidad Nacional de Colombia ha optado por realizar un examen minucioso de sus procesos y resultados que vaya incluso hasta el campo operativo y que permita aplicar correctivos e innovaciones: un sistema de autorregulación. (Universidad Nacional, 2000, pp. 25)

El proyecto reflexiones sobre el sistema de educación superior colombiano y alternativas de reforma académica, realizado por el profesor Gabriel Misas Arango (año), en la rectoría del profesor Víctor Manuel Moncayo, de la Universidad Nacional de Colombia en el año 2002, concentró los enfoques en las tareas de la educación superior, la estructura del campo universitario colombiano y las políticas sugeridas en materia de educación superior. Se expone a continuación la estrategia y responsabilidad de la educación, así como las pautas para la política de educación superior y el concepto de calidad.

El profesor Gabriel Misas, en el año 1998, aclara que se ha insistido en la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior, sin calificar aún qué se entiende por calidad, sin definir el porqué de la necesidad de esa mejor calidad, sin posibilidad de definir un referente, convirtiendo dicha noción en un tropo, desnaturalizando su sentido. En otras palabras, se sigue utilizando el término de calidad de manera simplista y confusa. En muchas ocasiones se confunde con eficacia, o se mide a través de tasas de cobertura, o se juzga por sus tasas de retorno (equidad o inequidad). La calidad de la educación no puede reducirse a un solo factor, es una relación resultante entre múltiples factores, elementos, tiempos y dimensiones. La calidad es un concepto relativo, subjetivo y en proceso permanente de construcción. (Universidad Nacional, 2000, pp. 44)

La importancia estratégica de la educación superior se hace visible tan pronto como se reconocen los efectos de la incorporación de la ciencia y la tecnología, y de la reflexión elaborada sobre los fines, en los procesos de trabajo, en la producción de la riqueza material y simbólica y en el desarrollo de la organización social. La tecnología moderna ha transformado radicalmente los recursos y las formas de la producción, de modo que es indispensable crear los espacios para la apropiación oportuna y reflexiva de los productos científicos y tecnológicos, y formar comunidades nacionales capaces, no sólo de aprender y aplicar los nuevos hallazgos teóricos y técnicos, sino de crear nuevos conocimientos apropiados a los contextos y a los propósitos de desarrollo del país. (Misas, 2002, pp. 14).

La educación superior debe contraer la responsabilidad de asumir críticamente los cambios que requiere del trabajo y de incorporar creativamente las nuevas herramientas que garanticen el aumento radical de la productividad, para hacer posible un desarrollo con autonomía que le permita al país hacer frente a la globalización económica, sin renunciar a la seguridad social de los trabajadores y al desarrollo de sus potencialidades individuales. (Misas, 2002, pp. 15)

Una política de educación superior debe señalar pautas para enfrentar las nuevas exigencias en disciplinas y profesiones: (Misas 2002, pp15)

- El desarrollo del conocimiento que les sirve de soporte, esto es, la emergencia de nuevas teorías y técnicas, y las modificaciones en los procedimientos y en las formas de organización del trabajo de la universidad.
- La aparición de nuevos campos de ejercicio profesional y disciplinario que se desprenden de las carreras tradicionales o que resultan del encuentro disciplinario.
- La necesidad de que existan núcleos de trabajo disciplinario en las profesiones encargados de desarrollar nuevos espacios y nuevas estrategias de acción, a través de la producción sistemática de conocimientos y de núcleos profesionales cada vez más amplios en las disciplinas, que se vinculen al trabajo de las empresas o que se especialicen en las tareas docentes.
- La consecuente transformación de algunas disciplinas en profesiones por el desplazamiento de la mayoría de los miembros de la comunidad académica correspondiente hacia las prácticas centradas en la aplicación de los conocimientos, y la transformación de algunas profesiones en disciplinas por el desplazamiento de buena parte de sus miembros hacia espacios de trabajo centrados en la ampliación de las fronteras profesionales mediante la construcción de conocimientos.

Como se dijo más arriba, a lo largo de los últimos años, en Colombia y en el resto del mundo se ha insistido, en múltiples ensayos e informes, sobre la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior, avanzando en diferentes direcciones en el momento de calificar qué se entiende por calidad, muchas veces sin lograr plantearse profundamente el porqué de la necesidad de la búsqueda de la calidad, sin posibilidad de definir un referente, convirtiendo dicha noción en un tropo, desnaturalizando su sentido. (Misas, 2002. pp 42)

Para construir el concepto de calidad en educación superior, es necesario considerar sus diferentes significaciones dependiendo de sus relaciones con otros componentes, del contexto en el que se aplica, del proceso que se valora, de la función que se le asigna, de quién la mira, de dónde la mira y cómo es comprendida. La calidad es un concepto relativo, subjetivo y en proceso permanente de construcción. Tiene un carácter polisémico y multicontextual. (Misas, 2002 pp. 42)

La ley que rige la educación superior en el país (Ley 30 de 1992) se hace operativa mediante el decreto presidencial 2904 de 1994, el cual rige todas las instituciones de educación superior, a excepción de la Universidad Nacional de Colombia y el Decreto 1210, se exige que el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, defina el proceso de acreditación de sus programas curriculares tanto de pregrado como de postgrado. Desde mediados del año 2000, la Vicerrectoría Académica y la Dirección Nacional de Programas de Programas Curriculares de la Universidad, impulsaron un modelo para la autoevaluación, heteroevaluación y acreditación de sus programas curriculares, por lo que el Acuerdo 002 de 2001 el Consejo Superior adoptó dicho modelo y dictó normas sobre la acreditación externa de sus programas académicos. (Universidad Nacional, 2002, pp54)

"El Plan sectorial de Educación 2006-2010: Revolución Educativa, en el cual se plantea: "El énfasis en la educación como un vehículo para lograr una sociedad más equitativa se tradujo en resultados en términos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad. Sin embargo, el país requiere, además de más y mejor educación, que esta sea más pertinente frente a las demandas de los sectores productivos en una economía globalizada. Por ello, en esta oportunidad, el énfasis se hará en la educación como una herramienta para construir un país más competitivo, que permita brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes. Trabajar en esa línea fue uno de los compromisos a los que llegó el país entero en el proceso de construcción del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 - 2015, el cual es la carta de navegación educativa durante los próximos diez años. Este plan decenal representa un pacto social construido por más de 20 mil colombianos, de todas las regiones, que voluntariamente se dieron a la tarea de reflexionar, soñar y construir colectivamente un gran acuerdo en torno a las necesidades y anhelos del país en materia educativa.

Es así como el Plan Sectorial 2006 - 2010 se constituye en el compromiso del Gobierno de cara a los desafíos plasmados en el Plan Decenal. El Plan Sectorial se desarrolla alrededor de 4 políticas fundamentales: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia; y para cada una de estas políticas se propone una serie de metas y estrategias que se constituyen en el derrotero que orientará la acción del sector educativo durante este cuatrienio, con el fin de avanzar hacia el logro de los macro-objetivos que se propuso la sociedad y el país en la Asamblea Nacional por la Educación".

"Entendemos el proceso de formación, actualización y evaluación de nuestros estudiantes como un proceso continuo que debe asumir la variabilidad entre los individuos, tanto profesores como estudiantes, y responder a una realidad social en un contexto nacional

e internacional. Por esto, ante una tarea de tanta responsabilidad, seguimos cuestionándonos y reflexionando sobre las diferentes alternativas para ese proceso de formación en una institución que acoge tanta diversidad que hay que preservar. Por tanto, la propuesta para una reforma académica hoy plantea los lineamientos generales a través de los principios básicos o fundamentales que debe dirigir un proceso académico y que deben estar reflejados en estrategias concretas para el desarrollo constante de la Universidad.” (Universidad Nacional, 2007)

El trabajo académico es fundamentalmente una labor en equipo: La tarea individual ya no es posible en el siglo XXI. Todos los resultados de cualquier tecnología, su forma de aplicarla, implican la confluencia de múltiples saberes, disciplinas y equipos formados por múltiples profesiones. Nuestros estudiantes deben ser capaces de trabajar en equipo y de crear lenguajes que permitan la transferencia de conocimiento al interior del equipo. Esa visión del siglo XIX, del que trabajaba solo es una imagen del pasado que no se corresponde con la realidad. (Misas, 2000, pp. 29)

El fomento de la calidad debe ir más allá de una visión interna del país. En un mundo globalizado es menester podernos comparar con otros grandes países y medir nuestros índices de calidad en comparación con los alcanzados por ellos, en los diferentes niveles de la enseñanza. Para decidir sobre la calidad, es conveniente que nuestras instituciones puedan compararse con sistemas de educación del mundo. Ello puede elevar las exigencias, pero los beneficios serán también mayores. “La Educación Encierra un Tesoro”, evocando a Mc Luhan, y que luego reafirmara Edgar Morín, al hablar de la ética planetaria en “Los Siete Saberes Básicos de la Educación del Siglo XXI” (1999), importantes documentos prospectivos de la UNESCO.

Centrados en el análisis de la calidad en la educación superior como proceso pedagógico implica múltiples acciones en el ciclo de su desarrollo que incluye la planeación de la(s) asignatura(s), la definición del programa, la inducción, el reconocimiento con los estudiantes, el engranaje, el desarrollo metodológico, la finalización y la evaluación, lo que concentra un alto porcentaje en dedicación a la docencia y poco porcentaje a la investigación de acuerdo a los resultados en los procesos de acreditación. Esto debe pensarse en el proyecto educativo institucional para dar respuesta al plan de desarrollo y a las propuestas de reformas educativas. Queda sí al interés y preocupación permanente por el docente de reinventar su quehacer y ser observador crítico de las dificultades permanentes en la universidad pública que expongo a continuación y que deben superarse para aumentar los niveles de calidad: Infraestructura deficiente, recursos limitados en investigación, número deficiente de docentes lo que aumenta la relación de docente/ estudiantes en los escenarios teóricos y prácticos, nulo relevo generacional, congelación de la planta docente, vinculación de docentes de planta de cátedra en procesos de concursos poco ágiles, vinculación de docentes ocasionales, vinculación de monitores y auxiliares de docencia delegado en los estudiantes de postgrado, escaso número de docentes con formación pedagógica, sistemas con criterios de mejoramiento continuo como resultado de trabajo de equipo docente.

A pesar de estas deficiencias, la Universidad Nacional de Colombia -como referente de Educación Superior en el país- se ha destacado en la última década por alcanzar altos niveles de calidad en formación de los estudiantes que egresan de acuerdo con los resultados de las pruebas de calidad que rigen en la actualidad, denominados Saber Pro, antes la prueba de ECAES que evaluaba competencias genéricas y específicas, ahora se evalúa resultados en

inglés, comprensión lectora, comunicación escrita, razonamiento cuantitativo, entendimiento interpersonal, pensamiento crítico y solución de problemas. De acuerdo con el último informe en el año 2012, la Universidad Nacional de Colombia ocupó el segundo lugar con un nivel de rendimiento de 97,22%, después de la Universidad de los Andes.

Las políticas y lineamientos a nivel del mundo y para América Latina y El Caribe en Educación Superior, muestran los esfuerzos que se han trazado los gobiernos y sus logros para alcanzar la calidad, uno de los indicadores de superación del subdesarrollo. Para el caso de la Universidad Nacional de Colombia, el Plan de Desarrollo para el año 2017 se centra en mejorar la calidad y ayudar a superar problemáticas del país, en los ejes misionales, la docencia, la investigación y la extensión en metas acordadas con la comunidad académica a través de indicadores.

## Referencias

- Brunner, J. (2001). *Tiempo de innovar; políticas innovativas*. En: Educación Superior .Desafío Global y Respuesta Nacional –I. Universidad de los Andes.
- Calderón, C., Escalera, G. (2008).La evaluación de la docencia ante el reto del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). *Educación XXI*. 11, pp 237-256
- CEPAL, OEI, SGI (2010). *Metas Educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*.
- Concha, C. (2005). Gestión de las reformas educacionales en América Latina en los 90. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*.Vol. 3 No. 2
- Echeverry, J. (2001). *Financiamiento para la equidad, calidad y retos de la educación superior en Colombia*. En: Educación Superior .Desafío Global y Respuesta Nacional –I. Universidad de los Andes.
- Fernández, L. (2004). *Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior*. *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 35.
- Ferreya, H. (2010). *Metas Educativas 2021. Enseñar a aprender a emprender*. Congreso Iberoamericano de Educación.
- Ferreya, H., Parra, O. (2012). *Pensar la educación para Iberoamérica*. Tomo I. Universidad Santo Tomas. Universidad Católica de Córdoba.
- Ferreya, H. (2012). *Pensar la educación para Iberoamérica*. Tomo II. Universidad Santo Tomas. Universidad Católica de Córdoba.
- Ferreya, H. (En prensa). *Políticas educativas, actores y territorios. Manifiestos y desafíos latinoamericanos*.
- González, P. (2000). *La Nueva Universidad*. Universidad Autónoma de México.
- Henao, M. (2001). *La sociedad del conocimiento y la construcción de lo público: dos nuevos desafíos para la educación superior latinoamericana*. En: Educación Superior .Desafío Global y Respuesta Nacional –I. Universidad de los Andes.
- Marchesi, A. (2009). *Las Metas Educativas 2021. Un proyecto iberoamericano para transformar la educación en la década de los bicentenarios*. Revista CTS, Año4.No.12.Disponible en [http://www.revistacts.net/files/marchesi\\_metas\\_educativas\\_2021.pdf](http://www.revistacts.net/files/marchesi_metas_educativas_2021.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia (2008). *Plan Sectorial 2006-2010*

Misas, G. (2000). *Los nuevos retos de la educación superior. Seminario Internacional Reflexiones sobre docencia universitaria*. Universidad Nacional de Colombia.

Misas, G. (2004). *La educación superior en Colombia: Análisis y estrategias para su desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia.

Molina, G. (2002). *Modelo de formación de políticas y programas sociales*.

Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el Desarrollo Social (INDES)

Orozco, L (2001). *Educación Superior. Desafío Global y Respuesta Nacional –I*. Universidad de los Andes. Colombia.

Poggi, M. (2007). Políticas y gestión en educación básica, ¿es posible innovar? *Diálogos pedagógicos*. V (9) 97-114

Universidad Nacional de Colombia. División de Programas Curriculares. (2000).

*Seminario Internacional Reflexiones sobre Docencia Universitaria: Políticas, Investigación y Evaluación*.

Universidad Nacional de Colombia. (2000). Revista de la Oficina Nacional de Planeación No. 4. *Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2000*.

Universidad Nacional de Colombia. Vicerrectoría Académica. (2002). *La Institución. Información General*.

Universidad Nacional de Colombia. Vicerrectoría Académica. (2007). *Propuesta para desplegar un cambio académico*.

# Consolidación de comunidades docentes y fortalecimiento de la gestión universitaria para la implementación de reformas en la educación superior

## Una visión apoyada desde las TIC

Wilson Leandro Pardo Osorio<sup>35</sup>

### Introducción

La educación superior en el país ha tenido un desarrollo importante durante las últimas dos décadas. El número de instituciones educativas, programas académicos, estudiantes y profesores ha crecido ininterrumpidamente año tras año –considerando también los temas de calidad y pertinencia– y buena parte del trayecto se ha construido teniendo como marco la Ley 30 de 1992. No obstante, ya hace algunos años, diferentes voces vienen alertando sobre la importancia de reformar dicha ley y generar una nueva disposición nacional que permita encauzar y mejorar el modelo que requiere el país en este nivel de formación.

Es así como durante la gestión del gobierno nacional en el periodo 2002 - 2010, las universidades públicas se manifestaron incesantemente en relación con su difícil situación presupuestal, lo que llevó a ese gobierno –a finales de su mandato– a presentar un proyecto de reforma que pretendía solventar principalmente aquella situación financiera. No obstante, la propuesta radicada en 2010 no pudo prosperar debido a la apretada agenda de fin de gobierno y al agitado escenario electoral. En 2011, la nueva administración decidió abarcar una reforma más amplia y presentó un inédito proyecto de ley que generó controversia en diversos actores académicos o afines a la educación superior, quienes se sintieron excluidos de esta construcción.

Aunque paralelamente se debe recordar que serios críticos del proceso cuestionan la misma razón de ser del proyecto de reforma presentado por el actual gobierno, argumentando que el país no tiene clara su visión en materia de educación superior<sup>36</sup>; que por surgir y centrarse en un tema principalmente presupuestal «la ley no le apuntaba a lo grande, sino a los chiquito»<sup>37</sup> y, en consecuencia, se debió diseñar una ley específica de financiación y nada más; o por ejemplo que «al proyecto de ley hay que criticarlo más por lo que omite que por lo que dice, ya que este último aspecto tiene un impacto social»<sup>38</sup>; el Ministerio de Educación Nacional (MEN) logró fijar una serie de objetivos (Ilustración 1) sobre los que orientó la divulgación de la propuesta y a partir de los cuales asegura que debatió apropiadamente con las instancias correspondientes.

---

<sup>35</sup> Wilson Leandro Pardo Osorio. Coordinador de producción de contenidos. Centro de Gestión de TIC para la Academia. Universidad del Rosario. Teléfono: 2970200 Ext.: 497. Carrera 7 No. 12B-41 Of. 803, Edificio Casur Cra. 7ª. [wilson.pardo@urosario.edu.co](mailto:wilson.pardo@urosario.edu.co) y [www.urosario.edu.co](http://www.urosario.edu.co) - [mi.urosario.edu.co](http://mi.urosario.edu.co)

<sup>36</sup> Carlos Mario Lopera Palacio, director del Observatorio de la Universidad Colombiana. (Universidad Nacional de Colombia, 2011b, pág. 7)

<sup>37</sup> Francisco Cajiao Restrepo, consultor de las Naciones Unidas y ex rector de las universidades Pedagógica Nacional y Distrital. (Universidad Nacional de Colombia, 2011b, pág. 9)

<sup>38</sup> Víctor Manuel Gómez Campo, director del Grupo de Estudios de Educación Media y Superior del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. (Universidad Nacional de Colombia, 2011b, pág. 23).

1. Generar las condiciones para que haya una mejor oferta de educación superior.

2. Generar las condiciones para que más colombianos de escasos recursos y población vulnerable ingresen y se gradúen de la educación superior.

3. Adecuar el sistema de educación superior con la realidad nacional y armonizarlo con las tendencias regionales e internacionales.

4. Fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia en el sector.

**Ilustración 1. Objetivos de la reforma a la educación superior colombiana. (Ministerio de Educación Nacional, 2011).**

## Reflexión

En síntesis, el pulso entre gobierno y sociedad –destacando allí el papel del movimiento estudiantil– terminó con el retiro del proyecto, una aparente calma exhibida en el retorno a la normalidad académica y el beneficio de un nuevo tiempo para la reflexión y el análisis de cómo se debe emprender, dirigir y madurar una reforma más incluyente, participativa, deliberada, y que permita llegar a «consensos entrecruzados» –lo que un destacado filósofo político americano, John Borden Rawls, denominara como tal–, «lo cual significa que las diversas concepciones se acercan a un consenso de mínimos, en los que no se pretenden superar las diferencias» (Fundación por una educación de calidad, 2012); complementa este concepto el siguiente fragmento (Peñaranda Urbina, 2007):

[...] el *Overlapping Consensus* o Consenso Entrecruzado planteado por John Rawls, se fundamenta en lo que se denomina Concepción Política de la Justicia, lo cual ha de considerarse acertado pues parte de la necesidad de establecer una sociedad en la que se den cabida a doctrinas de diversa índole pero en la que, pese a tal pluralidad, todos sus miembros están en la búsqueda de unos fines comunes.

Ahora bien, en el caso de la reciente propuesta para la reforma ¿en qué aspectos se puede considerar que sí hubo consenso entrecruzado? Una revisión previa de referentes permite constatar que buena parte del sector educativo coincide con el gobierno en cuanto a la necesidad de modernizar este sistema educativo; estimular la formación en investigación; aumentar la cobertura, la calidad y el presupuesto de la educación superior; y realizar una ampliación y mejoramiento de la oferta formativa (Universidad Nacional de Colombia, 2011a, págs. 10-11).

A la luz de estas intenciones, es necesario reflexionar sobre aquello que puede estar olvidando la legislación propuesta; especialmente sobre esos temas que al parecer no se han tratado formalmente y que pasan desapercibidos en debates presupuestales, políticos, sobre la calidad académica, la democracia o la autonomía universitaria. Este breve aporte sólo

menciona uno de ellos, considerándolo central para la consecución de las metas propuestas y que merece mayor análisis y decisiones: es el caso puntual de la situación actual de las comunidades docentes y las direcciones académicas de las instituciones de educación superior.

Si se quiere mejorar la oferta educativa, su calidad, su pertinencia, la misma permanencia del estudiante (en coherencia con los 3 primeros objetivos de la reforma) ¿dónde se encuentra el eje del cambio educativo? Una respuesta válida es: en manos de los profesores que orientan cada módulo, de cada asignatura, de cada programa académico; en manos de quienes tienen el verdadero «encuentro» –presencial o virtual– con el estudiante; pero también en manos de los directores y los coordinadores de unidades académicas que diseñan y responden por cada oferta formativa nueva o establecida. Esta visión del docente y el director es consistente con el planteamiento de uno de los mayores líderes mundiales sobre el cambio educativo, Michael Fullan (Fullan & Stiegelbauer, 1997, pág. 7):

La reforma no consiste en colocar -en el lugar de las anteriores- la última política. Significa cambiar las costumbres, visiones, etc., de los salones de clase, las escuelas, los distritos, las universidades, etc. La reforma educativa cubre un campo mucho más extenso de lo que piensa la mayoría de la gente.

De igual manera, si ahora se piensa en que lo que se quiere mejorar es el buen gobierno (cuarto objetivo de la reforma), no es posible ignorar que la verdadera reforma está en manos de la alta gerencia (la dirección académica, vicerrectores, decanos) y aquellas importantes gerencias medias (directores, coordinadores, jefes de área, entre muchos otros posibles cargos) que propician la buena gestión; todos ellos son los verdaderos gestores del cambio educativo, de la reforma deseada. Como lo afirmara Fullan (Fullan & Stiegelbauer, 1997, pág. 148).

Una reforma seria, como hemos visto, no consiste en implementar innovaciones, en realidad es un cambio de la cultura y estructura de la escuela. Una vez dicho esto, debe ser evidente que el director, en tanto cabeza de la organización, juega un papel decisivo. Mientras tengamos escuelas y directores, si el director no dirige los cambios en la cultura de la escuela, o si él lo deja en manos de otros, lo más seguro es que no se haga nada. Es decir, no ocurrirá la mejora.

Como consecuencia de lo expuesto, ¿qué sabemos acerca de la realidad de los profesores en el sistema de educación superior colombiano?, ¿es posible avanzar en investigación, docencia y extensión, calidad y permanencia, sin contar con sólidas comunidades docentes, estables y comprometidas?, ¿qué pasa con las altas gerencias y las gerencias medias?, ¿qué tan bien preparados están los directores para aplicar la normatividad educativa, valorar la pertinencia y la actualidad de sus programas, supervisar la instrucción, relacionarse con la comunidad, capacitar y desarrollar su recurso humano, escuchar a sus estudiantes y atender los asuntos administrativos? Una buena descripción puede encontrarse en los dos textos siguientes presentados por un destacado analista de la educación superior colombiana, Gabriel Misas Arango<sup>39</sup>:

---

<sup>39</sup> Economista de la Universidad Nacional y Magíster en Ciencias Económicas de la *Université Catholique de Louvain*, U.C.L en Bélgica. Escritor de varios libros de economía, es profesor de cátedra de prestigiosas universidades

Sobre la estabilidad de los docentes (Misas Arango, 2004, pág. 248)...

En Colombia –específicamente en las universidades públicas–, la estabilidad sin ningún condicionamiento se ha convertido en un grave problema que es necesario reconocer; dicho problema ha impedido el desarrollo permanente de procesos de calificación y perfeccionamiento de los docentes, que conduzcan a un dominio progresivo de su saber, de su conocimiento y, en consecuencia, que implique niveles cada vez más óptimos de calidad en el desarrollo de su labor docente y de investigación. En la universidad privada predomina el otro extremo. La inestabilidad total y su vinculación por horas impide, en la mayoría de ellas, constituir comunidad académica y llevar a cabo, de forma sistemática, labores de investigación. Tal como se analizó en la segunda parte, la estabilidad de los docentes en la universidad pública se ha cimentado en una carrera diseñada con estrictos requisitos de ingreso, pero con una ausencia absoluta de los mismos para mantenerse, mientras que en la universidad privada el problema ha sido la ausencia absoluta de estabilidad; se requiere estabilidad en una y otra, pero basada en los rendimientos y en los resultados, tal como opera en Europa y los Estados Unidos.

Sobre la realidad de los gestores universitarios (Misas Arango, 2004, pág. 251) –se trata de una mirada desde la universidad pública, pero aplica igualmente para la privada–...

Desde la academia se tiene una concepción errada acerca del papel de la gestión en la Universidad. De una parte se cuestiona su papel y se la ve, muy a menudo, como una instancia que obstaculiza el trabajo académico y, de otra, se considera que sus labores no son especializadas y que, en consecuencia, pueden ser desempeñadas por cualquier persona, sin necesidad de formaciones específicas para ello. Se ha pretendido que el hecho de ser docente universitario habilita, *per se*, para desempeñarse adecuadamente en la gestión universitaria, [...] El resultado fue que estos cargos necesariamente tenían que ser asumidos por docentes sin –la mayor parte de las veces–, las calificaciones requeridas para su desempeño e, incluso, en no pocas ocasiones, sin mayor interés en sus nuevas labores, las cuales asumían como una colaboración con el equipo rectoral que los había nombrado. Esto da lugar, de una parte, a una gestión de baja calidad y, de otra, a una elevada rotación en los cargos de dirección, todo lo cual conduce a reafirmar, de un lado, las concepciones que se tienen sobre la gestión universitaria y, de otro lado, a agravar los problemas que enfrenta la universidad pública, muchos de los cuales se han originado por una gestión inadecuada.

En efecto, si no se cuenta con comunidades docentes estables cuyos proyectos de vida estén alineados con la educación superior y las mismas instituciones; y si no se tienen directores educativos (altas gerencias y gerencias medias) en constante preparación y comprometidos

---

colombianas, ha ocupado cargos en el Departamento Nacional de Estadísticas (DNE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es ex-presidente de la Asociación de Economistas de la UN y director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

con una mejora educativa real, la reforma será una simple actualización legislativa, pero el cambio esperado no llegará.

## Síntesis

Entonces ¿qué surge de lo planteado hasta este punto? en primer lugar, que este hecho también merece ser analizado, debatido y orientado desde la reforma, incluso al mismo nivel que se tratan otros temas ya mencionados y que son siempre de gran importancia (presupuesto, autonomía, calidad, entre otros). En segundo lugar, que definitivamente la reforma debe ser apropiada por gestores universitarios y profesores, las instituciones de educación superior (IES) deben ser conscientes de lo trascendental que es consolidar comunidades docentes y formar permanentemente a sus gerencias institucionales, ambos elementos necesarios para garantizar la «vivencia» de su proyecto educativo institucional (PEI).

Más aún, así como las IES despliegan múltiples estrategias para mejorar el bienestar, la calidad educativa y la financiación de sus estudiantes, así también es prioritario que ejecuten estrategias concretas para «atraer, formar y conservar a los docentes eficientes» –este texto entre comillas coincide con el subtítulo de un documento publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2009) titulado «Los docentes son importantes»–. Tal filosofía requiere ser postulada desde la nueva reforma, de manera que sin afectar la autonomía universitaria, sí se inste a las IES para tomar acciones al respecto.

Igualmente sucede con la alta gerencia y la gerencia media de cada IES, es necesario fortalecer la gestión universitaria, se necesita fomentar -desde la reforma educativa- medios más precisos para alcanzar el buen gobierno institucional; abordando entre otros temas, por ejemplo, aquellos que fueron planteados desde 2009 por el MEN en su «Programa de capacitación en estrategias de gestión educativa a directivas de instituciones de educación superior públicas», con el objetivo de incentivar el uso de estrategias efectivas de gestión, para mejorar el desempeño integral en aspectos como (Velandia, 2011):

Visibilidad internacional.

Gobierno y toma de decisiones.

Reforma curricular.

Uso y apropiación de los medios y Tecnologías de Información y Comunicación (MTIC).

Planeación por resultados.

Aseguramiento de la calidad.

## Aporte desde las TIC

Por último, en el marco de la presente contribución al debate sobre política de educación superior en Colombia, se desea finalizar sugiriendo un recurso o componente adicional para que sea sumado al camino que permitirá hacer efectiva la reforma al interior de las IES, dicho elemento -con el que todos acordamos- es la integración de las TIC al proceso educativo, tanto para consolidar comunidades docentes como para fortalecer los equipos de gestión administrativa en las IES.

En esencia, lo que se enuncia es que la nueva reforma otorgue valor al tema descrito previamente sobre la realidad del profesorado en educación superior y sobre la gestión universitaria, y una vez integrados al debate público y al proyecto de Ley, se procure incluir estratégicamente la participación de las TIC como elemento de respaldo y apoyo continuo a la problemática expuesta.

Un buen ejemplo de una disposición semejante, se presenta actualmente en el Decreto 1295 de 2010 –«Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior»–, en dicho decreto, como apoyo a la función Investigativa de cada programa académico de pregrado y posgrado en Colombia, se logró solicitar formalmente a las IES que apropiarán las TIC para desarrollar competencias investigativas en los estudiantes (numeral 5.5.2. «El programa debe describir los procedimientos para incorporar el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la formación investigativa de los estudiantes»). Lo que en última instancia se propone es hacer otro tanto por los docentes y los gestores educativos, aprovechando entre otros recursos las TIC.

Un conjunto final de razones que justifican lo expuesto, se condensa en las siguientes observaciones:

Cuando un docente alcanza la fase de «estabilización»<sup>40</sup> en su actividad y logra integrarse a una comunidad académica de práctica, es posible mediante el uso de las TIC potenciar su compromiso desplegando en él una mayor competencia digital.

La gestión universitaria, las buenas prácticas administrativas y sobre todo la gestión documental y de procesos, procuran hoy en día el apoyo que brindan las plataformas informáticas, los sistemas de información y las TIC.

Con cada vez mayor frecuencia los docentes dejarán de ser ajenos al mundo informático, crece día a día quienes descubren, usan, interactúan, aprenden y dejan enseñanzas por medio de canales digitales.

Las TIC ofrecen una posibilidad casi inagotable de recursos digitales que pueden ser empleados con fines educativos. Tanto los docentes como los gestores universitarios pueden ser formados y actualizados constantemente por medios electrónicos.

La investigación moderna opera mediante redes de investigadores interconectados globalmente a través de las TIC, comparten, analizan, deliberan, imaginan y difunden su conocimiento en red.

Las tecnologías proveen seguridad y eficiencia en los procesos, permitiendo un ahorro en el gasto e inversión de las IES.

Los profesores también viven en red digital, conocen las instituciones, saben dónde es posible hacer proyecto de vida y dónde no, reconocen dónde están de paso y dónde quieren quedarse a servir. Las comunidades virtuales son un medio que facilita formar verdaderas comunidades de práctica.

---

<sup>40</sup> En la literatura científica general sobre la psicología del desarrollo, la fase de «exploración» da paso a un «compromiso definitivo» o a la «estabilización y la responsabilidad» [...] Aunque este compromiso puede no ser válido para el resto de la vida del docente, habitualmente tiene un poder vigorizante que dura de ocho a diez años (Huberman, Thompson, & Weiland, 2000, pág. 58).

## Bibliografía

Fullan, M. G., & Stiegelbauer, S. (1997). *El cambio educativo: guía de planeación para maestros*. México: Trillas.

Fundación por una educación de calidad. (23 de Febrero de 2012). *La Movilización del Estudiantado Colombiano en Procura del Derecho a una Educación Superior de Calidad y al Servicio del Interés Nacional*. Recuperado el 23 de Febrero de 2012, de Portal oficial de la Fundación por una educación de calidad:  
<http://www.porunaeducaciondecalidad.org/Congreso/Html/Noticia7.html>

Huberman, M., Thompson, C. L., & Weiland, S. (2000). Perspectivas de la carrera del profesor. En B. J. Biddle, T. L. Good, & I. F. Goodson, *La enseñanza y los profesores I* (págs. 19-98). Buenos Aires: Paidós.

Ministerio de Educación Nacional. (03 de Octubre de 2011). *Objetivos de la reforma a la educación superior*. Recuperado el 23 de Febrero de 2012, de Portal oficial del Ministerio Nacional de Educación: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-283257.html>

Misas Arango, G. (2004). *La educación superior en Colombia, análisis y estrategias para su desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional.

OCDE. (2009). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. OCDE Publishing.

Peñaranda Urbina, A. P. (05 de Marzo de 2007). *El overlapping consensus de John Rawls*. Recuperado el 23 de Febrero de 2012, de Blog Deontos:  
<http://deontos.blogspot.com/2007/03/el-overlapping-consensus-de-john-rawls.html>

Universidad Nacional de Colombia. (2011a). Claves frente a la reforma a la educación superior. *Claves para el debate público* .

Universidad Nacional de Colombia. (2011b). Futuro de la educación superior en Colombia. Propuestas para construir la nueva reforma a la Ley 30. *Claves para el debate público* .

Velandia, C. L. (2011). *Guía para el desarrollo de buenas prácticas de gestión universitaria*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

### III. La política educativa y las tecnologías de la información y comunicación

#### De la política al currículo. Un espacio para la reflexión

Serveleón Mina Balanta<sup>41</sup>

#### Introducción

Este trabajo tiene, como propósito básico, abordar los conceptos de política y currículo, desde un breve recorrido histórico, para reflejar su impacto en el mundo educativo y dejar ver un binomio que puede ser el mejor camino a seguir para asegurar un desarrollo sostenible, coherente y equilibrado con las necesidades sociales, en materia de educación. Para alcanzar este propósito, nos apoyaremos en autores reconocidos como Gómez, Salazar y Posner, entre otros.

En el curso del tiempo, la historia ha demostrado que el ser humano es un “animal político<sup>42</sup>”, que -en lo esencial- busca resolver situaciones problemáticas y los conflictos de convivencia mediante acuerdos que desarrollan unos pocos, pero que pretenden ser de beneficios para todos o, por lo menos, para la mayoría.

Esta búsqueda de beneficios para todos, en lo fundamental, da origen y desarrollo a la política, vista como el escenario donde se exponen las ideas para alcanzar consensos que resuelvan problemas individuales y colectivos; como lo deja ver Tomás de Aquino (1225-1274) en la ley humana definida en la Summa Teológica, como la “ordenación de la razón promulgada para el bien común por todo aquel que tiene a su cuidado la comunidad” (Gómez, 1999, pp. 126-127).

Este cuidado de la comunidad se da, principalmente, bajo el desarrollo de políticas públicas, entendidas para este trabajo, como el “...conjunto conformado por objetivos individuales o colectivos considerados necesarios o deseables para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática...” (Roth, 2007, pp. 26-27), en un determinado contexto social, que para este caso es el campo educativo.

Este campo educativo se encuentra regulado por las políticas educativas que, consideramos, no tienen que estar lejos del contexto político general, para que puedan dar solución oportuna a los problemas de los ciudadanos en materia educativa.

En este caso, la solución oportuna a los problemas ciudadanos en materia educativa es entendida como la aplicación de esta política de manera conveniente, dentro del espacio, modo, tiempo y lugar para el cual fue promulgada; y no como sucede en muchas ocasiones donde la política existe, pero la norma que la regula no se desarrolla y, por lo tanto, los potenciales beneficiarios no reciben el beneficio dentro de las condiciones pre-establecidas.

Para que cumplan su cometido, las políticas educativas deben considerar los hechos pasados en materia educativa. De ese modo podrán aprovechar la experiencia y evitarán

---

<sup>41</sup> Docente Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Ciencias Económicas. Programa de Contaduría Pública. Contador Público y Administrador de empresas. Especialista en Docencia Universitaria. Especialista en Control Interno. Especialista en Finanzas y administración Pública. Magister en Gestión de Organizaciones. Estudiante Doctorado en Educación. Tercera cohorte. E-mail: serveleon.mina@unimilitar.edu.co

<sup>42</sup> En términos de Aristóteles.

repetir errores en su aplicación y contribuirán a construir un mejor futuro en beneficio de las generaciones presentes y venideras.

Comenzaremos haciendo un breve recorrido por el concepto de política desde el contexto histórico, para luego adentrarnos un poco en las políticas públicas y después, penetrar en las políticas educativas, parte esencial de este trabajo.

También citaremos las principales políticas educativas en Colombia, partiendo de la Constitución de 1991, la Ley 115 de 1994, conocida como ley general de educación y la Ley 30 de 1992 que regula la educación superior y el Plan Nacional Decenal de Desarrollo, para finalmente, abordar el tema curricular como parte culminante o eje central para materializar el desarrollo educativo.

## El concepto de Política

A lo largo del tiempo, el concepto de política ha tenido muchas connotaciones y grandes cambios en cuanto a su fin. Su enfoque de ha mutado de acuerdo con el contexto de la historia, la filosofía y la religión.

Desde el contexto histórico y la mirada de occidente, se hunden sus raíces en la teoría política griega, que soporta sus pilares especialmente en Esparta y Atenas, como las principales ciudades en las cuales los griegos confiaron la unidad nacional, centrados en Olimpia, Delfos y el Istmo de Corinto, entre otros lugares también importantes (Gómez, 1999, pp. 29-31).

Desde lo filosófico, podríamos acudir a Kant como un gran pensador político, cuyo pensamiento se fundamentó en el ideal de lograr una sociedad con "... individuos libres que concuerdan a celebrar pactos sociales, de conformidad con los cuales se organizaría la sociedad política, no necesariamente como hecho histórico sino como supuesto necesario para remontar el Estado..." (Botero, 1994, pp. 45-50).

Desde el ámbito religioso, se puede abordar el tema a partir del cristianismo, representado en íconos visibles después de Cristo, como San Agustín, quien en una de sus obras destacadas como es "Ciudad de Dios", deja ver su pensamiento político en concordancia con Platón, donde manifiesta que "en la sociedad política la Iglesia debe tener una absoluta autonomía dentro de su acción y organización" (Gómez, 1999, pp. 89-93).

Dando otra mirada, pero también ligada a lo religioso, se puede observar la intención política de Santo Tomás de Aquino, quien en su obra "El gobierno de los príncipes", siguiendo la línea Aristotélica, deja claro que "el hombre es un ser político y social, y el Estado es una creación natural" (Gómez, 1999, pp. 124-127).

Como la intención de este trabajo no es penetrar en el fondo de lo histórico, filosófico y religioso, para hablar de política y currículo, solo mencionaremos algunos registros históricos, como invitación al lector interesado en profundizar en cada tema.

Dicho lo anterior, conviene resaltar que la historia registra varios orígenes para el término "política". Uno se sustenta en el concepto de "*polis*"<sup>43</sup> como expresión política del pueblo ateniense y la idea más general para denominar a los individuos, familias o concentraciones humanas menores y dispersas inicialmente, que se reunían en torno a

---

<sup>43</sup> El concepto de "Polis" es entendido a través de la historia y desde la antigua Grecia, como ciudad o comunidad política.

espacios que en su época, al igual como hoy, generaban mayores expectativas en torno a la posibilidad de alcanzar mejor bienestar y desarrollo humano (Gómez, 1999, pp. 29-33).

En este mismo sentido, durante el siglo de Pericles (457-429 a. C), se puede entrever que el concepto de “política” siguió siendo parte de la “*polis*” como espacio que reunía conglomerados humanos que, para la época, formaban parte del escenario ideal para el desarrollo, ya que estos espacios facilitaban el crecimiento integral tanto individual como colectivo de los seres humanos a través del afianzamiento de virtudes<sup>44</sup> y valores<sup>45</sup> encaminados a alcanzar el bien común, en procura de lograr “el equilibrio y la igualdad entre los ciudadanos” .(Gómez, 1999, pp. 33-35)

Dando un gran salto de Pericles a la modernidad y postmodernidad, se puede observar que el concepto de política ha alcanzado cierto grado de complejidad y no se evidencia un marco claro que aporte un término preciso para definirla. En opinión de algunos pensadores, la política -hoy por hoy- depende de muchos factores, especialmente es considerada como un modelo institucional y referente para un buen desarrollo racional y moral, dentro de la influencia dominante del neoliberalismo y los postulados de la democracia (Quesada, 2004, pp. 149-174).

Desde la democracia, algunos pensadores como Salazar (2009), consideran que en lo que va de este milenio, la política ha sufrido cambios extremos, frente a las teorías tradicionales. Hoy, la política puede ser entendida como “el conjunto de estrategias en función de la consecución, ejercicio y mantenimiento del poder” o como “una forma de organización institucional de la sociedad...” (p. 90).

Como se puede observar, existen muchas maneras de abordar el concepto de política. Es así como reconocidos autores consideran que hay tres concepciones fundamentales para orientar el entendimiento del concepto de política:

La primera corresponde a la expresión inglesa *politics*, con la cual se designa la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. La segunda hace referencia al vocablo inglés *polity*, con el cual se entiende la estructura y la organización política. La tercera es el vocablo *policy*, con significado de directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado fin. (Salazar, 2009, p. 32)

También Ferreyra (2012) apoyado en Martínez (1998) considera que “La política describe, prescribe y a la vez habilita la posibilidad de crear futuros posibles”<sup>46</sup>. Con esta contundente afirmación que busca facilitar el entendimiento de la importancia de la política para garantizar el desarrollo sostenido de la humanidad y preservar la esencia de lo público, se deja la puerta abierta para quienes quieran adentrarse en el tema; pero da nacimiento a un nuevo interrogante: ¿Qué es lo público?

---

<sup>44</sup> En este documento la virtud es vista como la cualidad inherente a los seres humanos, para mostrar en sus actuaciones comportamientos buenos, que son de reconocimiento colectivo.

<sup>45</sup> El concepto de valor es tomado como la cualidad que destaca el actuar humano, para merecer reconocimiento positivo de su entorno.

<sup>46</sup> Seminario Sociedad y política educativa, Bogotá, USTA)

## Lo público

El concepto de lo público ha sufrido múltiples transformaciones a través de la historia de la humanidad. Para algunos es simplemente una manera de organizar a la sociedad frente a los compromisos del estado; para otros, es sencillamente la forma más apropiada para planificar y organizar la ruta a seguir para satisfacer necesidades comunes de los habitantes de una región, sector o comunidad en general.

En este sentido, y retrocediendo en el tiempo, cabe reconocer el gran aporte de los Griegos, al tipificar lo público como el escenario ideal para actuar y argumentar sobre temas comunes. También lo público era visto como el universo de la acción y de la palabra en función de alcanzar beneficios para todos.

Dicho de otro modo, para los griegos todo aquello que no fuera de beneficio común, no tenía relevancia en el concepto de lo público, pertenecía a otros escenarios del interés humano.

Por ejemplo: en la antigüedad, para poder participar de la vida pública en la polis, se debía cumplir con la condición fundamental de ser considerado “animal u hombre político”, pues -de lo contrario- no se podía participar en asuntos comunes, ni expresar opiniones, ni hacer valer la palabra en el ambiente de lo público.

Todo esto permite decir que en términos generales, para los griegos, lo público era más que aquel espacio donde los seres humanos se sentían libres y defendían su libertad por medio especialmente de la palabra. (González, 2004, pp. 36-48)

Siguiendo esta línea de pensamiento y en términos relativos, se puede decir que para muchos, lo público corresponde a los múltiples espacios que permiten interactuar lo político con lo económico y con lo social en última instancia, aunque los beneficiados no se sientan libres. (Coronel, 2008, p. 68).

En esencia, lo público es lo perteneciente o común a todos los ciudadanos, entendiendo como ciudadanos a los habitantes de un territorio, sin importar si este territorio es rural o urbano, con el propósito o la intención de favorecer el interés general sobre el particular.

Digamos que, holísticamente hablando, lo público corresponde a aquello que es de todos pero que individualmente no es de ninguno, aunque esté disponible para prestar un beneficio para el crecimiento y desarrollo social.

Al unir el concepto de “política” con el concepto de “lo público”, desde nuestra intención, damos cabida a un nuevo concepto que es el de “política pública”, lo que nos invita a cuestionarnos sobre ¿qué es la política pública?

## Política Pública

Desde la perspectiva de Salazar (2009) citando a Vianna (1996), las políticas públicas se pueden clasificar en dos grandes categorías: promocionales y compensatorias. Las promocionales son aquellas que contribuyen a desarrollar o consolidar un determinado sector social; por ejemplo: jalonan el fomento de las exportaciones (caso Colombia: sector calzado, flores, frutas tropicales, etc.).

Las políticas públicas compensatorias se encaminan a restituir en un determinado sector el crecimiento sostenido y sostenible, cuando por alguna razón o circunstancia se ha

visto afectado. Todo esto, con el propósito de verificar, controlar y optimizar el uso de los recursos para mantener el equilibrio en el crecimiento colectivo de la nación.

Desde la pretensión de crecimiento colectivo de la nación, también las políticas públicas pueden ser vistas como endógenas en la medida en que se originan en necesidades y condiciones internas de un país, región o sector; o exógenas, cuando se generan a partir de condiciones o influencias externas.

De igual manera, las políticas públicas pueden ser consideradas como centrales o básicas, cuando concurren o se aglutinan varias formas de política pública; por ejemplo: se puede considerar la actual política de paz en Colombia, como central para los propósitos de paz que se persiguen, lo que hace que las demás políticas giren o confluyan en torno a esta, convirtiéndose así en una política pública predominante (pp. 60-66).

Las políticas públicas deben ser políticas de Estado que -mediante la planificación de cursos de acción lógicos- faciliten el logro de las metas propuestas en el corto, mediano y largo plazo; y no simplemente, posiciones del gobierno de turno a quien principalmente le corresponde desarrollarlas para que sean efectivas y permanentes dentro del tiempo establecido, para el logro de los beneficios comunes.

En el caso Colombia, las políticas públicas pueden ser de impacto local, departamental, regional o nacional y, en algunas ocasiones, puede darse la combinación de las anteriores, como es el caso de las regalías, que se generan en algunas regiones pero que -por política de estado- deben permear positivamente a todo el País.

Nuevamente Salazar (2009) haciendo referencia a Lowi (1985), dice que todas las políticas públicas se pueden clasificar en cuatro posibilidades de aplicación, así:

- a. Distributivas: consideradas como aquellas a través de las cuales el Estado presta servicios a los ciudadanos, cuyo beneficio puede ser individual o colectivo, como es el caso de los servicios públicos domiciliarios entre otros.
- b. Reglamentarias: Son fundamentalmente las que regulan el orden público interno y que en algunos casos, tienden a ser coercitivas y de aplicación individual y/o grupal.
- c. Redistributivas: Estas pretenden redistribuir los ingresos de unos sectores o regiones hacia otras, lo que las hace de tendencia fuertemente coercitiva, debido a que las regiones o sectores no están dispuestos a ceder recursos o ingresos de manera voluntaria, lo que hace necesaria una medida obligatoria o impositiva del Estado. Un ejemplo puntual en el caso colombiano es la política de regalías, que aunque las regiones productoras de recursos minerales y energéticos no estén de acuerdo, el Estado tomó la decisión de hacer una redistribución en todas las regiones del País, aunque no sean productoras de estos recursos generadores de altos ingresos.
- d. De infraestructura: Son aquellas donde la acción del estado pretende influir para el desarrollo de sectores o grupos sociales más amplios, en pro de lograr una respuesta positiva tanto de la comunidad interna como externa.

Un ejemplo en Colombia es la construcción de la ruta del sol, con la que no solo se pretende mejorar la situación interna para la aceptación de los colombianos, sino también mostrar una imagen de gran desarrollo ante el entorno mundial, especialmente en aquellos estados con los que se tiene o se pretende tener tratados de libre comercio (TLC) (Salazar, 2009, p. 62).

Reafirmando lo anterior y en términos de Vergara (2012) “Una política pública existe siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar el estado de algo percibido como problemático”<sup>47</sup>. Las políticas públicas se elaboran mediante dialogo entre los distintos actores, encausados por demandas y presiones de la sociedad, ante una determinada carencia, propia de la realidad social.

Una de las principales dificultades que se presentan en el entendimiento y aplicación de las políticas públicas, consiste en que la mayoría de personas normalmente esperan respuestas positivas de las políticas públicas, olvidando que estas son un proceso que puede desencadenar efectos positivos y/o negativos en el momento de su aplicación, ya que -según los intereses de los afectados- los impactos pueden generar reacciones favorables o desfavorables. Las “políticas públicas” son “*el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas*” (Salazar, 2009, p. 45).

Estos conceptos y otros, han hecho que en muchas regiones, especialmente de occidente, para el desarrollo de las políticas públicas, se prefiera la democracia a otros sistemas de gobierno, aunque no se alcance el nivel de satisfacción deseado por el grueso de los ciudadanos, pero -al mismo tiempo- ayudan a resaltar la importancia de las políticas públicas en los diferentes sistema de Gobierno. (Salazar, 2009, pp. 20-23)

La aplicación y desarrollo de las políticas públicas es una tarea cada vez más compleja y de difícil aplicación, pero necesaria y urgente para el crecimiento sostenido de los pueblos.

La dinámica política de la cotidianidad, en ocasiones, dificulta una planificación de largo plazo, ya que ni las circunstancias (fenómenos como el del niño-niña entre otros) ni el interés de los partidos políticos y/o las instituciones que administran las políticas públicas, buscan generar alternativas de solución de largo plazo. Es así como se toman medidas “apaga incendios”, que generan -con el paso del tiempo- exagerados gastos que impiden la solución definitiva y confiable de los problemas generando zozobra, desconfianza y hasta desesperanza de los ciudadanos, especialmente los afectados en forma directa en cada una de las regiones.

Las políticas públicas son tal vez uno de los mejores vehículos de avance que emplea el Estado para su cumplimiento ante los ciudadanos, pero que -al ser mal utilizado- también resta efectividad a la tarea del gobierno.

Una de las principales dificultades en la aplicación de las políticas públicas es el bajo nivel de lectura que se hace de lo social, porque no se hace un detallado seguimiento de las políticas en ejecución para determinar su coherencia y la efectividad en su aplicación. Esto obedece a que no existe la continuidad y por el contrario, cada gobernante de turno, lejos de analizar la eficiencia o deficiencia en su aplicación, busca reemplazarla por una nueva que sufrirá las mismas consecuencias al cambiar de mandatario.

Lo que en ocasiones se observa con la aplicación de las políticas públicas es que son simplemente una reacción no planificada a necesidades sociales, pero que no dan solución a largo plazo al problema en sí, sino que –simplemente- es una buena salida política para mostrar actividad por parte del gobernante de turno; olvidando que la aplicación de las políticas públicas debe ser un proceso integral e integrador.

---

<sup>47</sup> Seminario Sociedad y Política Educativa orientado por Martha Vergara Fregoso, Bogotá, USTA.

En Colombia, los principales formuladores de políticas públicas, son el Estado y los partidos políticos, junto con los diferentes movimientos que buscan alcanzar preponderancia, los empresarios y/o desarrolladores de la economía, quienes en ocasiones buscan que el Estado considere sus problemas particulares o sectoriales, como problemas generales que ameriten ser considerados de interés público y se conviertan en política pública, que favorezca a los ciudadanos interesados en resolver un determinado problema mediante la intervención del Estado.

Las políticas públicas deben ser decisiones planificadas en forma colectiva y conducir a una práctica social permanente, dotada de principios y herramientas que permitan corregir los errores de impacto colectivo cometidos en el pasado y diseñar el mejor futuro posible para la transformación, el desarrollo armónico y sostenido de los pueblos, bajo la tutela del Estado, a través de los diferentes periodos de Gobierno.

Finalmente, el objetivo básico de una política pública bien diseñada consiste fundamentalmente en modificar el entorno de los actores implicados acerca de la percepción que estos puedan tener de ella y, por ende, alterar su conducta social. (Salazar, 2009, p. 73)

Hoy en día, las políticas públicas se conciben como “el lugar donde confluyen iniciativas, acciones y necesidades del Gobierno y sociedad para servir cada vez mejor a los ciudadanos y transformar sus niveles de vida y desarrollo humano”<sup>48</sup>, pero si todo esto es así, cabe preguntarse cómo surgen o se originan las políticas públicas.

### Cómo se originan las políticas públicas

Desde sus inicios, las políticas públicas se han originado en la necesidad de dar solución a problemas comunes de un determinado sector poblacional, pero, pareciera que los nuevos cambios generados por la creciente globalización y el inicio de la segunda década del tercer milenio, le hubieran dado un fuerte viraje a la acostumbrada forma de direccionar los pueblos.

En todos los tiempos han sido -y actualmente lo son- los actores políticos, económicos y sociales los principales impulsores para el surgimiento de las políticas públicas; ellos son los que convierten y transforman un problema cualquiera en asunto relevante.

En la medida en que un problema se considera socialmente prioritario por la presión de los actores mencionados, el Estado tiene que entrar a ofrecer respuesta en términos de políticas públicas

En la generación de toda política pública hay al menos dos dimensiones básicas que deben ser consideradas: una temporal y otra espacial. La dimensión temporal sitúa el asunto en un momento determinado y permite diferenciar la situación actual con la de otro momento. La dimensión espacial ayuda a ubicar las políticas públicas dentro de un determinado contexto, porque estas varían de un lugar a otro, no solo por las condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican comportamientos culturales, políticos y económicos diferentes (Salazar; 2009, pp. 50-52).

Lo anterior permite corroborar que los actores políticos representados en los diferentes partidos y sus derivaciones, los actores económicos representados por los emprendedores y empresarios y los sectores sociales representados por organizaciones gremiales y todo tipo de asociaciones, son los protagonistas principales para lograr que los

---

<sup>48</sup> Este es un planteamiento de Vicente Fox Quesada, presidente del Centro Fox, en el prologo del libro Políticas Publicas &Think Tanks, segunda edición 2009-

agentes del Estado desarrollen o dejen de desarrollar determinadas políticas públicas en beneficio de una población general o de un sector concreto.

Todo esto muestra la complejidad para la creación, planificación y aplicación de las políticas públicas, porque -por muchos esfuerzos que haga el Estado- en el momento de su aplicación, por la acción de los actores implicados, las políticas públicas pueden arrojar resultados diferentes a los originalmente planeados.

Las políticas públicas también son influenciadas por el desarrollo cultural y social de las diferentes regiones, lo que hace que la misma política pública emitida para un contexto general, arroje resultados y cause impactos diferentes según la posición social, cultural, de tiempo y el espacio en la región donde se aplique.

Para que una política pública funcione de la manera que se requiere, además de la predicción, la decisión y la acción, es necesario- al menos- tener en cuenta tres aspectos básicos como son: la cultura, el espacio y el tiempo de aplicación.

En este mismo sentido, se ha dicho que:

Toda política pública tiene tres elementos fundamentales: uno de predicción, porque no es posible pensar que se tome una decisión sin tener un futuro deseado como referente. Cualquier decisión -aun personal- implica el que se espere lograr algo, y las políticas son eso: tratar de acercarse, mediante medidas administrativas, a un ideal de sociedad en cualquiera de los campos. De ahí que con ella se intervenga, cambie y transforme la realidad.

El segundo elemento es la decisión, ya que formular políticas no es otra cosa que decidir. Por eso, los que se preocupan por las políticas públicas concentran su atención en cómo se decide, como son los procedimientos para la toma de decisiones: quién o quiénes, en última instancia, ejercen influencia en la decisión; qué elementos utilizan, etc. Decidir, a su vez, implica escoger entre dos o más alternativas. Cuando no hay sino una sola, no hay decisión: ya está decidido. Por eso la decisión involucra dos procesos: uno de racionalidad y otro de voluntad.

Por último, la política pública también implica acción. Esta es la gran diferencia entre el discurso y la política pública. Mientras no haya acción se está frente a un discurso. Es decir, frente a una intención. Lo que caracteriza a la política es el hecho de que esta se ejecuta, se materializa o, si se quiere, se concreta en acciones. (Salazar, 2009, p. 53)

Para que todo lo relacionado con las políticas públicas pueda materializarse, se requiere de la participación decidida del alto gobierno en cabeza del presidente de la república y todo su gabinete, que son quienes hacen visibles las macro políticas públicas a través de normas que las establecen y regulan.

Las macro políticas públicas, tienen un sinnúmero de derivaciones, según el interés de cada País, pero -a pesar de las múltiples derivaciones- hay algunas que son comunes a todos los países, como son las económicas, sociales, culturales y educativas; para este caso puntual, solo abordaremos las políticas públicas educativas, que en el momento son las que con mayor fuerza despiertan nuestro interés.

## Políticas educativas

En materia de educación, es complejo clasificar las políticas públicas como puras dentro del campo educativo, ya que –necesariamente- estas se deben combinar con otras políticas para poder cumplir su fin último, como es satisfacer necesidades sociales; por ejemplo: El gasto en educación se puede ver como un gasto social, pero indudablemente también es un gasto económico al constituirse en capacitación del potencial humano requerido para la producción y otros aspectos importantes del desarrollo de un determinado conglomerado social.

Toda política educativa, para que alcance sus propositivos, requiere de un origen o surgimiento de un problema en materia educativa, de una formulación, de una puesta en marcha, la evaluación junto con el respectivo análisis y, finalmente, una reestructuración para que surta el mayor efecto posible dentro de un sector focal.(Salazar, 2009, p. 67)

Para que este problema inicial pueda dar origen a una política educativa, se requiere de la consideración y decisión prioritaria del Estado, como una situación de importancia social colectiva.

Si se habla de formulación, esta se da cuando -después de los correspondientes estudios sobre el problema planteado- el Estado decide generar una norma que deberá ser implementada, en procura de detectar y cubrir el problema más protuberante y los mecanismos a proponer para su oportuna solución.

En cuanto a la implementación, esta corresponde al desarrollo de medidas específicas que faciliten la puesta en práctica de las normas establecidas. En ocasiones, esto difiere de la etapa anterior, en el sentido de que -a pesar de la buena intención del Estado para solucionar un problema específico en materia de educación- se corre el riesgo de que los encargados de la puesta en marcha la puedan inclinar para su beneficio personal o de determinadas tendencias o sectores políticos, causando un resultado diferente al inicialmente planificado o diseñado.

La evaluación pretende corroborar el impacto causado por las medidas implementadas, para determinar sus efectos positivos o negativos. También permite medir en términos reales los resultados de la aplicación de cada política educativa. El análisis facilita interpretar y entender el porqué de los resultados alcanzados.

La reformulación se encamina al estudio detallado y puntual de las etapas anteriores, para corregir posibles errores y hacer nuevos planteamientos que permitan la continuidad en el tiempo, de las políticas educativas para alcanzar los resultados planificados y esperados.

Además, para otros, las políticas educativas son simplemente “normas o leyes” que buscan solucionar un problema real en materia educativa, aunque se considere que estas normas y leyes son solamente una parte de las políticas educativa. Estas, si no se dinamizan, son como una idea que no se materializa; su aporte es nulo.

Dentro de buena aplicación de las normas o leyes, se considera que uno de los factores que puede contribuir con el éxito de las políticas educativas, es que los afectados puedan sentir al Estado a través de los diferentes gobiernos de turno, en plena acción de control para lograr que se cumplan las cosas que se deben hacer y regulando o impidiendo aquellas que causen deterioro colectivo en el corto, mediano o largo plazo a la población o sector beneficiado.

Una de las principales debilidades en Colombia, en materia de la aplicación y desarrollo de las políticas educativas con resultados eficientes, es que en un alto porcentaje se ha dejado

en manos del sector privado -que trabaja en función de la productividad para el lucro- la responsabilidad de la educación. Pero esta es una función del Estado, a quien -a través del Gobierno de turno- le corresponde generar productividad de calidad en materia educativa -sin intensión de pérdida, ni ánimo de lucro- para buscar y alcanzar el desarrollo colectivo autosostenible en materia educativa.

## Políticas Educativas en Colombia

Las políticas educativas en Colombia están claramente establecidas desde la Constitución hasta el Plan Nacional de Educación 2006-2016; pasando por otras normas de destacada importancia como la Ley 115 de 1994, en materia de educación básica, y la Ley 30 de 1992, en materia de educación superior; de las cuales se desprenden otras normas menores, que permiten asegurar que la educación en Colombia está bien reglamentada, aunque no cumpla plenamente su función.

Siendo consecuentes con esta afirmación, mencionaremos los principales artículos de las citadas normas en lo referente al campo educativo, sin detenernos a profundizar en explicaciones debido a lo extenso del material y a las diversas interpretaciones que pueden suscitar. Queda en cada lector dicha interpretación, dejando en claro que la educación en Colombia está bien reglamentada. Las dificultades se presentan en su desarrollo y aplicación:

## Constitución Política de Colombia 1991

**Artículo 27.** El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formara al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**Artículo 68.** Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La Ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

**Artículo 69.** Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

### **Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.**

**ARTÍCULO 1:** La educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional (CP. Art. 67 y Ley 115 art 27 al 33)

**ARTÍCULO 2:** La educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del estado (art. 67 CP)

**ARTÍCULO 3:** El Estado de conformidad con la constitución política de Colombia, y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior. (Art 67 y 69 CP.)

**ARTÍCULO 4:** La educación superior, sin perjuicio de los fines específicos en cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y del pluralismo ideológico que tenga en cuenta la Universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el País. Por ello, la educación superior se desarrollará en el marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra (art 27, 70 CP., art. 32 Ley 70/93 y Ley 133 del 94)

**ARTÍCULO 5:** La educación superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso (art. 26 CP.)

### **Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación)**

**ARTÍCULO 1o.** Objeto de la ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a

adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

La Educación Superior es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.

**ARTICULO 2o.** Servicio educativo. El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación

**ARTICULO 4o.** Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo.

**ARTICULO 10.** Definición de educación formal. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.

**ARTICULO 25.** Formación ética y moral. La formación ética y moral se promoverá en el establecimiento educativo a través del currículo, de los contenidos académicos pertinentes, del ambiente, del comportamiento honesto de directivos, educadores, y personal administrativo, de la aplicación recta y justa de las normas de la institución, y demás mecanismos que contemple el Proyecto Educativo Institucional.

Todas estas normas están orientadas a establecer marcos de referencia que permitan un adecuado desarrollo de la educación en Colombia, bajo los parámetros del proyecto educativo que debe tomar en cuenta los lineamientos del plan nacional decenal de desarrollo.

El Plan Nacional Decenal de desarrollo 2006-2016 es una de las políticas públicas más importante en materia educativa en Colombia. Tiene su origen en las directrices de la Unesco y del Foro Mundial de la Educación celebrado en Dakar en el año 2000, donde se enfatizó que la educación es un Derecho Universal y en el 2015 debe asegurarse la gratuidad para básica, la cobertura, la preparación para la vida laboral de los jóvenes, la disminución del analfabetismo, el acceso a las tecnologías, sobre la base de que la educación debe ser el proceso mediante el cual cada individuo desarrolle sus potencialidades en el marco de educar para *ser, hacer, conocer y vivir juntos*. También se enfatizó -durante este foro- que “La educación debe propender hacia la globalización y la autonomía”. (PNDE, P. 2)

Lo fundamental de lo dicho en las anteriores normas se recoge en el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016, del que abordaremos únicamente lo que consideramos más importante destacar.

### **Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 “Pacto social por la Educación”.**

El Plan Nacional Decenal de Educación para Colombia, 2006-2016, denominado “Pacto social por la Educación”, es un conjunto de propuestas, acciones y metas que expresan la voluntad educativa del país de cara a los siguientes 10 años.

El objetivo general de éste Plan fue lograr “un **acuerdo nacional** que comprometiera al Gobierno, los diferentes sectores de la sociedad y a la ciudadanía en general para avanzar en las transformaciones que la educación que el País necesita” (PNDE, p. 3). Cabe resaltar que este Plan que recoge la esencia de las normas anteriores en materia de educación, ya ha completado la mitad de su vida útil y los resultados, lamentablemente, siguen siendo muy borrosos frente a la realidad y necesidades del País en materia educativa.

Según Vergara (2012), el Plan Nacional Decenal de Educación para Colombia “será un pacto social en la medida en que su formulación y ejecución comprometa a todos los agentes responsables de la educación, representados en el Estado, la sociedad y la familia<sup>49</sup>”. Esta es una contundente afirmación que dentro del ideal, cubre todo lo necesario para alcanzar una educación de calidad; pero el problema de este pacto social radica en que, hasta hoy, no es claro el nivel de compromiso y responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia para que al 2016, al menos se cumpla uno de los propósitos fundamentales que se persigue, como es la gratuidad y cobertura en la educación por lo menos para los sectores menos favorecidos económicamente.

En materia educativa, todo lo dispuesto en las anteriores normas, las instituciones lo dinamizan y dan vida a través del currículo, como uno de los principales componentes del mundo educativo.

### **Qué es el currículo**

Según Posner (2004), “currículo significa cosas diferentes para personas distintas y adopta muchas y variadas formas” (p, 1), lo que ayuda a entender la razón por la cual existe tanta literatura alrededor de este tema y no ha sido posible poner de acuerdo a los expertos para alcanzar un consenso en la interpretación o al menos, pretender una estandarización conceptual que facilite la unificación de criterios.

En este mismo sentido, Posner (2004) asegura que una de las grandes preocupaciones de los estudiosos del currículo es: “cómo lograr coincidir en lo que los estudiantes necesitan y quieren aprender” (pp. 6-9), en este enriquecido y cada vez más ampliado mundo de la información; entendiendo dentro del contexto, que situaciones diferentes requieren prácticas distintas o diferenciadoras en la extensa variedad de alternativas curriculares que cada eje disciplinar puede aportar. (Mina, 2012, p. 8).

---

<sup>49</sup> Apartes del seminario “sociedad y política educativa”, Bogotá, 2012, USTA.

En muchos contextos se define el *currículum* como “un *plan* que norma y conduce, explícitamente, un proceso concreto y determinado de *enseñanza-aprendizaje* que se desarrolla en una institución educativa” (Arnaz, 2004, p. 9).

Pérez (1994,) retomando a Zabala (1988), considera que el currículo, en términos generales, “queda definido por el conjunto de supuestos de partida, de los objetivos, metas propuestas y las estrategias para su logro”. (p.26).

En opinión de otros investigadores, el currículo tiene como propósito:

Intentar sintetizar los procesos de formación y conocimiento necesarios para la renovación principalmente del plan de estudios, entre otros aspectos. Al mismo tiempo que busca aportar un marco de reflexión sobre los condicionamientos sociales y políticos que determinan la formación cultural que ha de transmitirse en la escuela, y una justificación más rigurosa acerca del qué, por qué, para qué, cómo y desde qué condiciones (sociales, económicas, antropológicas, etc.), ha de llevarse a cabo la enseñanza; mostrando una concepción integral del sentido y desarrollo de los rasgos esenciales que fundamentan el aprendizaje. (García y parra, 2010, pp. 27-28).

En el mismo sentido, Frida Díaz-Barriga (2004) en materia curricular dice que:

Es innegable que el currículo sigue siendo el foco intelectual y organizativo de los procesos educativos en los centros de enseñanza y que constituye el espacio donde se definen y debaten los fines, contenidos y procesos que dan forma a una determinada concepción de educación<sup>50</sup>.

Cabe también anotar que algunos estudiosos de este tema, ante la necesidad de clarificar conceptos y facilitar su entendimiento, ven al currículo como: las estrategias de enseñanza, los planes de estudio, las experiencias planificadas y las competencias a desarrollar en el estudiante, etc., pero, que -de igual forma- se quedan cortos en su interpretación; porque, al igual que las normas en materia educativa, el currículo contiene un alto grado de complejidad que dificulta unificar criterios en torno a un elemento esencial y común, tanto a las políticas educativas como al currículo, como es el fortalecimiento del conocimiento. (Mina, 2012, p. 9).

En el contexto colombiano, y con el propósito de aclarar y fortalecer el concepto de currículo, la Ley 115 de 1994, comúnmente conocida como Ley General de Educación, en sus artículos 76 y 78, hace referencia al currículo en los siguientes términos:

**ARTICULO 76.** Concepto de currículo. Currículo es el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional

**ARTICULO 78.** Regulación del currículo. El Ministerio de Educación Nacional diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares y, en la educación formal establecerá los

---

<sup>50</sup> Prologo del libro análisis del currículo.

indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos, tal como lo fija el artículo 148 de la presente ley.

Los establecimientos educativos, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, atendiendo los lineamientos a que se refiere el inciso primero de este artículo, establecerán su plan de estudios particular que determine los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración.

Cuando haya cambios significativos en el currículo, el rector de la institución educativa oficial o privada lo presentará a la Secretaría de Educación Departamental o Distrital o a los organismos que hagan sus veces, para que ésta verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley

## Conclusiones

Finalmente y a manera de cierre, en el ocaso de este recorrido por entre la política y el currículo, cabe decir que, en Colombia, las normas -en materia de política educativa y currículo- se encuentran bien diseñadas y son aplicables, pero la deficiencia se refleja en la falta de mecanismos de control para verificar su adecuada aplicación. Ante esto, dejamos a su consideración el siguiente interrogante: ¿Es posible ejercer control efectivo a las políticas públicas en materia educativa y curricular? o ¿Este propósito solo es un ideal inalcanzable?

## Referencias

- Arnaz, J. A. (2004) La planeación curricular. México: Editorial Trillas.
- Botero, D. (1994). La razón política. Bogotá: Escuela superior de administración Pública.
- Coronel, J. E. (2008). Lo público en la globalización. Medellín. Universidad de Medellín.
- Chavarro, J. E. (2012). Constitución política de Colombia. Bogotá: Nueva legislación.
- García, R. y Parra, J. M. (2010) Didáctica e innovación curricular. Madrid: Catarata.
- González, C. (2004). La Polis. Ensayo sobre el concepto de ciudad en Grecia Antigua. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. IIFL.
- Gómez, A. (1999). Historia de las ideas políticas. Bogotá: Servigraphic Ltda.
- Legis, (2010). Ley 115 de 1994. Ley general de educación. Bogotá: Legis Editores.
- Legis, (1992). Ley 30 de 1992. Bogotá Legis Editores.
- Mina, S. (2012). Epistemología y currículo. (Texto sin publicar)
- Pérez, R. (1994) El curriculum y sus componentes. Hacia un modelo integrador. Barcelona, España: Oikos-Tau, S.L.
- Posner, G. J. (2005) Análisis del currículo. México: McGraw-Hill
- Ministerio de Educación Nacional, (2006) Plan Nacional Decenal de educación, Bogotá: Diario Oficial.
- Quesada, F. (edit.) (2004). Siglo XXI: ¿un nuevo paradigma de la política? España: Novagrafik.
- Roth, A. N, (2007). Políticas públicas. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009) Políticas publicas & Think Tanks. Bogotá: Graficolor.
- [http://www.google.com.co/search?q=Greciaclásica&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-MX:official&client=firefox-a&source=\(Recuperado 23-sept-12\)](http://www.google.com.co/search?q=Greciaclásica&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-MX:official&client=firefox-a&source=(Recuperado 23-sept-12))
- <http://www.slideshare.net/anitam/lo-publico-y-lo-privado>. (recuperado 3 -10- 12)
- <http://www.udem.edu.co/NR/rdonlyres/EC45005D-4AEF-45E7-A754-DB53DA62B8DD/7462/Lopblicoenlaglobalizacin.pdf> (Recuperado 3-10-12)

[http://www.icesi.edu.co/polis/images/contenido/pdfs/Boletin\\_9/lo\\_publico\\_como\\_analogo\\_a\\_lo\\_politico.pdf](http://www.icesi.edu.co/polis/images/contenido/pdfs/Boletin_9/lo_publico_como_analogo_a_lo_politico.pdf) (Recuperado 3-10-12)

[http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/GEL\\_ME\\_EstudioCaso\\_MinEducacionPlanDecenalEducacion2008.pdf](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/GEL_ME_EstudioCaso_MinEducacionPlanDecenalEducacion2008.pdf) (Recuperado 20 sept. 2012)

## Educación virtual, desde la perspectiva del Plan nacional de TIC

*Alexander Romero Gómez<sup>51</sup>*

**“La inteligencia colectiva, nuestra más grande riqueza”**

**Pierre Lévy**

### Introducción

Preguntas tales como ¿Cuáles son las políticas nacionales en la formación de maestros? ¿Qué fines esenciales se propone la educación? ¿Qué papel cumple la educación en una sociedad marcada por la violencia y la corrupción? ¿Qué efectos tienen las normas legales en los cambios educativos y pedagógicos? Marín (2004), son interrogantes que -dentro y fuera del aula- recrean espacios de reflexión frente a la tarea de educar en contexto y que deben trascender en la conformación de propuestas que apunten desde lo político a la transformación social de la educación.

Por lo anterior, se hace necesario establecer un espacio de discusión que permita un abordaje de Educación Virtual desde su conceptualización, sustentado desde la visión de algunos autores, avanzando a su vez por los requisitos técnicos y conceptuales para su ejecución.

En el Plan Nacional de TIC se examinan algunos artículos que el autor considera esenciales, en la construcción de Políticas Públicas que consoliden los esfuerzos de algunas instituciones de educación superior en la implementación de la Educación Virtual, como escenario de enseñanza y aprendizaje, para ser llevados de manera contextualizada y eficiente a todos los rincones del territorio Colombiano.

### Ambiente virtual de aprendizaje – AVA

Unigarro (2004) define un Ambiente Virtual de Aprendizaje, como un lugar donde se genera un proceso educativo, una acción comunicativa con intenciones de formación, distinto del salón de clases: en el ciberespacio, “es una temporalidad que puede ser sincrónica o asincrónica y sin la necesidad de que los cuerpos de maestros y alumnos estén presentes”, esta definición que tiene mucho de complejo, debe ser vista -y así lo hace el autor- desde diferentes perspectivas, o mejor, abordando cada uno de sus términos por separado.

En otra definición de Ambientes Virtuales de Aprendizaje, el autor Miguel Ángel Herrera (2004) señala que son entornos informáticos digitales e inmateriales que proveen las condiciones para la realización de actividades de aprendizaje. Estos ambientes pueden utilizarse en la educación en todas las modalidades (presencial, no presencial o mixta).

Los Ambientes Virtuales -desde estas posturas- proponen un discurso que en teoría y práctica rompe con paradigmas tradicionales en educación, hace posible que las distancias -para lograr una mayor equidad en lo que se aprende y enseña- sean cada vez más cortas y se

---

<sup>51</sup> Licenciado en Informática, Magister en Educación, estudiante de Doctorado en educación, con más de doce años de experiencia como docente y cuatro como Investigador en todos los niveles de educación básica, media y superior. Miembro del grupo de investigación “INGENIO” de la FUAA, reconocido por Colciencias. Formador de formadores en instituciones privadas y públicas, Colegio Cafam, Gimnasio Boyacá, Colegio Americano de Bogotá y Secretaria de Educación de Bogotá, instituciones de educación superior, Universidad Francisco de Paula Santander, Universidad Pedagógica Nacional y Fundación Universitaria del Área Andina. maromerog@areandina.edu.co

conviertan en una estrategia de primer orden para alcanzar metas de desarrollo social y económico que se ajusten a la realidad mundial, en cuanto a oportunidades de crecimiento personal y profesional.

En los ambientes virtuales de aprendizaje podemos distinguir dos tipos de elementos: los constitutivos y los conceptuales. Los primeros se refieren a los medios de interacción, recursos, factores ambientales y factores psicológicos; los segundos se refieren a los aspectos que definen el concepto educativo del ambiente virtual y que son el diseño instruccional y el diseño de interfaz. Los elementos constitutivos de los ambientes virtuales de aprendizaje son:

a. Medios de interacción: mientras que la interacción en los ambientes de aprendizaje no virtuales es predominantemente oral, la interacción en los ambientes virtuales se da, por ahora, de manera predominantemente escrita. Sin embargo, esta puede ser multidireccional (a través del correo electrónico, video-enlaces, grupos de discusión, etc. donde la Información fluye en dos o más sentidos, a manera de diálogo), o unidireccional (principalmente a través de la decodificación o lectura de los materiales informáticos, donde la Información sólo fluye en un sentido emisor-receptor).

b. Los recursos: si bien en los ambientes no virtuales de aprendizaje los recursos suelen ser principalmente impresos (textos) o escritos (apuntes, anotaciones en la pizarra o pizarrón), en los ambientes virtuales los recursos son digitalizados (texto, imágenes, hipertexto o multimedia). En ambos casos (presencial o virtual) se puede contar con apoyos adicionales como bibliotecas, hemerotecas, bibliotecas virtuales, sitios web, libros electrónicos, etc.

c. Los factores físicos: aunque los factores ambientales (iluminación, ventilación, disposición del mobiliario, etc.), son muy importantes en la educación presencial, en los ambientes virtuales de aprendizaje dichas condiciones pueden escapar al control de las instituciones y docentes, sin embargo, siguen siendo importantes. Si el ambiente virtual de aprendizaje se ubica en una sala especial de cómputo, es posible controlar las variables del ambiente físico. En caso contrario, las condiciones dependen de los recursos o posibilidades del estudiante o del apoyo que pueda recibir por parte de alguna institución. Por otro lado, las NT pueden contribuir a hacer más confortable un ambiente de aprendizaje al estimular los sentidos a través de la música o imágenes que contribuyen a formar condiciones favorables.

d. Las relaciones psicológicas: las relaciones psicológicas se median por la computadora a través de la interacción. Es aquí donde las NT actúan en la mediación cognitiva entre las estructuras mentales de los sujetos que participan en el proyecto educativo. Para nosotros, este es el factor central en el aprendizaje.

Los elementos conceptuales de los ambientes virtuales de aprendizaje son:

a. El diseño instruccional. Se refiere a la forma en que se planea el acto educativo. Expresa, de alguna manera, el concepto que se tiene del aprendizaje y del acto educativo. La definición de objetivos y el diseño de las actividades, la planeación y uso de estrategias y técnicas didácticas, la evaluación y retroalimentación son algunos de sus elementos, dependiendo del modelo instruccional adoptado.

b. El diseño de la interfaz. Se refiere a la expresión visual y formal del ambiente virtual. Es el espacio virtual en el que han de coincidir los participantes. Las características visuales y de navegación pueden ser determinantes para una operación adecuada del modelo instruccional.

La concepción de aprendizaje o de enseñanza resulta importante para comprender el porqué de las interfaces, de las plataformas, de los mediadores y del sinnúmero de

características que las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) han llegado a introducir en el mundo de la educación y que se han enmarcado en el mencionado adjetivo de lo "virtual". Para el profesor Lévy (1999), "lo virtual es el desplazamiento del centro ontológico de un objeto considerado". Con esta definición, Lévy interpreta lo virtual como una manera diferente de hacer las cosas, llevado el concepto a la educación. Cuando se integran las variables de tiempo y espacio, no solo se están modificando los escenarios, también las prácticas y las relaciones, los materiales y hasta los contenidos, no solo es el aula la que pierde vigencia, sino que –además– cobra más vida, porque esta se dinamiza en la red y, al estar en red, la construcción del conocimiento es permanente y asociativa.

Es así como el aula virtual y los escenarios que de ella se derivan, no son tan solo la traducción de una escuela tradicional en donde median las tecnologías de Información, sino que –además– ese desplazamiento ontológico del que habla Lévy, debe ser pensado a la luz de las relaciones en una sociedad llamada como "del conocimiento".

Caro, Rivas, Velandia & Ángel (2006) definen un Ambiente Virtual de Aprendizaje, como la representación académica que permite generar espacios flexibles e interactivos a todos los involucrados en el proceso educativo. Es flexible, según las necesidades personales con respecto al tiempo y el espacio dentro de un contexto educativo.

Se considera que un ambiente es un Ambiente Virtual de Aprendizaje cuando se cumplen algunas condiciones mínimas, estas son: Espacios de interacción, considerados como aquellos en donde se propicia la comunicación directa entre pares y entre docentes y discentes, los espacios de interacción tienen características sincrónicas y asincrónicas, su función está dimensionada por la capacidad de facilitar los procesos de comunicación entre el estudiante con su grupo y su docente o tutor.

El diseño de comunicación: factor importante para el aseguramiento de una comunicación fluida y una interacción entre los miembros de la comunidad virtual, pero también con las actividades sugeridas por el modelo didáctico y con los materiales dispuestos para el aprendizaje, esta comunicación merece la creación de una iconografía que facilite estas interacciones, que permita al estudiante, sobre todo a este, como al docente identificar espacios, actividades, mensajes de interés, entre otras características de la fluidez de la comunicación en el proceso de aprendizaje, el diseño de comunicación responde a las necesidades del modelo educativo y provee las herramientas para facilitar la autonomía en el estudiante.

El ambiente virtual se caracteriza por la definición de un modelo didáctico, en donde las actividades, los materiales, los métodos se exponen de manera coherente con un modelo o tendencia pedagógica que pueda dar explicación del cómo se da el aprendizaje en los estudiantes. Tobón (2007) parte de los siguientes interrogantes para definir el ambiente virtual: ¿A quién se enseña? ¿Para qué se enseña? ¿Qué se enseña? ¿Cómo se enseña? ¿Con qué se enseña? y ¿Cómo se determina qué se ha aprendido?

## **Plan nacional de tecnologías de la información y las comunicaciones**

Sin duda alguna, la llegada a Colombia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) ha generado amplios cambios a nivel nacional, transformando el modo de vida y desarrollo de la sociedad. Infortunadamente, no todas las personas tienen la posibilidad de adherirse y ser

incluidos en el mundo digital, ya sea por agentes socio-económicos, falta de acciones y políticas estatales e incluso por bajos niveles en alfabetización o capacidades tecnológicas.

Colombia tiene como propósito lograr una gestión pública moderna que tenga como eje la información. La política en este campo incluye una estrategia integral sobre la obtención, la administración y el uso de la información estratégica, incluido el esquema institucional recomendable. En desarrollo de esta reforma, el Gobierno está adoptando un esquema institucional de racionalización de la estructura institucional, la optimización de la cooperación entre los sectores público y privado, y la transparencia y la confiabilidad de la información resultante.<sup>52</sup>

Durante los últimos años, Colombia ha entrado en un proceso acelerado hacia la sociedad de la información y del conocimiento “caracterizado por la participación de diversos agentes (gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y ciudadanos) dispuestos a generar, difundir y usar la información para la producción de conocimiento económicamente útil (innovación) a los fines del desarrollo” (Valenti, et al. 2004).

Sin embargo, según reporte del Foro Económico Mundial sobre el Índice de Preparación para la Interconexión (NetworkedReadinessIndex- NRI-), Colombia -en el año 2007- ocupaba el puesto 64 entre 169 países evaluados, lo cual generó que el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo fomentará políticas públicas del uso y apropiación de TIC, generando proyectos que permitan un mayor acceso a estas tecnologías, los cuales integrarían al Plan de TIC, que nace en Marzo de 2008.

El Plan nacional de TIC tiene como visión para el año 2019, todos los colombianos conectados, todos los colombianos informados, haciendo uso eficiente y productivo de las TIC, para mejorar la inclusión social y la competitividad. En ese año, Colombia estará dentro de los tres primeros países de Latinoamérica en los indicadores internacionales de uso y apropiación de TIC<sup>53</sup>.

Para dar cumplimiento con la visión del plan, se definieron cuatro ejes transversales; comunidad, gobierno en línea, investigación, desarrollo e innovación, justicia y competitividad empresarial. En ellos fueron detectadas debilidades en cuanto a preparación, uso y aprovechamiento de las TIC en Colombia.

Fuente:

Plan Nacional de TIC 2008 – 2019

[www.eduteka.org](http://www.eduteka.org)



<sup>52</sup> Tomado de: <http://coes.udenar.edu.co>

<sup>53</sup> Tomado de: <http://www.eduteka.org/pdfdir/ColombiaPlanNacionalTIC.pdf>

Cada uno de los ejes transversales tiene su objetivo:

*Comunidad:* lograr el acceso universal a las TIC y promover una cultura de uso y aprovechamiento de estas tecnologías para la sociedad.

*Gobierno en línea:* contribuir en la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas a través de las TIC.

*Investigación, desarrollo e innovación:* dinamizar la capacidad de investigación, desarrollo e innovación en TIC, como base para la conformación de capital humano calificado y el desarrollo de nuevas tecnologías que promuevan la competitividad y el bienestar en el país.

*Marco normativo y regulatorio:* consolidar un marco normativo, institucional y regulatorio que promueva la competencia y genere condiciones propicias para la inversión además de beneficios sociales en términos de precios, coberturas y calidad de los servicios de TIC. Lo anterior, en el marco de los desafíos asociados a la convergencia tecnológica y de mercados.

En este sentido, el eje de comunidad permitirá la inclusión social y económica en áreas rurales y poblaciones pequeñas, permitiendo que personas menos favorecidas tengan facilidad en el acceso de infraestructuras de TIC, con el fin de generar confianza en el uso de las TIC, sensibilizar y capacitar en las buenas prácticas, en el manejo de la información en medios físicos e informáticos y en el uso de las tecnologías de seguridad informática.

Al haber cumplido dos años el plan de TIC, Colombia ocupa el puesto 60 entre 164 países (Según el informe de Networked Readiness Index- NRI) , es decir que ha subido 4 puestos, además -en esta primera fase- se ha cumplido con varios logros permitiendo que más colombianos cuenten con Internet (50%), telefonía móvil (42 millones), escuelas conectadas a internet (22.105 instituciones de 35.280), Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) conectadas a internet (99%), IPS prestando el servicio de telemedicina (140 empresas), despachos de rama judicial con conectividad (81%), equipos de cómputo entregados a estudiantes y docente por medio del proyecto Educar<sup>54</sup>.

En consecuencia, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha decidido fijar la política pública que garantice a la población acceso a la información y a las comunicaciones a través del uso de las TIC, buscando con ello cumplir con la doble finalidad de honrar los compromisos internacionales del país y facilitar la plena participación de las personas en todas las actividades del ámbito nacional desde lo económico, político, social, educativo, cultural y recreativo. De este modo consolida su inclusión en la sociedad Colombiana y en la sociedad de la información, en igualdad de condiciones con los demás, garantizándose la cobertura universal, mencionada en el CONPES 3670 de junio de 2010<sup>55</sup>.

## Tecnologías de la información y comunicación – TIC'S

La Asociación Americana de las Tecnologías de la Información (Information Technology Association of America, ITAA) define a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)

---

<sup>54</sup> Tomado de: <http://archivo.mintic.gov.co/mincom/faces/index.jsp?id=19292&p>

<sup>55</sup> Tomado de <http://www.mintic.gov.co/uploadfile/Documento-preliminar-politica-public.docx>

como el estudio, diseño, desarrollo, fomento, mantenimiento y la administración de la información por medio de sistemas informáticos. Esto incluye todos los sistemas informáticos no solamente la computadora, ya que este es solo un medio más, el más versátil, pero no el único; también los teléfonos celulares, televisión, radio, periódicos digitales, entre otros.

Azinián (2009), define las TIC como las tecnologías aplicadas a la creación, almacenamiento, selección, transformación y distribución de las diversas clases de información, así como a la comunicación utilizando datos digitalizados.

Areiza, y Bolaños (2006) exponen que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una herramienta indispensable para utilizar eficientemente la información. Esto permite desarrollar en el país una economía basada en el Conocimiento - factor clave para el desarrollo - al facilitar su adquisición, absorción y comunicación. La adquisición de Conocimientos consiste en la búsqueda y adaptación de conocimientos disponibles en otros lugares del mundo y en la generación local de conocimientos mediante actividades de investigación y el aprovechamiento de conocimientos autóctonos. La absorción de Conocimientos involucra el establecimiento de la educación básica universal, la creación de oportunidades de educación permanente y el fomento a la educación universitaria. La Comunicación de Conocimientos implica el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para la eficiente transmisión de los conocimientos.

## Las tecnologías de la información y comunicación en Colombia

El Gobierno Colombiano creó la Ley 1341 del 30 de julio de 2009<sup>56</sup> con la que se busca darle a Colombia un marco normativo para el desarrollo del sector de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC). Esta ley promueve el acceso y uso de las TIC a través de la masificación, garantiza la libre competencia, el uso eficiente de la infraestructura y el espectro y, en especial, fortalece la protección de los derechos de los usuarios.

De allí que naciera el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que es la entidad que se encarga de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Dentro de sus funciones está incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a sus beneficios<sup>57</sup>.

Entre el articulado de la Ley 1341, se destacan los siguientes artículos por tener impacto directo en el sector educativo del país:

**Artículo 2. Principios Orientadores:** La investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los derechos humanos inherentes y la inclusión social.

---

<sup>56</sup>Ley 1341 de 2009 publicado en el Diario Oficial No. 47.426 de 30 de julio de 2009  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley\\_1341\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1341_2009.html)

<sup>57</sup> <http://www.mintic.gov.co/>

Son principios orientadores de la presente Ley, el Derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC: el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: la libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

**Artículo 6. Definición de TIC:** las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como: voz, datos, texto, vídeo e imágenes.

**Artículo 39. Articulación del Plan de TIC:** el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordinará la articulación del Plan de TIC, con el Plan de Educación y los demás planes sectoriales, para facilitar la concatenación de las acciones, eficiencia en la utilización de los recursos y avanzar hacia los mismos objetivos. Apoyará al Ministerio de Educación Nacional para:

- Fomentar el emprendimiento en TIC, desde los establecimientos educativos, con alto contenido en innovación.
- Poner en marcha un Sistema Nacional de alfabetización digital.
- Capacitar en TIC a docentes de todos los niveles.
- Incluir la cátedra de TIC en todo el sistema educativo, desde la infancia.
- Ejercer mayor control en los cafés Internet para seguridad de los niños.

Según el informe presentado por el Monitor Políticas TIC y Derechos en Internet en América Latina y el Caribe del año 2009<sup>58</sup>, la infraestructura de tecnologías de información y comunicación de Colombia va en crecimiento, pero aún no es significativa. En el año 2007, las ventas de computadores aumentaron entre 62% y 66%. En 2006, había 4,6 computadores cada 100 habitantes y, hacia fines de 2007, la cifra aumentó a 8,4 computadores cada 100 habitantes.

El Ministerio de Comunicación junto con el programa Computadores para Educar apunta a incrementar el acceso a las TIC en las instituciones de educación pública, promoviendo su uso y aplicación en la enseñanza. El 31 de Mayo de 2011, este programa ya había entregado 294.491 computadores, beneficiando a 5.927.162 estudiantes de alrededor de 22.704 instituciones educativas. Esto representa 48,88% del total de escuelas públicas del país.

Según la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT), El total de suscriptores fijos y móviles del servicio de acceso a Internet aumentó 4,03% en el primer trimestre de 2010, llegando a 3.309.530. Los accesos dedicados fijos aumentaron un 4,25%, mientras que los accesos móviles por suscripción se incrementaron en 5,4%. Según las últimas cifras de Internet WorldStats, Colombia, con 45.013.674 de habitantes, tiene una tasa de acceso mayor al promedio mundial de 20%, y está por encima incluso de otros países latinoamericanos como

---

<sup>58</sup> Monitor Políticas TIC y Derechos en Internet en América Latina y el Caribe. Tomado de: [http://lac.derechos.apc.org/es.shtml?apc=21873s4952176e\\_1&x=5539780](http://lac.derechos.apc.org/es.shtml?apc=21873s4952176e_1&x=5539780)

Perú (26,2%), Brasil (26,1%), Venezuela (21,7%) y México (21,6%). Pero de todos modos, la tasa de acceso sigue siendo más baja que en Chile (44,9%), Argentina (39,3%), Uruguay (31,6%) y Costa Rica (35,7%).

## Tecnologías de la información y comunicación en la educación

Likona, T. (1991) expone que, hoy por hoy, no hay quien niegue el papel transformador que tienen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), prácticamente en todos los campos de la actividad humana. Precisamente, esos cambios acelerados y revolucionarios de las TIC en la sociedad están demandando -de las personas- competencia en su uso para poder insertarse efectivamente tanto en el mundo académico como laboral.

La implementación de las tecnologías digitales en las aulas está atribuyendo cambios metodológicos en la comunidad educativa tanto para los profesores como para los alumnos. La metodología de trabajo ante las nuevas tecnologías supone modificaciones y planteamientos diferentes. Desde el momento en que cambia la estructura del aula, cambian las herramientas de trabajo, cambian las formas de presentación de los recursos y cambian las formas de trabajar de alumnos, profesores y familias.

Al hacer un análisis de las actividades de enseñanza y aprendizaje en la red y sus elementos directos e indirectos -entre otros- como la educación virtual, entendida como la Educación mediada por las Tecnologías de la información y las comunicaciones, las cuales han venido incursionando y posicionándose en el ámbito educativo, se puede observar que se está iniciando un cambio en la cultura del aprendizaje y la enseñanza.

Esto nos lleva precisamente a aspectos relacionados con los posibles modelos pedagógicos virtuales, llegando a una reflexión sobre la necesidad de definir lineamientos para lograr establecer metodologías que nos lleven a la creación de cursos en entornos y ambientes virtuales en un contexto específico. “El proceso educativo virtualizado de por sí es una estrategia que usa instrumentos informáticos y computacionales para apoyar y modernizar una actividad muy antigua: el proceso de enseñar y aprender” (Bedriñana, Rincón & Guayo, 2008); proceso que hoy puede ser enriquecido con instrumentos de mayor eficacia que le permiten al estudiante trabajar en forma más independiente y con ritmos acordes con sus capacidades y posibilidades, dado que:

- Incrementa la capacidad de pensamiento crítico y las habilidades para resolver problemas prácticos de los estudiantes.
- Usa medios y recursos de las redes de comunicación electrónica.
- Hace uso de la tele-formación mediante la cual se busca promover el aprendizaje a través actividades realizadas en redes de comunicación. Hace uso para ello de un amplio número de tecnologías de comunicación interactiva.
- Recurre a las interacciones tanto sincrónicas como asincrónicas.
- Implementa el aprendizaje descentralizado: Docentes, estudiantes localizados en diferentes lugares geográficos, pero conectados por la intranet o Internet, así como información distribuida por cuanto proviene de cientos o miles de servidores ubicados en todo el mundo y disponible en el momento en el que cada estudiante individualmente la requiera. El aprendizaje puede ocurrir independientemente de tiempo y lugar.

- El estudiante puede avanzar, retroceder o profundizar en información según su propio nivel de logro o la naturaleza del proyecto de aprendizaje.
- Estudiantes y profesores pueden lograr aprendizaje experimental.
- Es multicultural por cuanto en un curso suelen confluír personas de diferentes culturas.

Por otro lado, los autores Caro et al. (2004) sostienen que las Tecnologías de Información y Comunicación han abierto nuevas posibilidades para la enseñanza y el aprendizaje. Su gran potencial se evidencia en la posibilidad de interacción, de comunicación, de acceso a información, es decir se convierten en un medio interactivo y activo. Estas tecnologías integradas a un entorno o ambiente de aprendizaje con diferente grado de virtualización, pone a disposición del docente canales de información y comunicación para promover formas distintas de enseñanza. Como se sabe, la educación actual debe desarrollar el aprendizaje participativo del estudiante, lo cual plantea al docente el reto de aprovechar las TIC para hacer más consientes a los participantes de su proceso de aprendizaje y del papel que les incumbe en su regulación.

Bates (2008) afirma que existen dos razones muy importantes por las que los gobiernos deberían ir mucho más allá de dotar las bibliotecas escolares con acceso a la Web. Por una parte, debido precisamente a los múltiples cambios originados por la revolución de las TIC, las competencias requeridas a los graduados de los sistemas escolares de América Latina han cambiado. Y esos sistemas escolares deben atender esas nuevas demandas para que los jóvenes que pasan por ellos estén mejor habilitados para llevar una vida personal, productiva y cívica valiosa en el siglo XXI.

Además, las TIC -con toda la gama de herramientas de hardware y software que contienen, convertidas en herramientas de la mente, usadas para potenciarla- facilitan la creación de ambientes de aprendizaje enriquecidos, que se adaptan a modernas estrategias de aprendizaje, con excelentes resultados en el desarrollo de las habilidades cognitivas de niños y jóvenes en las áreas tradicionales del currículo.

Ahora el desarrollo del aprendizaje no sólo va a depender de la interacción del estudiante con el contenido a través del uso de las TIC en un ambiente virtual de aprendizaje; sino también de las acciones metodológicas que motiven y ayuden al estudiante en la adquisición creciente de conocimiento. Así, además de la interacción docente-tutor, están las interacciones entre participantes, que pueden ejercer una influencia educativa sobre sus compañeros, al asumir el rol de mediadores más expertos, promoviendo el intercambio o confrontación entre puntos de vista, que -como se puede evidenciar- es importante tanto en la autonomía intelectual, así como ejerciendo una regulación recíproca entre los participantes.

Como se puede observar, las TIC se convierten en un medio importante en el proceso de enseñanza y aprendizaje de la sociedad del conocimiento presente. Por eso es determinante establecer el método adecuado para su utilización, es decir, hacia dónde va enfocado, como orientador de la educación a distancia o de la educación virtual o como apoyo a la educación presencial.

Queda establecido, para la mayoría de los autores examinados, que todo este proceso debe ir dirigido fundamentalmente al estudiante como interviniente activo del proceso. Se hace importante -además- identificar la orientación disciplinar de este proceso, como lo afirma

Marqués (2006) para poder así “darle el enfoque didáctico adecuado a través de una planificación y aplicación sobre entornos virtuales de aprendizaje. Para esto se debe establecer una combinación de técnicas tales como la exposición y la demostración, la observación y el estudio y la bibliografía, con el propósito de ofrecer fácil acceso, canales de comunicación y proceso rápido y fiable de la información para el conocimiento”.

Para llevar a cabo este enfoque didáctico adecuado, como refiere Bates (2008), se pueden establecer las llamadas nuevas destrezas en las necesidades de un aprendizaje cambiante tales como:

- Buenas destrezas de comunicación (leer, escribir, hablar y escuchar).
- Capacidad para aprender de forma independiente.
- Destrezas sociales (ética, actitud positiva, responsabilidad).
- Destrezas de trabajo en equipo.
- Capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes.
- Destrezas de razonamiento (resolución de problemas; destrezas críticas, lógicas y numéricas).
- Navegación en los conocimientos (saber dónde conseguir la información y cómo procesarla).

## Conclusiones

El Plan Nacional TIC pretende acabar con el analfabetismo digital en todas las personas sin importar la ciudad o comunidad a la que pertenezcan, de ahí que todas las instituciones de educación modificarán sus currículos por unos apoyados o enfocados en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación para cursos presenciales y virtuales.

Actualmente todas las áreas laborales se apoyan del uso de las TIC's, lo que implica un reajuste en los procesos de enseñanza y aprendizaje y a su vez brindan la posibilidad de conseguir cambios importantes en la práctica educativa. Estas tecnologías han adquirido tal relevancia que se puede afirmar que, sin la posibilidad de acceso a ellas, una persona puede considerarse excluida y en desventaja en cuanto a las demás, no sólo por un mejor o mayor aprendizaje, sino también en sus procesos de socialización.

En este sentido, la preocupación del gobierno Colombia por el avance que se está viviendo mundialmente con el uso y aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación, convoca a entidades del sector educativo, empresariales y oficiales a contribuir con el Plan Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (PNTIC) para el período 2008-2019, reconociendo de esta forma el impacto de las tecnologías en la competitividad, su potencial para apoyar su inserción en la economía globalizada e impulsar el desarrollo económico y social de un país.

La importancia de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) es relevante para el mundo en el que vivimos, debido que -a través de ellas- recibimos información efectiva e imparcial, podemos tener acceso al conocimiento, a la ciencia, a la cultura, con efectivas repercusiones en nuestra vida personal y laboral.

## Bibliografía

Areiza, A. y Bolaños, C. (2006). *Prospectiva en el sector tecnología de información y Comunicaciones, "TIC", colombiano para el año 2010*. Tesis de Maestría Universidad del Externado de Colombia.

Asociación Americana de las Tecnologías de la Información (InformationTechnology Association of America, ITAA). Tecnología de información. Tomado de:  
<http://www.ita.org/>

Azinián, H. (2009). *Las Tecnologías de la Información y Comunicación en las prácticas pedagógicas*. 1 ed. Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.

Banco Mundial (2005). *Información y comunicaciones para el desarrollo 2006. Tendencias globales y políticas*. Banco Mundial, Washington D.C.

Bates, T. (2008). *Cómo gestionar el cambio tecnológico. Estrategias para los responsables universitarios*. Barcelona, Barcelona: Gedisa

Bedriñana, A., Rincón, D. y Aguayo, W. (2008). *Análisis y propuesta de un modelo de virtualización para la universidad nacional mayor de san marcos*. Tomado de:  
<http://mquantitativos.files.wordpress.com/2008/07/zaragoza-final.pdf>

Caro, L. A., Velandia, C. A., Ruiz, W. B., y Alvarez, C. A. (2004). *Concepciones educativas contemporáneas y escenarios virtuales de aprendizaje*. Bogotá, Colombia: Kapra.

Caro, L. A., Rivas, O., Velandia, C. A., & Angel, A. L. (2006). *Diseño, Construcción e Implementación de cursos virtuales*. Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina.

Documento CONPES 3670 de junio de 2010. Lineamientos de política para la continuidad de los Programas de acceso y servicio universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Tomado de  
<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXfUQs2aeCA%3D&tabid=1063>

Foro Económico Mundial sobre el Índice de Preparación para la Interconexión (NetworkedReadinessIndex- NRI). Tomado de:  
[http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/technology/09internet\\_networkreadiness.pdf](http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/technology/09internet_networkreadiness.pdf)

Herrera, M. (2004). "Las fuentes del aprendizaje en ambientes virtuales educativos". Revista Iberoamericana de Educación.

Ley 1341 de 2009 publicado en el Diario Oficial No. 47.426 de 30 de julio de 2009. Tomado de:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley\\_1341\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1341_2009.html)

Lévy, P. (1999). *Qué es lo virtual?* Barcelona: Paidós Iberoamérica.

Likona, T. (1991). *Educando para el carácter - (Educatingforcharacter.)* Bantam Books, New York.

Marín, J. (2004). *Epistemología y metodología de la investigación en ciencias de la educación.* Colombia: Editorial Sic Editorial

Marqués, P, Et al. (2006). *Las TIC como instrumentos de apoyo a las actividades de los docentes universitarios y de sus alumnos.* Facultad de Educación, UAB.

Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Ministerio de Comunicaciones de la República de Colombia. Tomado de <http://www.eduteka.org/pdfdir/ColombiaPlanNacionalTIC.pdf>

Tobón, M. I. (2007). *Diseño instruccional en un entorno de aprendizaje abierto.* (U. T. Pereira, Ed.) Pereira, Risaralda, Colombia: Universidad Tecnológica de Pereira.

Unigarro, M. A. (2004). *Educación Virtual, encuentro formativo en el ciberespacio.* Bucaramanga, Colombia: Editorial UNAB.

Valenti, P., Anta, R. & Bendersk, M. (2004). *Estrategias de gobierno electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos.* Washington DC.

# Políticas Públicas en la formación del Contador Público. Educación Contable en Colombia

Marcos Ancisar Valderrama Prieto<sup>59</sup>

## Introducción

Es evidente la importancia de la educación como elemento fundamental en el desarrollo de una nación y resultan pocos los esfuerzos que los países y la comunidad internacional realizan buscando crear estructuras que prioricen este factor de desarrollo humano y social. Tales esfuerzos deberían ser reflejados en las políticas públicas que pretenden satisfacer las necesidades de la sociedad a través de la acción del Estado. En este contexto, la acción educativa propuesta a través de la formación universitaria se ha debatido entre visiones de formación para la sociedad y para el trabajo.

Esta última visión ha sido típica de las políticas fijadas en torno a la formación de profesionales que soporten el modelo económico capitalista que de alguna forma consolida una visión de desarrollo económico.

Dentro de estos profesionales cobra importancia la figura del Contador Público que cumple funciones de interés público, las cuales son fundamentales para responder a las necesidades de un modelo económico globalizado donde se requiere asegurar la confianza entre los diferentes participantes, sobre todo en la apuesta por los mercados de capitales como elementos de desarrollo.

De allí surge el objetivo del presente escrito, en el que se recogerá inicialmente la agenda general de las políticas educativas a nivel de formación profesional en Colombia buscando analizar sus tendencias y –finalmente- revisando las principales propuestas a nivel profesional, que tienen una fuerte influencia en los perfiles profesionales del futuro.

Teniendo en cuenta que la forma de expresión de las políticas públicas en Colombia se dan a través de estructuras regulativas emanadas del Estado, el análisis se fundamentará en mayor medida en este tipo de documentos y de los emanados por organismos internacionales de carácter profesional como la Federación Internacional de Contadores Públicos (IFAC).

Iniciaremos con una descripción de las políticas generales de formación superior para llegar a las que atañen a la formación del Contador Público, que serán el punto principal de este análisis.

---

<sup>59</sup> Contador Público titulado especializado en finanzas, exdirector del Programa de Contaduría Pública, profesor universitario por más de 10 años. Con experiencia en los procesos de re-acreditación de la carrera, de revisión e implementación curricular bajo el sistema de créditos y de consejería académica. Miembro del consejo de la Facultad. Sólidos conocimientos en el idioma Inglés tanto hablado como escrito. Trabaja actualmente como profesor Asistente en la Pontificia Universidad Javeriana. Dirección electrónica: [ancisar.valderrama@javeriana.edu.co](mailto:ancisar.valderrama@javeriana.edu.co)

## ¿Por qué hablar de políticas públicas en la educación superior al formar Contadores Públicos?

El desarrollo de políticas públicas para la educación superior implica conceptualizar el tema, para lo cual resulta conveniente comenzar por la definición que -citándose a sí mismo- propone Graglia:

(...) las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad (Graglia, 2004a:19-20).

Siguiendo al mismo autor, se determina el bien común como razón de ser y la satisfacción y aprobación ciudadana como fines. De allí podemos desprender que es responsabilidad del Estado determinar las políticas en educación superior que procuren guiar al sistema educativo para lograr satisfacer las necesidades sociales, tanto de los ciudadanos en procura de actividades productivas, de las empresas buscando personal capacitado y de la sociedad que debe procurar personas conscientes y actuante por su responsabilidad dentro de la sociedad.

Tal como se mencionará más adelante, una de las grandes problemáticas en la formación superior en Contaduría es la proliferación de programas con discutibles niveles de calidad. Esto hace que el nivel de satisfacción por parte de los empleadores sea bajo y esto se vea reflejado en el desplazamiento del profesional por parte de profesionales de otras disciplinas o su reconocimiento económico sea igualmente bajo. Es por esto que el Estado debe desarrollar acciones tendientes a mejorar los mecanismos de evaluación de las instituciones y programas de educación superior. En el campo de las ciencias contables se requieren mayores niveles de rigurosidad que tiendan a asegurar profesionales de altas calidades profesionales y humanas.

### Aspectos iniciales sobre la Educación superior en Colombia

Ubicados en el ámbito Colombiano de formación profesional, se observa -en primer lugar- que la constitución nacional de 1990, en su artículo 67, estableció “la educación como un derecho de la personas y un derecho público que tiene una función social”, (Colombia, 2005, pág. 30) precisando la obligación del Estado de regular y vigilar para asegurar la calidad de la misma.

En desarrollo de la mencionada obligación, el gobierno nacional promulgó la ley 30 del 28 de diciembre de 1993, en la que se establece el marco general del denominado “servicio público de la Educación Superior”. De esta ley partimos de un objetivo fundamental:

Artículo 1° La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. (Colombia, Congreso de la República, 1993)

De este objetivo resaltamos la educación como un proceso de formación integral buscando el desarrollo profesional de los individuos, dentro de un espíritu reflexivo, de autonomía personal, tal como lo denota el artículo 4°:

La Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. Por ello, la Educación Superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra. (Colombia, Congreso de la República, 1993)

No obstante, se observa que -pese a considerar la educación como un derecho de todos- esta solo se reserva para aquellos que demuestren capacidades y cumplan con las condiciones académicas exigidas: “Artículo 5° La Educación Superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso”; de allí surge una pregunta: ¿No debiera garantizarse una educación que no partiera de un principio de exclusión respecto de las capacidades del individuo?

Siguiendo con la ley 30, los demás puntos importantes que se destacan son los siguientes:

Define lo que se considera un programa de formación profesional:

Artículo 9° Los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía. También son programas de pregrado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos también como estudios de artes liberales, entendiéndose como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos. (Colombia, Congreso de la República, 1993)

Se entiende de esta forma que la formación profesional, para el caso del Contador Público, se ubica dentro del ámbito de las denominadas ciencias contables.

- En capítulo IV del título tercero se definen los diferentes tipos de instituciones facultadas para ofrecer los programas de formación profesional, como son las instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias y las universidades; todas ellas ofreciendo programas de formación técnica y profesional en lo contable.
- Se precisan las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), organismo que juega un importante papel en las pruebas de “entrada” a la educación superior y, en tiempos más recientes, en la evaluación de los estudiantes de últimos semestres de las instituciones de educación superior, en lo que se está constituyendo en pruebas de “salida” con las denominadas pruebas Saber Pro.
- En el capítulo V del título segundo se delinear los parámetros de aseguramiento de la calidad del sistema de formación profesional a través de la creación del Sistema Nacional de Acreditación, para las instituciones de educación superior. Este contará con el llamado

Consejo Nacional de Acreditación. Las características principales del sistema de acreditación son su carácter voluntario y temporal.

- Un aspecto importante son los mínimos que establece el artículo 70 para el nombramiento de un profesor universitario, que -en este caso- solo se le exige haber obtenido un título profesional. Aunque las instituciones pueden establecer otros requisitos, es de esperar que se procure enrolar profesores que tengan formación pedagógica o que las instituciones tengan planes efectivos de formación en este campo, tan importante para el desarrollo efectivo de su función docente.
- Por último, en el artículo 120 se definen los programas de extensión que comprenden, entre otros, los de formación permanente, que en el caso de la formación contable resultan de suma importancia para lo que se denomina la formación para toda la vida. Se esperaría que la oferta por parte de las instituciones sea la que realmente requieran los profesionales y la misma sociedad.

### Contexto general de la formación profesional del Contador Público en Colombia

Las políticas educativas del Estado Colombiano en cuanto a la formación en educación superior se imparten de manera tanto general como específica; tal como se observará en el análisis atinente a la formación en Contaduría Pública.

La formalización legal de la profesionalización del Contador Público en Colombia ajusta un poco más allá de medio siglo, cuando en diciembre 30 de 1960, mediante la ley 145, se reglamentó el ejercicio de la profesión del Contador Público. Los antecedentes relacionados con la formación de lo que anteriormente se consideraba un oficio se remontan a lo expresado por Bermúdez Gómez, (1995, p. 2), cuando menciona las escuelas de comercio como uno de los primeros centros de formación para personas dedicadas al comercio, además de traer a la memoria las experiencias de los cursos de tenedores de libros de la Universidad Externado de Colombia a finales del siglo XIX. De igual forma recuerda las experiencias de las regiones y trae como ejemplo, la Escuela Nacional de Minas en Antioquia y la Escuela de Comercio de Barranquilla, que lograron formar personas que apoyaran el progreso comercial e industrial de estas importantes regiones del país. Finalmente destaca lo siguiente:

La Escuela Nacional de Comercio con sede en Bogotá, que se convirtió en la primera facultad y se llamó Facultad Nacional de Contaduría y que terminó finalmente en el campus de nuestra Universidad Nacional. La Escuela Nacional de Comercio fue el ejemplo para toda la educación comercial y después técnica, que se hizo en el país, y la primera que ofreció, en un estadio posterior, la especialización técnica que se llamó Contador Público Juramentado. (Bermúdez Gómez, 1995, p. 2)

La ley 145 establece que los contadores públicos podrán ser autorizados o titulados, precisando para estos últimos en el artículo 5° literal: “a) Haber obtenido el título correspondiente en una Facultad colombiana autorizada por el Gobierno para conferirlo, de acuerdo con las normas reglamentarias de la enseñanza universitaria de la materia;” (Colombia, Congreso de la República, 1960).

A partir de allí se formaliza la formación profesional del Contador Público y se fijan parámetros de lo que el modelo económico en ese momento requería de este profesional, de lo cual se puede dar una idea repasando los tres primeros numerales establecidos por el artículo 8°:

Se necesitará la calidad de contador público en todos los casos en que las leyes lo exijan, y además en los siguientes:

1. Para desempeñar el cargo de Revisor Fiscal de sociedades para las cuales la Ley exija la provisión de ese o de uno equivalente, ya con la misma denominación o con la de Auditor u otra similar.
2. Para autorizar los balances de bancos, compañías de seguros y almacenes generales de depósito, del propio modo que los de sociedades de cualquier clase cuyas acciones, bonos o cédulas se negocien en el mercado público de valores. Tales balances deberán publicarse y enviarse a la respectiva Cámara de Comercio para que los interesados puedan consultarlos.
3. Para autorizar los balances, que deberán publicarse como anexos a los prospectos de emisión de acciones o bonos de sociedades comerciales destinados a ofrecerse al público para suscripción, cuando se trate de sociedades cuyas acciones no se negocien en bolsa pública de valores. (Colombia, Congreso de la República, 1960).

Pasados treinta años de la promulgación de la ley 145, el gobierno nacional la adicionó mediante la ley 43 del 13 de diciembre de 1990, los puntos más destacados de esta disposición reglamentaria en lo que se refiere a la formación del profesional contable la podemos presentar inicialmente en lo relativo a la definición del Contador Público:

Artículo 1o. Del Contador Público. Se entiende por Contador Público la persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional en los términos de la presente Ley, está facultada para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general. (Colombia, Congreso de la República, 1990)

Acto seguido se precisan “las actividades relacionadas con la ciencia contable” que el artículo 2° define de la siguiente forma:

(...) en general todas aquellas que implican organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, certificaciones que se expidan con fundamentos en los libros de contabilidad, revisoría fiscal prestación de servicios de auditoría, así como todas aquellas actividades conexas con la naturaleza de la función profesional del Contador Público, tales como: la asesoría tributaria, la asesoría gerencial, en aspectos contables y similares. (Colombia, Congreso de la República, 1990)

De esta forma se observan las diferentes visiones de lo que se espera de un Contador Público, que realmente no cambian diametralmente entre estos dos momentos en la historia de la profesión.

De igual forma, la ley 43 reitera la obligación de obtener el título profesional “en una universidad colombiana autorizada por el gobierno para conferir tal título, de acuerdo con las normas reglamentarias de enseñanza universitaria de la materia” (Colombia, Congreso de la República, 1990) para poder ejercer las funciones establecidas legalmente.

Hasta ese momento no se habían fijado políticas relacionadas con los parámetros de formación para lograr los objetivos tendientes a reunir las calidades de formación de un profesional que cumplieran con las funciones que se le han asignado por medio de las leyes comentadas.

Es a partir del decreto 939, emitido el 10 de mayo de 2002, mediante el que se establecen los estándares de calidad de los programas profesionales de pregrado en Contaduría Pública, buscando exigir información sobre el programa impartido, sus aspectos curriculares básicos, los sistemas de evaluación, la disposición de recursos docentes, académicos y administrativos y finalmente exige la obtención del “registro calificado” para poder ofrecer y desarrollar un programa profesional de pregrado nuevo o en funcionamiento.

No obstante, posterior a la expedición de este decreto, el gobierno nacional decidió no seguir particularizando los requisitos de calidad de los programas de formación profesional a nivel nacional y dejó sin vigencia lo expresado en el decreto 939, ilustrado previamente; para lo cual expidió un nuevo decreto, esta vez el número 2566 del 10 de septiembre de 2003. Este cambio de estrategia regulativa se debió a la necesidad de no particularizar los requisitos de calidad y mejor dar una reglamentación general aplicable a toda la formación superior.

Mediante el decreto 2566 se promulgan las condiciones mínimas de calidad de los programas académicos de educación superior en general, haciendo la salvedad en el artículo 4° sobre:

Las características específicas de los aspectos curriculares de los programas serán definidos por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de las instituciones de educación superior, las asociaciones de facultades o profesionales o de pares académicos, siguiendo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en el presente decreto. (Colombia, Presidencia de la República, 2003)

De esta manera queda sin piso un aspecto que cubría el decreto 939 y que el 2566 no aborda como es el de los aspectos curriculares para los programas de la Contaduría Pública. Es por esto que se emite la resolución 3459 el 30 de diciembre de 2003.

No obstante y luego de emitida la resolución 3459, se emite el decreto 2170 del 27 de junio de 2005, que elimina dentro del artículo 4° del decreto 2566 el párrafo referido previamente, que habla sobre los contenidos curriculares y el cual se presenta dentro de los considerandos de la resolución en mención.

Posteriormente, el Ministerio de Educación Nacional solicitó -mediante comunicación de marzo 30 de 2009-, a las instituciones de educación superior, darle a conocer los comentarios o sugerencias para la elaboración de una nueva norma para definir las características específicas de calidad de los programas de formación profesional en Contaduría Pública.

De esta consulta se hicieron públicas las observaciones de diferentes organismos de la profesión y se enviaron las respuestas al Ministerio de Educación, pero -hasta el momento- no se ha publicado por parte de esta entidad el resultado final que genere los parámetros mínimos de calidad exigidos para los programas de formación de contadores públicos en Colombia.

Los temas contemplados en la resolución y de los cuales se solicitaron comentarios fueron:

- La denominación académica del programa.
- Los aspectos curriculares.

Como parte de las políticas de calidad en la educación superior, definidas en la ley 30, tal como se comentó en un anterior apartado; el gobierno nacional expide la ley 1188 del 25 de abril de 2008, fijando las condiciones mínimas para obtener el “registro calificado” para instituciones que no lo obtengan por la acreditación voluntaria.

De esta forma, en el artículo 2° de la ley en comento, explicita las condiciones mínimas de calidad, que establecía el artículo 1° del decreto 2566, que en general son las mismas pero las clasifica en “condiciones del programa” y “condiciones de carácter institucional”, haciendo un esfuerzo en detallarlas y no solo relacionarlas como lo hacía el decreto en mención.

No obstante, la ley 1188 -al igual que el decreto 2566- dejó pendiente la definición de las características específicas de calidad de los programas, tal como lo ilustra el párrafo final del artículo 2°:

El Ministerio de Educación Nacional con los docentes y directivos docentes fijará mediante resolución las características específicas de calidad de los programas de educación superior. En el proceso de definición de dichas características se identificarán los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen, en virtud de no afectar la potestad constitucional en materia de la autonomía universitaria. (Colombia, Congreso de la República, 2008)

Solo dos años después, mediante el decreto 1295 del 20 de abril de 2010 se soluciona este impase y “(...) se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior”, este decreto 1295, deroga, en términos jurídicos, lo establecido en el anteriormente relacionado decreto 2566, retomando y redefiniendo los asuntos que allí se trataban.

De esta forma, el decreto 1295 se convierte en uno de los principales instrumentos de política, tendientes al aseguramiento de la calidad en Colombia, para lo cual refiere a los siguientes asuntos:

- Precisa la definición y características del “Registro calificado de programas académicos de educación superior” y determina los procedimientos y condiciones para obtenerlo y renovarlo.
- Fija los parámetros generales respecto de las Instituciones y programas acreditados en calidad.
- Rescribe lo propuesto por el decreto 2566 en cuanto a créditos académicos.
- Delinea los parámetros de los programas organizados por ciclos propedéuticos.

- Define los programas a distancia y virtuales y fija las condiciones particulares para la obtención del registro calificado.
- Define las características de los programas de posgrado, ilustra sobre sus objetivos y determina los elementos propios a tener en cuenta, aunque de manera muy general, para los programas de especialización, maestría y doctorado.
- Define y fija los parámetros para obtener el registro calificado de los programas en convenio.

Este panorama sobre la estructura de políticas educativas en educación superior se completa con la ley 1324 del 13 de julio de 2009, que se emitió previamente al decreto 1295 y cuyo objetivo quedo definido así:

"por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del estado y se transforma el Icfes" (Colombia, Congreso de la República, 2009).

De esta forma se fijan, en primer lugar, los objetivos de los exámenes de estado "para medir el nivel de cumplimiento de sus objetivos y buscar el mejoramiento continuo de la educación". Se entiende que el cumplimiento de objetivos de asegurar calidad en el sistema educativo.

Igualmente se fijan y definen los principios en el desarrollo de las pruebas:

- Externa e Independiente: pruebas realizada por pares académicos coordinados por el ICFES.
- Comparabilidad y periodicidad: la evaluación realizada con metodologías uniformes y con regularidad.
- Igualdad: se garantiza a las personas e instituciones la misma protección y trato al practicarla como al entregar los resultados.
- Reserva individual: los resultados agregados serán públicos, los individuales podrán comunicarse para efectos investigativos, pero solo podrán ser divulgados con la autorización de la persona evaluada.
- Pertinencia: deben valorar de manera integral los contenidos académicos, los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante.
- Relevancia: deben evaluar el grado de asimilación de un conjunto básico de conocimientos exigibles en el contexto nacional e internacional.

En segundo lugar, la ley 1324 determina los parámetros de transformación del ICFES, como empresa estatal de carácter social del sector educación nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional.

Acto seguido y mediante el decreto 3963 del 14 de octubre de 2009, modificado en sus artículos 4° y 8°, con el decreto 4216 (Colombia, Ministerio de Educación Nacional, 2009); se definen plenamente los objetivos de los exámenes de estado de la educación superior:

- a) Comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes próximos a culminar los programas académicos de pregrado que ofrecen las instituciones de educación superior.

b) Producir indicadores de valor agregado de la educación superior en relación con el nivel de competencias de quienes ingresan a este nivel; proporcionar información para la comparación entre programas, instituciones y metodologías, y mostrar su evolución en el tiempo.

c) Servir de fuente de información para la construcción de indicadores de evaluación de la calidad de los programas e instituciones de educación superior y del servicio público educativo, que fomenten la cualificación de los procesos institucionales y la formulación de políticas, y soporten el proceso de toma de decisiones en todos los órdenes y componentes del sistema educativo. (Colombia, Ministerio de Educación Nacional, 2009).

Estos exámenes se practicarán a estudiantes que estén próximos a terminar un programa de pregrado, más específicamente los que hayan completado al menos el 75% de los créditos del plan curricular, es decir, los que tengan previsto graduar la institución en el año siguiente al último examen aplicado.

La evaluación busca medir competencias genéricas y específicas, las primeras definidas como las: “que son necesarias para el adecuado desempeño profesional o académico independientemente del programa que haya cursado.” (Colombia, Ministerio de Educación Nacional, 2009); las competencias específicas obedecerán a los campos de conocimiento comunes a grupos de programas en una o más áreas.

Aplicando esta serie de políticas en el ámbito de la educación contable en Colombia encontramos que la estructura de estas pruebas para los programas de pregrado en Contaduría Pública, se fundamentaron inicialmente en el documento “Exámenes de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Contaduría Pública Marco Conceptual de Fundamentación de la Prueba (Tomo II) – 2004”. Tal como se detalla en este documento:

El propósito de los estándares elaborados por el ICFES, que han sido aplicados en la construcción del Marco de Fundamentación, es el de ofrecer lineamientos y directrices para el desarrollo de la evaluación, de tal manera que se garantice que las pruebas elaboradas corresponden con los propósitos de los ECAES60, estén bien documentadas y reflejen los énfasis curriculares recientes y los objetivos de aprendizaje de los programas de pregrado a evaluar, se orienten a evaluar competencias y contengan en general, lo que la comunidad académica considere pertinente para la evaluación. (REDFACONT & Colegio Nacional de Contadores Públicos, 2004, pág. 4)

Las competencias propuestas de evaluación para la prueba ECAES fueron las interpretativas, argumentativas y propositivas; con tres áreas: básica, profesional y socio-humanística distribuidas en los siguiente componentes:

---

<sup>60</sup> Examen de Estado de la Calidad de la Educación superior, ahora denominado Saber Pro.

Áreas	Componentes	Proporción
Básica	Matemáticas y Estadística	10%
	Economía	7,5%
	Administración y organización	10%
	Jurídico	7,5%
	Fundamentos Contables	7,5%
Profesional	Contabilidad y Finanzas	19,5%
	Control	13,0%
	Regulación	7,5%
	Información	7,5%
Socio Humanística	Comunidades y Humanidades	10,0%
	TOTAL	100%
	<b>Componentes Netamente Contables</b>	<b>55,0%</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de (REDFACONT & Colegio Nacional de Contadores Públicos, 2004, pág. 44)*

Un punto que ha sido motivo de crítica de algunos miembros de la profesión contable es el relacionado con el insuficiente cubrimiento de temas netamente contables en las estructuras curriculares de los programas de pregrado, lo cual se evidencia nuevamente cuando la principal agremiación de facultades de Contaduría refleja en su propuesta final de evaluación para los futuros contadores un porcentaje que no supera el 55%.

Tal como se mencionó, a partir del decreto 3963, en el año 2011, el Icfes rediseñó la estructura de estas pruebas de evaluación, llamándolas “Saber Pro”, las cuales están en un período de transición y esperan aplicarse por un período mínimo de 12 años, comenzando en noviembre de 2012.

La prueba general de competencias comunes o genéricas se aplicará a todos los programas y versará sobre los siguientes temas:

- Razonamiento cuantitativo.
- Lectura crítica.
- Inglés
- Escritura

La prueba específica se organizó de acuerdo con “grupos de referencia” definidos en el documento del ICFES de la siguiente forma:

(...) Es una agrupación de programas con características similares, a los que se les hace una oferta de combinaciones de módulos de competencias específicas. Los grupos de referencia se definieron teniendo en cuenta la clasificación de programas del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional y la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la

Unesco. Los resultados de la evaluación serán comparados en el grupo de referencia.  
(ICFES, 2011, pág. 7)

Los programas de Contaduría Pública quedaron ubicados dentro del grupo de referencias 009 de Ciencias Económicas y Administrativas, compuesto además por: Administración de empresas, Economía, Comercio Internacional, Negocios Internacionales, Mercadeo, Administración de Negocios Internacionales, Administración de Hotelería y Turismo y afines.

Cada programa debe escoger dentro de diferentes combinaciones sin que todos los programas de una misma área tomes los mismos módulos. De esta forma, los módulos de competencias específicas se combinaron en 52 opciones distintas. Para el caso de los Programas de Contaduría los módulos opcionales fueron: Gestión de proyectos, desarrollo e implementación de estrategias comerciales y logísticas, Gestión de proyectos, Investigación en sociales y humanidades.

Nuevamente se observa la dispersión de temas para evaluar los Contadores Públicos. En este caso, los módulos de temas no se ajustan plenamente a lo que se pretendería evaluar a un futuro profesional contable, no obstante se espera que con la consulta por parte del Icfes a las diferentes instituciones sobre el piloto de la prueba que se desarrolló en 2011, esta parte de la prueba pueda ser afinada de acuerdo con las especificidades de cada disciplina o grupos de referencia.

Con el panorama presentado se observa que la formación de los Contadores públicos, que pasa del centenar de programas, de los cuales solo veinte<sup>61</sup> han voluntariamente aceptado ceñirse a los procesos de acreditación hasta obtenerla; requieren de una importante renovación en sus estructuras de formación de tal manera que se garantice un profesional cuyo aporte social sea cada vez más relevante, no solamente limitándose a ser eficiente en el ejercicio de sus funciones, para las cuales el modelo educativo actual lo está formando.

El desarrollo de un profesional no solamente tiene que ver con el desarrollo de competencias profesionales que lo capaciten para ser exitoso en el campo laboral, además hay una necesidad apremiante, sobre todo en nuestra realidad latinoamericana, de lograr un profesional con conciencia de su responsabilidad como agente de cambio frente a los fenómenos de corrupción e injusticia social que afectan a los más pobres, este enfoque humano, frente al de formación para el trabajo, es de permanente debate en las visiones de formación superior universitaria.

De igual forma, el número de profesionales aún parece insuficiente para las demandas del mercado laboral, en el cual los niveles de competencia exigidos son cada vez mayores y deberían ser tenidos por el modelo de formación de la Instituciones de educación superior.

Uno de los grandes vacíos en la estructura de formación en Colombia para Contadores Públicos es la necesidad de asegurar la actualización permanente y la evaluación periódica de competencias del profesional, para lograr un servicio cualificado que responda a las expectativas de los usuarios de los servicios de los Contadores Públicos.

Buscando responder a esta y otras expectativas de formación de contables se revisará la principal propuesta a nivel internacional sobre la cual se podrían revisar la pertinencia de

---

<sup>61</sup> Consultando la página del Consejo Nacional de acreditación en octubre 11 de 2012: <http://menweb.mineducacion.gov.co/cna/Buscador/BuscadorProgramas.php?>

incorporar algunas de estas políticas en el modelo educativo para el Contador Público en Colombia.

### La Propuesta en Educación Contable a nivel Internacional

En el contexto internacional, lo que se podría considerar como una de las mejores prácticas de Educación contable está representado por la propuestas la Federación Internacional de Contadores (IFAC), organismo de alcance global que representa a los Contadores Profesionales y representa 164 miembros y sus asociaciones; hace presencia en 125 países procurando en interés público promover prácticas de alta calidad en el medio profesional, en educación, valores éticos, apoyando el desarrollo de todos los sectores de la profesión (IFAC, 2009, pág. 4).

Tal como se observa, IFAC cuenta con la representatividad suficiente para ser reconocida como vocero válido de los contadores a nivel global. Esto le ha permitido realizar propuestas en diferentes ámbitos, entre los cuales el de la educación y formación de los Contadores presta especial importancia.

La Estructura de todo el modelo tendiente a lograr prácticas de alta calidad profesional implica trabajar en Educación, al ser este uno de los pilares fundamentales para lograrlo. Es así como se cuenta con el comité de estándares de Educación Contable Internacional (IAESB)<sup>62</sup>, que desarrolla guías con el fin de mejorar los parámetros globales de formación contable, enfocados en dos áreas (IFAC, 2009):

- Elementos esenciales de acreditación profesional, que incluyen formación, experiencia práctica y exámenes de competencia.
- La naturaleza e importancia de la educación continua de los profesionales contables.

El comité IAESB expresa sus propuestas, a través de un debido proceso, mediante dos instrumentos:

- Los estándares internacionales de Educación Contable (IES).
- Las declaraciones de Prácticas de Educación Contable Internacional (IEPS).

Los Estándares internacionales de educación contable emitidos hasta el momento son los siguientes:

- IES N°1 Requerimientos de ingreso a un programa de formación profesional en educación contable<sup>63</sup>.
- IES N°2 Contenido de un Programa de formación profesional contable<sup>64</sup>.
- IES N°3 Habilidades Profesionales y Educación General<sup>65</sup>.
- IES N°4 Valores profesionales, Ética y Actitudes<sup>66</sup>.
- IES N°5 Requerimientos de experiencia práctica<sup>67</sup>.
- IES N°6 Evaluación de capacidades y competencias<sup>68</sup>.
- IES N°7 Desarrollo profesional permanente: un programa de aprendizaje permanente y continuo de las competencias profesionales<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> IAESB por sus siglas en ingles, [International Accounting Education Standards Board](#)

<sup>63</sup> Entry Requirements to a Program of Professional Accounting Education.

<sup>64</sup> Content of Professional Accounting Education Programs.

<sup>65</sup> Professional Skills and General Education.

<sup>66</sup> Professional Values, Ethics and Attitudes.

<sup>67</sup> Practical Experience Requirements.

<sup>68</sup> Assessment of Professional Capabilities and Competence.

- IES N°8 Requerimientos de competencia para Auditores profesionales<sup>70</sup>.

El otro cuerpo de pronunciamientos corresponde a las Prácticas de Educación Contable Internacional (IEPS) corresponden a los siguientes:

- IEPS N°1 Enfoques para desarrollar y mantener valores, ética y actitud profesional<sup>71</sup>.
- IEPS N°2 Tecnologías de información para contadores profesionales<sup>72</sup>.
- IEPS N°3 Requerimientos de práctica profesional. Desarrollo inicial de contadores profesionales<sup>73</sup>

Las propuestas de IFAC son, de esta forma, puntos de referencia válidos para la formación de Contadores en el marco de las propuestas clásicas de desarrollo económico y, como tal, encajan dentro de la infraestructura del modelo económico prevalente.

Con los fenómenos de internacionalización y globalización de la economía colombiana, tener como puntos de referencia las propuestas de organismos internacionales avalados por la arquitectura financiera internacional, es un atenuante ante el cual no parece haber alternativa posible. Frente a esto debe haber una mayor participación de los organismos representativos de la profesión en Colombia ante estas entidades internacionales y el gobierno nacional. De este modo se hará un mayor aporte en el debido proceso que culmina con este tipo de estándares reglamentarios de la profesión a nivel internacional.

## Conclusiones

La Educación superior en Colombia, desde la ley 30, ha buscado acomodarse a las necesidades del entorno socioeconómico en el cual se espera actúen los profesionales formados por las instituciones de educación superior. El modelo ha logrado afianzarse, pero es necesario una nueva ley de educación que sea suficientemente debatida y con participación de todos los sectores implicados; para no incurrir en los recientes errores que generaron el hundimiento de la reforma educativa propuesta por el gobierno del Presidente Santos durante la legislatura de 2011<sup>74</sup>.

En este mismo sentido, las políticas de formación de los Contadores Públicos demanda reformas profundas que pongan en sintonía el profesional con los progresivos impactos de la globalización de los mercados y la complejidad de los fenómenos económicos que estos ambientes generan.

Este modelo, tal como lo señalan organismos de la profesión a nivel internacional como la IFAC, implica mayores esfuerzos en el bilingüismo del profesional y la concientización de estar dispuestos a participar de manera más efectiva en los procesos de regulación, en las prácticas de evaluación profesional garantizando la calidad de los servicios que se prestan y, finalmente, posibilitar la permanente actualización tanto por las instituciones de educación como de las agremiaciones profesionales.

---

<sup>69</sup> Continuing Professional Development: a Program of Lifelong Learning and Continuing Development of Professional Competence.

<sup>70</sup> Competence Requirements for Audit Professionals.

<sup>71</sup> Approaches to Developing and Maintaining Professional Values, Ethics, and Attitudes.

<sup>72</sup> Information Technology for Professional Accountants.

<sup>73</sup> Practical Experience Requirements—Initial Professional Development for Professional Accountants.

<sup>74</sup> Como se recordará, el gobierno Colombiano hubo de retirar la reforma educativa que propuso, debido a las presiones de diferentes sectores de la sociedad que consideraron que implicaba una fuerte privatización de esta importante función constitucional del Estado.

No obstante, otras visiones de desarrollo propugnan modelos de formación del Contador Público no exclusivos y al servicio de las estructuras del mercado y los grandes capitales. Se piensa en un profesional que haga un mayor aporte a la solución de las problemáticas del modelo económico y un señalamiento de prácticas injustas que afectan a grandes capas de la población y afectarán a las generaciones futuras por la explotación indiscriminada e irracional de los recursos naturales, entre otros asuntos.

Finalmente, es necesario precisar que las instituciones responsables de la formación de contadores profesionales deben ser conscientes de la necesidad de afinar sus procesos de autoevaluación y aseguramiento de la calidad de los programas que ofrecen. El hecho de que solo una mínima parte del centenar de instituciones que ofrecen este programa estén dispuestas voluntariamente a seguir procesos de acreditación de acuerdo con la metodología del Consejo Nacional de Acreditación es un indicador que debe llamar a la atención de toda la comunidad contable en el país.

## Referencias

- Bermudez Gómez, H. (1995). La educación contable en Colombia Reflexiones de cara al siglo XXI. *I Foro Internacional de la Contaduría Pública, organizado por Confecop*. Bogotá.
- Colombia. (2005). *Constitución Política de Colombia* (decimotercera ed.). Bogotá: Legis.
- Colombia, Congreso de la República. (30 de Diciembre de 1960). Ley 145. *Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de contador público*. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (13 de Diciembre de 1990). Ley 43. *Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960*. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (28 de Diciembre de 1993). Ley 30. *Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (25 de abril de 2008). Ley 1188. *Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (13 de Julio de 2009). Ley 1324. *Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del estad*. Bogotá.
- Colombia, Ministerio de Educación Nacional. (14 de Octubre de 2009). Decreto 3963. *Por el cual se reglamenta el examen de estado de calidad de la educaion superior*. Bogotá.
- Colombia, Ministerio de Educación Nacional. (30 de Octubre de 2009). Decreto 4216. *Por el cual se modifica el Decreto 3963 de 2009*. Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República. (10 de Septiembre de 2003). Decreto 2566. *Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común* (1a. ed.). Buenos Aires, República Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.
- ICFES. (2011). *Lineamientos Saber Pro Noviembre 2011*. Recuperado el 01 de Octubre de 2012, de ICFES: <http://www.icfes.gov.co/>
- IFAC. (2009). *IFAC*. Recuperado el 1° de Octubre de 2012, de <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/handbook-of-international-e-2.pdf>

REDFACONT & Colegio Nacional de Contadores Públicos. (2004). Marco Conceptual de Fundamentación de la Prueba. *Exámenes de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Contaduría Pública, Tomo II*. Bogotá

## IV. Las políticas públicas y su implementación

### Políticas educativas de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia: caso computadores para educar

Magally Hernández Ospina<sup>75</sup>

#### Introducción

Teniendo en cuenta que el tema de investigación del proyecto de tesis doctoral, se enmarca en el análisis de las políticas educativas respecto a las tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia, la temática del presente ensayo se ubica en la caracterización de una de las políticas educativas de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia de mayor reconocimiento en el ámbito de la educación primaria y secundaria en el país: Computadores para Educar.

#### Políticas públicas, definiciones teóricas

A partir del siglo XX, la ciencia política introduce un nuevo componente en el análisis y reflexión sobre la implementación y efectividad de las acciones del Estado a través del gobierno. Desde ese momento hasta ahora el proceso de análisis sobre las políticas públicas se ha ido formulando y reformulando de acuerdo con los cambios políticos y socioeconómicos de las sociedades. (Brugué y Gomá; 1998, p.25).

Asimismo -y de acuerdo con Roth (2006, p. 9)- es “el agotamiento contemporáneo de las grandes narraciones políticas de la modernidad, como el marxismo y el liberalismo clásico, que lo ha llevado a poner las miradas sobre el trabajo concreto de y en los entes gubernamentales y sobre las relaciones con su entorno”, por lo cual “el análisis de las políticas públicas permite renovar, alimentar y aportar a la discusión y a los debates políticos y académicos sobre temas como el Estado, la política, la democracia, la participación, la organización, la gestión pública y otros más a partir de un enfoque que privilegia el análisis concreto de la realidad de las prácticas políticas y administrativas cotidianas”. Cabe resaltar, sin embargo, que el área de políticas públicas en sus antecedentes intelectuales, es de origen estadounidense, lo cual es importante para entender su trayectoria y contribución a la ciencia política (Nelson, 2001, p. 798). Además, es en la tradición que enuncia que “los politólogos han percibido al Estado nacional como algo manejado por expertos entrenados, y apoyado por mayorías democráticas populares responsables y virtuosas” (citado en Nelson, 2001, p. 800) que el campo de las políticas públicas tiene sus raíces, “con todas sus inherentes contradicciones acerca de la dispersión o la concentración de poder político, la correcta

---

<sup>75</sup> Comunicadora Social-Periodista, Especialista en Comunicación Organizacional y Magíster en Estudios Políticos. Coordinadora del Comité de Desarrollo Curricular y Perfeccionamiento Docente y del Comité de Autoevaluación y Autorregulación de la Facultad de Comunicación Social para la Paz de la Universidad Santo Tomás. Línea de Investigación: Educación, Derechos Humanos, Política y Ciudadanía. E-mail: magallyhdez@hotmail.com. Teléfono: 5878792

ubicación del profesionalismo y la participación popular y el valor de la ciencia con el arte de la política para la solución de problemas públicos” (Nelson, 2001, p. 800).

Para definir las políticas públicas es necesario realizar una diferenciación de términos que nos remite al idioma inglés. *Politics* que significa la lucha por el poder y construcción de consensos y que en español se entiende como la actividad política, *Polity* “concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas” (Roth, 2006) y *Policy*, de acuerdo con Frohock, para designar “el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación o desestimula el conflicto” (citado en Vargas, 1999) o “lo que el gobierno opta por hacer o no hacer”, según Dye (citado en Vargas, 1999) y que en español y francés se ha designado como política pública (Vargas, 1999, p. 56). Entonces, “las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces” (Roth, 2006, p. 19).

Entre las diferentes definiciones sobre políticas públicas se identifica que éstas “constituyen los cursos de acción mediante los cuales los decidores públicos ‘atienden’ los asuntos definidos como públicos o de interés general... Dentro de cada país los decidores públicos pueden ser personas electas directamente por el pueblo como los alcaldes, los prefectos, los presidentes de la nación; y también pueden ser funcionarios nombrados por las autoridades electas o funcionarios de carrera, como por ejemplo los superintendentes de comunicaciones, los ministros de Estado, etc.” (Jurado, 2004).

Otros autores, como Meny y Thoenig, entienden las políticas públicas como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental...es decir, de los actos y de los ‘no actos comprometidos’ de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” o, de acuerdo con Guerrero, “como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto... Es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental” (citado en Vargas, 1999). En este contexto, Vargas esboza su propia conceptualización de política pública como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan su resolución o llevarlas a niveles manejables. (Vargas, 1999, p. 57). Salazar, con el objetivo de simplificar las múltiples definiciones que existen -según lo expresa- afirma que las políticas públicas “podemos entenderlas como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999, p. 41).

Nelson (2001, p. 800 y 801), citando a Lawrence Mead, anota “que una política pública es una aproximación al estudio de la política que analiza al gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes”; así mismo, haciendo referencia a James Anderson, apunta que “las políticas públicas son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”, que incluyen la opción de pasividad o no acción del gobierno; y a B. Guy Peters, quien afirma “que una política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia en la vida de los ciudadanos”.

Roth -por su parte- presenta un compendio de definiciones sobre política pública anotando que Hecló y Wildasvsky han propuesto que “una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. Para Dubnick, la política pública “está constituida por las acciones gubernamentales-lo que los gobiernos dicen

y lo que hacen con relación a un problema o una controversia”. Hogwood expresa por su parte que “para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales”. Muller y Surel consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (citado en Roth, 2006).

Por lo anterior y a los efectos de este ensayo, se entenderá la política pública como el conjunto de propuestas, objetivos, acciones, decisiones y planes que buscan resolver una necesidad de carácter pública – que interesa a todos los miembros de la sociedad- y presentan alternativas de solución a través de actos de gobierno, para el bien y desarrollo de los ámbitos local, regional y nacional. Como bien lo dice Roth, “las políticas públicas concretan lo que un Estado o una sociedad considera como de interés público o de interés general. Son el enlace entre el Estado, la sociedad y el ciudadano. En este sentido la simple expedición de una norma no constituye por sí sola una política pública, y menos una garantía de efectividad, pero señala lo que se considera de interés público aquí y ahora”. (2006, b, p. 64)

Cabe anotar, entonces, una diferenciación con la norma que subraya Vargas: “la política pública no es igual a la ley o a la norma, como tienden a considerarlo los abogados; la norma es el mecanismo a través del cual la decisión previamente tomada se formalizará jurídicamente” (Vargas, 1999, p. 57). Sin duda, muchas políticas públicas se materializan con la promulgación de la ley para su efectiva ejecución, otras permanecen en la esfera simbólica como lo señala César Cancino: “algunas políticas públicas serán simbólicas, su esencia no consiste en el actuar, sino en el decir, en el hacer saber y hacer creer que se actúa o que se preocupa por intervenir” (citado en Vargas, 1999). Salazar (1999, p. 46), también, explica la diferenciación con la norma indicando que las leyes “son solo una parte de la misma, que corresponden a la formalización de la política pública...La ley es sencillamente la formalización y perfeccionamiento de una decisión ya tomada”.

### Características de las políticas públicas

Para abordar el tema de políticas públicas es necesario tener en cuenta algunas características de las mismas; por ejemplo, y de acuerdo con Vargas (1999, p. 59-64) no toda política pública busca eliminar definitivamente el problema sino que en ocasiones se plantea llevarlo a un nivel manejable o a un grado en que dicha problemática se pueda tolerar. También, se debe precisar que no siempre la fase de ejecución de la política es fiel a su propuesta, ya que son los rasgos económicos, sociales y políticos de cada región los que juegan un papel definitivo en la implementación de dicha política, por lo cual no se puede desconocer las relaciones que se entretejen entre el poder político, el aparato administrativo y la sociedad. Así mismo, existen distintos factores que influyen la política pública, los cuales se deben tener en cuenta para su respectivo análisis; entre ellos, el contexto internacional, pues prácticamente ninguna política pública nacional puede ser indiferente a lo que ocurre en el exterior y, por otro lado, el régimen político delimita la forma mediante la que se logran o no consensos entre actores políticos y sociales sobre el tipo de respuestas que se generen ante el problema a solucionar a través de la política pública.

Por otra parte, Nelson (2001, p. 797) realiza una diferenciación de las políticas públicas y la función gubernamental en cuatro aspectos o imperativos intelectuales, según los denomina. Estos son: 1) un interés por el modelo completo de los sistemas políticos y sus procesos, 2) una creencia sobre la importancia de las consecuencias de las acciones gubernamentales, 3) una lucha por conseguir conocimiento útil a la vez que teórica y empíricamente sensato y 4) una convicción de que la democracia importa. Para la autora, a pesar de que estos postulados pueden resultar “a menudo contradictorios, ambiguos e inalcanzables, se desarrollan sobre la base de una historia política e intelectual particular y han dado forma tanto a los conflictos como a las contribuciones en el área de las políticas públicas”. Respecto del primer aspecto, Nelson resalta que el campo de las políticas públicas se ha esforzado por crear modelos teóricos para explicar los procesos de gobierno y gubernamentales buscando entender las relaciones entre el Estado y la sociedad, por lo que, se pretende entender el ciclo de las políticas como un sistema completo. “Este primer imperativo viene expresado por medio de dos cuerpos de investigación, uno a la búsqueda de teorías acerca de las funciones gubernamentales y el otro a la búsqueda de tipologías de problemas públicos desde donde puedan deducirse las pautas de las acciones gubernamentales” (2001, p. 821). De acuerdo con Nelson (2001, p. 834), el segundo imperativo que habla sobre las consecuencias de las acciones gubernamentales pretende hallar la respuesta a la pregunta ¿qué le pasa a la gente y por qué?, esto en relación con la identificación de las consecuencias que tienen -para los ciudadanos- las decisiones del gobierno. A su vez, la autora afirma que “el impulso de diseñar mejores sistemas de gobierno constituye una parte del tercer imperativo del campo de las políticas públicas: producir conocimiento útil” (2001, p. 838).

Las relaciones dadas entre Estado y globalización y lo que estas relaciones influyen en el estudio de las políticas públicas, así como sus características son tratadas por Quiñónez (2007, p. 37) en el contexto de los tres paradigmas básicos del proceso político: el liberal, el realista y el marxista. De esta manera, se concluye que, en la concepción liberal, “la libre asociación y concurrencia política de intereses particulares genera políticas públicas democráticas”, por lo cual, “las políticas públicas no son un patrimonio del funcionario estatal, porque éste -de una manera u otra- es sensible a la diversidad de fuerzas existentes en la sociedad civil, las cuales -bien sea por vía electoral o a través del ejercicio del cabildeo- influyen determinadamente en la definición de las políticas estatales, sin que eso signifique que el Estado pierda su neutralidad” (p. 40); a su vez se resalta que el pluralismo liberal ante la visión descentralizada y heterogénea del Estado permite la intervención de los flujos comerciales, culturales, tecnológicos y de mercado globales que diluyen la concepción de políticas públicas sectoriales apartadas de esta realidad y que se resume como que “las políticas públicas no son emanación de una voluntad unificada y racionalizadora del Estado, sino que son el producto de la interacción de intereses sociales organizados de naturaleza económica, política y cultural de orden nacional y transnacional y, adicionalmente, de dependencias o subunidades del propio Estado y de otros estados” (p. 42).

Por su parte, el paradigma del realismo es la oposición al liberalismo, ya que asume las políticas públicas como “un patrimonio del Estado como ente racionalizador y unitario” (p.43) enfatizando, entonces, la supremacía del Estado sobre lo social, a través de las élites estatales, quienes serían las únicas fuentes generadoras de políticas públicas. Por último, desde el paradigma social marxista “las políticas públicas están determinadas en su naturaleza por la

estructura de la sociedad capitalista; pero, dentro de ese marco, su orientación específica depende de la forma concreta en que se desenvuelve la lucha de clases en cada lugar y período particulares” (p. 50).

### Actores de la política pública

En la distinción de actores de la política pública Salazar (1999, p. 42) los clasifica en dos tipos: los de orden político y los de orden social. Los de tipo político son los partidos y los movimientos y los de tipo social son los “movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden, mediante distintas estrategias, presionar al Estado para que considere un determinado problema como *político*, es decir, de carácter general y formule propuestas en términos de política pública” (Salazar, 1999, p. 42).

Es importante anotar que los actuales debates sobre el estudio de las políticas públicas no solo identifican los actores de la misma como parte importante de estas sino que el contexto en el que se desarrollan es un elemento fundamental para indicar la forma en que estas se implementan. En palabras de Nelson:

“La desestabilización de las viejas coaliciones en torno a una política, más la adición de las demandas de políticas determinadas desde los movimientos sociales son la expresión de influencias políticas recientes sobre la investigación acerca de las políticas públicas...Tanto en la política como en el análisis el viejo triunvirato local-estatal-nacional compite de manera creciente con otras dos divisiones espaciales: rural-suburbana-urbana y local-regional-internacional” (Nelson, 2001, p. 819)

### Fases de la política pública

Para Garry Brewer y Peter De León, “una política es un proceso conformado por sistemas y niveles, articulado en seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación” y “James Anderson define el proceso de elaboración de políticas como una pauta secuencial de actividad en la cual un número de categorías pueden ser distinguidas analíticamente, aunque no de manera necesaria temporalmente. Ello incluye identificación del problema y ordenación de la agenda, formulación de una política, adopción de una política, implementación de la misma y evaluación” (Citado en Nelson, 2001, p. 802).

Salazar (1999, pp. 45-46) enuncia tres pasos fundamentales de la política pública: previsión, decisión y acción. La previsión es la etapa anterior a la decisión considerando que se necesita visualizar un futuro al que se quiere llegar con la política pública, la decisión se enmarca en el proceso de toma de decisiones en donde se aparecen quienes toman las decisiones y ejercen influencia en un último momento, así como los elementos que se utilizan para llegar a la decisión, en donde están involucrados la racionalidad y la voluntad, así como las alternativas posibles que se presentan para elegir y optar por una decisión. En última instancia, la acción, que es cuando la política pública se ejecuta.

Cuatro momentos del proceso de la política pública son determinados por Alejo Vargas. Un primer momento es “el inicio o surgimiento, que es el momento en que un problema social transita hacia una situación socialmente problemática percibida por la sociedad y el Estado institucional, y éste debe comenzar a prever respuestas” (Vargas, 1999, p.

73). La formulación, también, denominada toma de decisión es aquella etapa en la que las instancias del gobierno exploran las alternativas posibles, se negocia, se concierta y se llega a la decisión. Un tercer momento del proceso es “la ejecución o implementación, que es la materialización de las decisiones tomadas e involucra instancias estatales y, crecientemente, una amplia participación privada” (Vargas, 1999, p. 74). Por último, la evaluación representa la oportunidad de estimar los impactos, efectos y resultados obtenidos con la política pública.

Roth, por su parte, retoma las etapas propuestas por Jones (Jones, citado en Roth, 2006, p.49) identificando cinco fases de la política pública: la primera es la identificación de un problema; la segunda tiene como finalidad la formulación de soluciones; la tercera, la toma de decisión; la cuarta es, precisamente, la implementación de las decisiones y la quinta tiene como fundamento la evaluación de las políticas públicas.

Es de notar un mayor acercamiento entre las propuestas de Vargas y Roth, ya que, presentan el proceso de la política pública en periodos que son semejantes en sus definiciones y concepciones, las cuales están enmarcadas dentro del marco secuencial y cuya división en etapas, para el análisis, es conocido como el ciclo de la política pública y que -de acuerdo con Roth (2007, p. 69)- se puede sintetizar en el siguiente cuadro:

**Tabla 1. Ciclo de la Política Pública**

<b>Fases</b>	<b>Actividades</b>	<b>Actores</b>
1. Identificación e institucionalización de un problema	Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública	Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, etc.
2. Formulación de soluciones o acciones	Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios	Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.
3. Toma de decisión	Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación	Administración. pública, ONG, empresa privada, etc.
4. Implementación	Ejecución, gestión, efectos concretos	Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.
5. Evaluación	Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste	Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.

*Fuente: Adaptación de Roth, 2007*

### **Contexto general de las políticas públicas de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia**

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para Construir la Paz”, en Colombia se empieza a hablar de la articulación y consolidación de una política pública en torno al tema de las tecnologías de la información y comunicación, particularmente Internet,

ya que anteriormente los esfuerzos se habían centrado en generar políticas generales en torno a la informática y las telecomunicaciones, especialmente, en infraestructura. La Agenda de Conectividad se presenta, entonces, como el proyecto bandera para impulsar la competitividad del sector productivo, el acercamiento de las instituciones públicas y el Estado a la comunidad a través del uso masivo de Internet, de acuerdo con el documento Conpes 3072 de Febrero de 2000.

La Agenda de Conectividad, desde entonces, se convirtió en el programa que lidera la incursión de nuevos proyectos en materia de uso y acercamiento de las tecnologías de la información a diversos sectores de la población colombiana, desarrollando líneas estratégicas para buscar la comercialización de productos de los empresarios del país a través de Internet, así como la instauración del gobierno en línea, el aseguramiento de la conectividad en zonas rurales y la masificación del uso y apropiación de Internet en la población infantil y juvenil de las instituciones educativas públicas del país, tal como lo enuncia el Conpes 3072 de 2000. Entre sus objetivos estratégicos se encuentran: “ofrecer acceso a las tecnologías de la información a la mayoría de los colombianos a costos más asequibles, fomentar el uso de las tecnologías de la información como herramienta educativa y aumentar la competitividad de las empresas nacionales a través del uso y apropiación de las tecnologías de la información”, entre otros. (p. 17).

La Agenda de Conectividad nace en febrero del 2000 con el Conpes 3072 como una política para masificar el uso de las TIC, compuesta por una serie de lineamientos, estrategias, programas y proyectos dirigidos, especialmente, a tres actores de la sociedad colombiana: la ciudadanía, las empresas y la administración pública con el objetivo de que -a través del uso de las TIC- se eleve el nivel de vida y el bienestar de la población y, así, otorgarle a Colombia un impulso efectivo en el ámbito del desarrollo, entendiendo que el acceso a la información y el conocimiento del presente siglo tiene como herramienta fundamental la red Internet. Por ello, el uso de las TIC se convierte en la meta principal para garantizar el acceso equitativo de la comunidad a oportunidades en todos los ámbitos, generar crecimiento y aumento de la competitividad en el sector productivo y facilitar la gestión de los organismos estatales y el servicio al ciudadano, que estos prestan.

Carlos Germán Sandoval, en su texto “Gobiernos electrónicos y acción colectiva a través de Internet: dinámicas en la región andina” (2009, p.33-35), plantea el desarrollo de políticas internacionales para “lidiar con la tecnología informática” en la región andina a través de la incursión de las Agendas de Conectividad que precisaban orientaciones sobre el acceso y la masificación de estas tecnologías, las normas de regulación y el desarrollo de infraestructura por parte de los Estados. Estas políticas, representadas en las Agendas de Conectividad -explica Sandoval- nacen de las reformas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington hacia finales de la década de los 80. En Colombia se vieron claramente representadas en la apertura económica, bandera del gobierno del presidente César Gaviria Trujillo entre 1990 y 1994. Sin embargo, el autor aclara que “las reformas neoliberales no formularon aspectos directos sobre la conectividad o el uso de la informática...el vínculo primario entre estas reformas y las Agendas de Conectividad estaría más ligado al comportamiento del Estado frente a dos asuntos clave y complicados bajo su responsabilidad: el monopolio sobre las telecomunicaciones y las políticas contra la pobreza” (p. 34).

Según el mismo autor, hasta los años 90, los Estados ejercían el control sobre las telecomunicaciones a través de empresas públicas estatales. En Colombia estaba Telecom, que

ejercía el monopolio sobre las telecomunicaciones, especialmente, en la operación de larga distancia nacional e internacional; también existían y existen aún, otras empresas estatales representativas que se ubicaban por zonas geográficas para prestar el servicio telefónico local como la Empresa de Teléfonos de Bogotá, ETB; las Empresas Públicas de Medellín, EPM y las Empresas Municipales de Cali, Emcali; para referenciar a las tres principales ciudades de Colombia. Sandoval explica que “las reformas neoliberales de los años noventa rompieron esa tendencia al considerarse que el Estado no era el único responsable en la construcción de redes de telecomunicación, que la telefonía ya no era el único producto de telecomunicación y que las empresas operadoras deberían desarrollar economías de variedad y recibir competencia desde el exterior” (p. 35). En Colombia, Telecom, la empresa de telecomunicaciones estatal, era liquidada en el año 2003. Respecto a las políticas contra la pobreza, a través de las Agendas de Conectividad, se formulaba el uso y masificación del Internet como una herramienta para el establecimiento de una sociedad de la información en pro de la reducción de la brecha digital.

En Colombia, la Agenda de Conectividad planteaba, seis estrategias: 1) Acceso a la Infraestructura de la Información, fortaleciendo la infraestructura de las telecomunicaciones a nivel nacional, al mismo tiempo que se regulan los precios de acceso para que sean más asequibles a la población; 2) Uso de las TIC en la educación y formación para su uso, buscando sensibilizar a los colombianos sobre la importancia del uso de estas tecnologías, capacitándolos y fomentando su utilización; 3) Uso de las tic en las empresas; 4) Fomento a la industria nacional de tecnologías de información, creando ambientes propicios para su desarrollo; 5) Generación de contenido, colocando el patrimonio cultural en línea y apoyando la generación de contenido y servicios en línea y 6) Gobierno en línea, teniendo como objetivo mejorar el funcionamiento, eficiencia y transparencia del Estado y fortalecer el control social sobre la gestión pública.

Para lograr lo anterior se trazaron una serie de programas articulados entre distintas instancias del gobierno que apoyarían las estrategias mencionadas. En relación con la estrategia 1, estos fueron, a) Centros de Acceso comunitario a Internet: Centros Pilotos de acceso comunitario en las grandes ciudades y Centros de Acceso Comunitario “Punto Com”; b) Programa “Computadores para educar”, c) Centros de acceso a Internet en guarniciones militares y d) Redefinición de esquemas tarifarios para el acceso a Internet. Para la estrategia 2, a) Red Escolar Nacional; b) Adecuación de esquemas pedagógicos y requerimientos educativos para el uso de TI: Iniciativa Nacional para la enseñanza de inglés, enfatizar la enseñanza de matemáticas en la educación básica primaria y secundaria y proyecto de fortalecimiento del aprendizaje colaborativo con ayuda de TI; c) Tecnologías de la información como herramienta de apoyo a la educación; d) Fundaciones para el desarrollo de herramientas educativas basadas en TI; e) Uso de la televisión educativa para el fomento de TI: Formación profesional mediante el uso de la televisión y fomento de TI a través de la programación de la nueva parrilla de Señal Colombia, f) Diseño de una estrategia de comunicaciones para el fomento al uso masivo de TI en la sociedad colombiana: Cápsulas informativas, unidades móviles de demostración en el uso de TI y sitio informativo de TI en Internet; g) Capacitación en el uso de TI: Actualización de la informática básica y aplicada, proyecto de telemática y educación a distancia, nueva oferta de formación profesional en TI, capacitación en el uso de herramientas para desarrollo de páginas WEB y certificación de centros de educación no formal; h) Red Nacional Universitaria e i) Consultorio informático para apoyo a Pymes.

En cuanto a la estrategia 3, los programas trazados fueron: a) Actualización de los incentivos tributarios, arancelarios y financieros para la innovación tecnológica y uso de TI; b) Fomento y reglamentación del comercio electrónico; c) Fortalecimiento de los servicios postales; d) Incentivos a la innovación tecnológica en Pymes; e) Capacitación y certificación en normas de calidad: Promoción en el aseguramiento y certificación en normas de calidad, aseguramiento y certificación en normas de calidad e implantación de códigos de barras y EDI y f) Sistema Nacional de Información Laboral.

Los programas para la estrategia 4 fueron a) Creación de Zonas Francas Tecnológicas (Industria de Software, Contenido, Incubadoras, Fondos de capital de riesgo); b) Fomento a la industria de contenidos locales y c) Fomento a la industria del Software. La estrategia 5 contempló a) Banco de los mejores proyectos en diversas disciplinas del conocimiento; b) Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología; c) Conexión de bibliotecas nacionales e implantación de “Biblioteca Virtual”, d) Digitalización del patrimonio cultural colombiano: Colecciones Virtuales (digitalización del patrimonio de los museos); e) Creación y administración del sistema de información de la infraestructura nacional en TI y f) Sistema Integral de Información en Salud.

Finalmente, la estrategia 6 contempló a) Creación de una Intranet Gubernamental: Creación del portal de Internet con información y servicios gubernamentales y Capacitación en el uso de TI para empleados públicos; b) Red de información oficial para la evaluación y seguimiento de la gestión de las entidades del Estado; c) Aplicación de TI en el Gobierno para prestar un mejor servicio al ciudadano, d) Sistema de gestión presidencial y e) Sistema de Presupuesto Nacional.

La Agenda de Conectividad depende ahora del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (antes Ministerio de Comunicaciones), entre el 2000 y el 2003 era un programa presidencial. De acuerdo con Paz, (2007, p: 2) tres fases han diferenciado el desarrollo de la Agenda: la primera llamada “el salto a Internet”, entre abril de 2001 y agosto de 2002, “en la cual se impulsaron algunas leyes y se potenció el uso de las TIC para mejorar los servicios y atención a los ciudadanos y lograr la puesta en línea de buena cantidad de información por parte de las entidades públicas”, la segunda “Camino a la sociedad del conocimiento”, entre agosto de 2002 y mayo de 2003 cuyo “interés se enfocó en descentralizar el trabajo a partir de alianzas con entes regionales y sectores por fuera del gobierno” y la tercera etapa que va desde junio del 2003 hasta el momento y en donde “la Agenda integra sus acciones en la estrategia de gobierno en línea...que ha beneficiado a 620 alcaldías que cuentan con acceso a Internet, correo electrónico y una página web para poner en línea la información sobre el municipio, el funcionamiento de la administración pública, la gestión del alcalde y los procesos de contratación”.

La Directiva Presidencial 02 del 2000, dirigida a ministros del despacho; directores de departamento administrativo; superintendentes; directores de unidades administrativas especiales; directores, gerentes o presidentes de entidades descentralizadas del orden nacional; gerentes o presidentes de empresas industriales y comerciales del Estado y gerentes o presidentes de sociedades de economía mixta del orden nacional; determinó las instrucciones que las entidades gubernamentales debían seguir para la constitución del gobierno en línea, destacando la Agenda de Conectividad como una política de Estado “que busca masificar el uso de las tecnologías de información y comunicación en Colombia y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y

socializar el acceso a la información”. Para tal efecto, uno de las primeras iniciativas del gobierno electrónico fue la creación del portal [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co) cuyas metas fueron “facilitar a los ciudadanos, empresas, funcionarios y otras entidades estatales el acceso a la información de las entidades públicas e iniciar la integración y coordinación de los esfuerzos de las entidades en este propósito”. A partir del 2007 y de acuerdo con el Plan de Acción 2007, la Agenda de Conectividad ha centrado sus esfuerzos en fortalecer la intranet gubernamental y los servicios de gobierno en línea. En el contexto de globalización, en el que se vive, se hace relevante que los Estados promuevan el desarrollo de las TIC, en cuanto a infraestructura, cobertura y uso de las mismas pues el acceso al conocimiento es uno de los elementos fundamentales del siglo XXI y el cual se da en gran medida por el acercamiento a las TIC y la utilidad que se haga de ellas.

De acuerdo con lo referenciado en los párrafos anteriores, la Agenda de Conectividad como política, en el sector de las telecomunicaciones, para el uso y masificación de las TIC ha resultado ser una de las políticas públicas más importantes durante la última década en Colombia. En el marco de la Agenda de Conectividad se ha desarrollado la Política de Computadores para Educar, a partir de 1999.

### **Computadores para educar, una política educativa en torno a las tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia**

El documento Conpes 3063 de diciembre de 1999 regula el Programa Computadores para Educar, enmarcado en la propuesta de Agenda de Conectividad que fue reglamentada dos meses después. Este programa busca la donación masiva de computadores a instituciones públicas de educación básica primaria y secundaria de Colombia, por parte de organizaciones privadas y organismos del gobierno que han dado de baja computadores por obsolescencia, entre otras razones. Lo anterior surge de la necesidad de dotar a escuelas y colegios de la infraestructura y las tecnologías requeridas para complementar una educación de calidad, acorde con los estándares internacionales propiciados por la globalización y la sociedad de la información. Dotación que se ha visto limitada por los escasos recursos económicos de que disponen este tipo de instituciones. Además, Computadores para Educar busca propiciar y conformar redes de aprendizaje entre colegios, estudiantes y profesores colombianos, interconectándolos a la red Internet. Otras de las organizaciones beneficiadas con el programa son las bibliotecas públicas, casas de la cultura y centros de acceso comunitario a Internet (telecentros del programa Compartel – Política de Telecomunicaciones Sociales). En su etapa inicial Computadores para Educar contó con el apoyo del Ministerio de Industria de Canadá a través del convenio “Desarrollo y Aplicación de Tecnologías de Información y Comunicaciones” del 31 de mayo de 1999, ya que el gobierno de Canadá desde el año 1993 desarrolla el programa homólogo: “Computers for Schools,”, el cual fue conocido por el presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y la primera dama Nohra Puyana, en visita oficial a ese país en mayo de 1999.

Las entidades participantes encargadas de implementar el programa fueron el Ministerio de Comunicaciones (ahora Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Comunicaciones estuvo encargado de la parte técnica, el DNP de la asesoría administrativa; el Sena, de adecuar

y preparar los equipos de cómputo donados para que lleguen en óptimas condiciones a los centros educativos y el Ministerio de Educación, de los aspectos pedagógicos (Conpes 3063, 1999, p. 5).

El Decreto 2324 de noviembre de 2002 regula el desarrollo e implementación de Computadores para Educar definiendo que el Ministerio de Educación Nacional, el Sena y el Fondo de Comunicaciones:

“serán los encargadas de decidir sobre la conveniencia de asociarse y asociar a otras entidades o empresas, de conformidad con las normas que rigen la asociación entre entidades públicas y la conformación de corporaciones sin ánimo de lucro de carácter mixto. De igual manera, decidirán sobre los acuerdos y mecanismos que deben utilizarse para la ejecución de las actividades necesarias para su implementación y desarrollo, y sobre los que corresponde utilizar para promover la colaboración de los demás organismos del Estado...”

El 22 de noviembre del 2000 ante la Cámara de Comercio de Bogotá y mediante el acta No. 00036001 del Libro I de las entidades sin ánimo de lucro se constituye la entidad Computadores para Educar cuyo objeto “es brindar apoyo al gobierno nacional en la implantación y desarrollo de los programas que este pretenda adelantar con el propósito de fomentar el uso de las tecnologías de información y comunicaciones como una herramienta educativa y de capacitación en general” (Cámara de Comercio, 2007, hoja 1). A su vez la Directiva Presidencial 02 de 2001 invita a las entidades estatales a vincularse con el programa Computadores para Educar a través de la realización de acciones definidas en cuatro fases que buscan regular la entrega de los equipos a donar por parte de estas instituciones. Además, la empresa privada se ha sumado a esta iniciativa siendo Microsoft, IBM, Hewlett Packard, Stichiting Boseers & Cnossent Fund, Aerolíneas Tampa, Andi, Sun Microsystems, Saferbo, Asobancaria, FENALCO, Fedesoft, CA y Fundación Génesis, los socios representativos del programa, las cuales apoyan actividades operativas, educativas y de promoción.

Computadores para Educar realiza diferentes gestiones para conseguir donaciones de empresas privadas y donaciones internacionales. Las organizaciones que efectúan dichas donaciones reciben ciertos incentivos como descuentos tributarios. Los equipos de cómputo donados deben cumplir con requerimientos mínimos como CPU con procesador Pentium y monitor a color. Luego de recibir los computadores donados por los diferentes estamentos, estos son reacondicionados en centros de acopio ubicados en diferentes ciudades del país. En dichos centros de reacondicionamiento se realizan de procedimientos de control para evaluar el estado de los equipos y ajustarlos técnicamente de acuerdo con los estándares precisados por el programa. Actualmente, la capacidad de producción del centro de reacondicionamiento y ensamblado de Bogotá es de 60 mil computadores mensuales.

Las escuelas beneficiarias del programa reciben un acompañamiento educativo por parte del programa, que es considerada una estrategia de intervención integral que consta de una fase inicial y otra de profundización. Este acompañamiento tiene una duración de dos años y busca ser un apoyo para la institución en el proceso de recibir, instalar e incorporar las tecnologías de información y comunicación en los procesos de enseñanza y aprendizaje usando el computador como una herramienta para el desarrollo de nuevos proyectos educativos.

Entre los principales logros, Computadores para Educar resalta los siguientes:

- Beneficio para las comunidades educativas rurales por la apropiación de las TIC como opciones para aportar al mejoramiento de la calidad de vida en sus entornos.
- Transformación de las prácticas de enseñanza y aprendizaje en las instituciones educativas.
- Fortalecimiento de la relación entre la educación formal (básica y superior) y el desarrollo social, mediante la integración reflexiva de las TIC, en el proceso del cierre de la brecha digital que impulsa el país.
- Ubicación de Colombia a la vanguardia mundial del reuso, a través de la remanufactura de computadores y posterior donación, con una eficiencia inicial del 80%.
- Estructuración y desarrollo de proyectos de robótica pedagógica y reciclaje tecnológico.
- Promoción de la equidad, al dotar a escuelas ubicadas en zonas de mayor atraso, así como a las localizadas en lugares donde difícilmente llegan las TIC.

En la actualidad, Computadores para Educar se articula con otras políticas nacionales en torno a las tecnologías de la información y las comunicaciones, tales como Gobierno en línea y la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel generando sinergias y compartiendo recursos para optimizar su implementación y llegar a conseguir mejores resultados.

## Conclusiones

En la última década, Colombia ha crecido en los índices y estándares internacionales de medición de TIC. De este modo cumple con los compromisos adquiridos en el ámbito mundial para el desarrollo de las TIC en el país, ya que la implementación de Computadores para Educar como política educativa ha sido un factor promotor de la penetración, el acceso, el uso y la apropiación de las TIC en las comunidades académicas de educación básica y secundaria, especialmente, que han impulsado el crecimiento del sector.

Los mandatos presidenciales de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos han reconocido el sector de las TIC como una variable fundamental desde la que se impulsa y promueve la competitividad y el desarrollo económico y social del país. Por lo que las cifras de crecimiento representadas en los índices de conectividad, acceso, número de computadores, usuarios de Internet y gobierno en línea reflejan un marcado crecimiento que sitúa al país en los primeros lugares de Latinoamérica.

Computadores para Educar no solo ha puesto su énfasis en la dotación tecnológica de las escuelas y colegios públicos sino que ha sido acompañada de capacitación y procesos de apropiación social de TIC en las comunidades de aprendizaje y así hacer énfasis en el uso dado a estas tecnologías como un factor que contribuye al desarrollo no solo económico sino humano, acercando a niños, jóvenes y docentes al conocimiento de nuevas herramientas de aprendizaje.

Hablar de Computadores para Educar implica a su vez abordar en términos generales otras políticas en relación a las TIC como Compartel, Agenda de Conectividad y Gobierno en línea, las cuales en definitiva han buscado que Colombia se inserte en el ámbito internacional en la sociedad del conocimiento a través de las TIC.

Los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno colombiano ante los organismos multilaterales para garantizar el acceso a la información a través de Internet a los

colombianos y la inserción a la sociedad del conocimiento de sus ciudadanos impulsó a la rama ejecutiva a ejecutar una política de estado que garantizará a largo plazo cobertura y servicios en relación a las TIC.

Entre los retos que enfrenta el gobierno colombiano alrededor de las TIC se encuentra el de generar programas continuos de capacitación y apropiación social que se consoliden y garanticen la incursión permanente de los ciudadanos en la sociedad del conocimiento.

## Referencias bibliográficas

- Brugué, Q. y Gomá, R. (coord), (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel.
- Colombia, Computadores para Educar. Disponible en <http://www.computadoresparaeducar.gov.co>
- Colombia, CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3063 de 1999
- \_\_\_\_\_, 3072 de 2000
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (1999), *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, Cambio Para Construir la Paz*, Tomo I y II. Imprenta Nacional de Colombia.
- Colombia, Ministerio de Comunicaciones (2000, 9 de noviembre), “Decreto número 2324 del 9 de junio de 2000, Por medio del cual se modifica el Decreto 1130 de 1999 y se establecen los organismos y entidades que estarán a cargo de la implantación y desarrollo de los Programas de la Agenda de Conectividad, en especial, del Programa “Computadores para Educar” y se establecen otras disposiciones para los mismos efectos”, en Diario Oficial, núm. 44.228, del 15 de noviembre de 2002.
- Colombia, Presidencia de la República. (2001) Directiva presidencial No.02
- Nelson, B. J. (2001), “Políticas públicas y administración: una visión general”, en Godin, R.E. y Klingemann, H. (edits.), *Nuevo manual en ciencia política V 2*, España, Istmo, pp. 795-847
- Paz, O. (2007), *Reporte de Políticas de TIC en Colombia, año 2006*, [en línea], disponible en [http://www.colnodo.apc.org/apc-aa-files/313539393531313538396b6b6a6b6a6b/ReportecolombianoPolíticasTIC\\_1.pdf](http://www.colnodo.apc.org/apc-aa-files/313539393531313538396b6b6a6b6a6b/ReportecolombianoPolíticasTIC_1.pdf), recuperado: 17 de septiembre de 2012.
- Roth, A. (2006), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C., Aurora
- (2006), *Discurso sin compromiso. La política pública de los derechos humanos en Colombia*. Bogotá, D.C., Aurora
- Salazar, C. (1999), *Las políticas públicas*. Santa Fe de Bogotá, D.C., Pontificia Universidad Javeriana.
- Sandoval, C. (2009, enero-junio), “Gobiernos electrónicos y acción colectiva a través de Internet: dinámicas en la región andina”, en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 4, Núm. 1, 2009, pp. 31-53
- Vargas, A. (1999), *El estado y las políticas públicas*, Santa Fe de Bogotá, Almudena.

# Políticas sobre Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) para la Educación en Colombia

Emma Beatriz Montero Corredor<sup>76</sup>

“Dos cosas contribuyen a avanzar: ir más deprisa que los otros o ir por el buen camino.”

Descartes

## Introducción

En este ensayo, producto de una reflexión sobre el tema de las Políticas sobre Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) para la Educación en Colombia, se pretende revisar y analizar cuáles son las realidades, necesidades y retos para las instituciones educativas y quienes trabajamos en ellas en el momento de poner en práctica las políticas que se están diseñando y gestionando. Para ello se tendrá en cuenta cómo es la transformación que se requiere en los ambientes de aprendizaje enriquecidos con TIC.

Una vez cumplida la tarea anterior, se buscará responder a la pregunta ¿se puede, en Colombia, realmente llevar las políticas sobre TIC a los escenarios prácticos de los procesos educativos?

Ahora bien, cabe destacar que el presente trabajo será de capital importancia para la propuesta de tesis doctoral que realiza la autora de este escrito, titulada “Gestión universitaria en la educación superior a distancia: heterogeneidad de modelos para aplicar al caso colombiano”. La concordancia radica en que la educación a distancia es entendida por la UNESCO como la educación impartida a distancia utilizando las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Además, desde el Decreto 1295 de 2010 del Ministerio de Educación Nacional, se desprende que la metodología de este tipo de educación se caracteriza por utilizar estrategias de enseñanza - aprendizaje que permiten superar las limitaciones de espacio y tiempo entre los actores del proceso educativo y, adicionalmente, exigen el uso de redes telemáticas.

Así pues, este escrito comprende varias secciones que se requieren para la contextualización y claridad del tema a desarrollar. Para empezar, se tratan los **conceptos básicos** desde la óptica de varios autores, luego se revisan **algunos estudios sobre las realidades y las necesidades** de las instituciones educativas y los docentes contemporáneos para transformar los ambientes de aprendizaje usando las TIC. Seguidamente, la autora expone su reflexión sobre las **cinco realidades y necesidades** más relevantes, cuyo afrontamiento constituye mayor valor estratégico para la nación, después presenta los **tres retos que considera sustanciales para poner en práctica las políticas**, (sobre estas últimas

---

<sup>76</sup> Emma Beatriz Montero Corredor. Ingeniera de Sistemas de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Administración de Instituciones Educativas del Instituto Tecnológico de Monterrey - México. Estudiante de Doctorado en Educación de la Universidad Santo Tomás - Colombia. Inscrita en la Línea de Investigación de Organizaciones y Gestión Educativa.

Se desempeña como Vicerrectora de Educación Virtual y a Distancia en la Fundación Universitaria Los Libertadores, Institución de Educación Superior ubicada en Bogotá, Colombia en la Carrera 16 # 63ª-68, teléfono 2544750 ext. 3415.

Correo electrónico: ebmonteroc@gmail.com

hace una breve descripción), a continuación esboza un **ejemplo** de aplicación y finaliza con las **conclusiones** correspondientes.

## Conceptos básicos

Para empezar, es necesario referirse a la transformación de los ambientes de aprendizaje usando las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), y ello implica necesariamente precisar los conceptos sobre ambiente de aprendizaje, TIC y ambiente de aprendizaje enriquecido con TIC.

## Ambiente de Aprendizaje

En relación con el concepto ambiente de aprendizaje, a continuación se destacan los aportes de varios autores:

- González y Flores (1997) definen un ambiente de aprendizaje como un "lugar" o "espacio" donde el proceso de adquisición del conocimiento ocurre. En un ambiente de aprendizaje el participante actúa, usa sus capacidades, crea o utiliza herramientas y artefactos para obtener e interpretar información con el fin de construir su aprendizaje.
- Avila y Bosco (2001) afirman que los ambientes de aprendizaje, son aquellos espacios en donde se crean las condiciones para que el individuo se apropie de nuevos conocimientos, de nuevas experiencias, de nuevos elementos que le generen procesos de análisis, reflexión y apropiación.
- Chan (2011) sostiene que el ambiente de aprendizaje es el vínculo entre el ambiente natural (entornos reales sobre los que se actúa para intervenir diversos tipos de problemáticas) y el ambiente artificial que es justamente el que se abstrae y organiza con propósitos formativos. El ambiente de aprendizaje se gesta integrando la información (los insumos para la producción), la interacción (las relaciones que se presentan entre los diversos sujetos que intervienen en los procesos de enseñanza y de aprendizaje), la producción (los productos que se espera lograr), y la exhibición (el producto obtenido como evidencia de la apropiación y construcción del conocimiento en su fase de evaluación).
- Y Otálora y Guevara (2010) expresan que un ambiente de aprendizaje constituye un escenario de construcción de conocimiento en el que un agente educativo –o institución educativa, organización o grupo cultural– genera intencionalmente un conjunto de actividades y acciones dirigidas a garantizar la consecución de un objetivo de aprendizaje amplio que es pertinente para el desarrollo de competencias en uno o varios dominios de conocimiento de uno o más educandos pertenecientes a una cultura.

## Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)

Ahora bien, para acercarnos a los elementos que engloban las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se citan las siguientes definiciones:

- El Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2008), y la Ley 1341 sobre TIC (2009) establecen que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), son el conjunto de herramientas, equipos, programas

informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como: voz, datos, texto, video e imágenes.

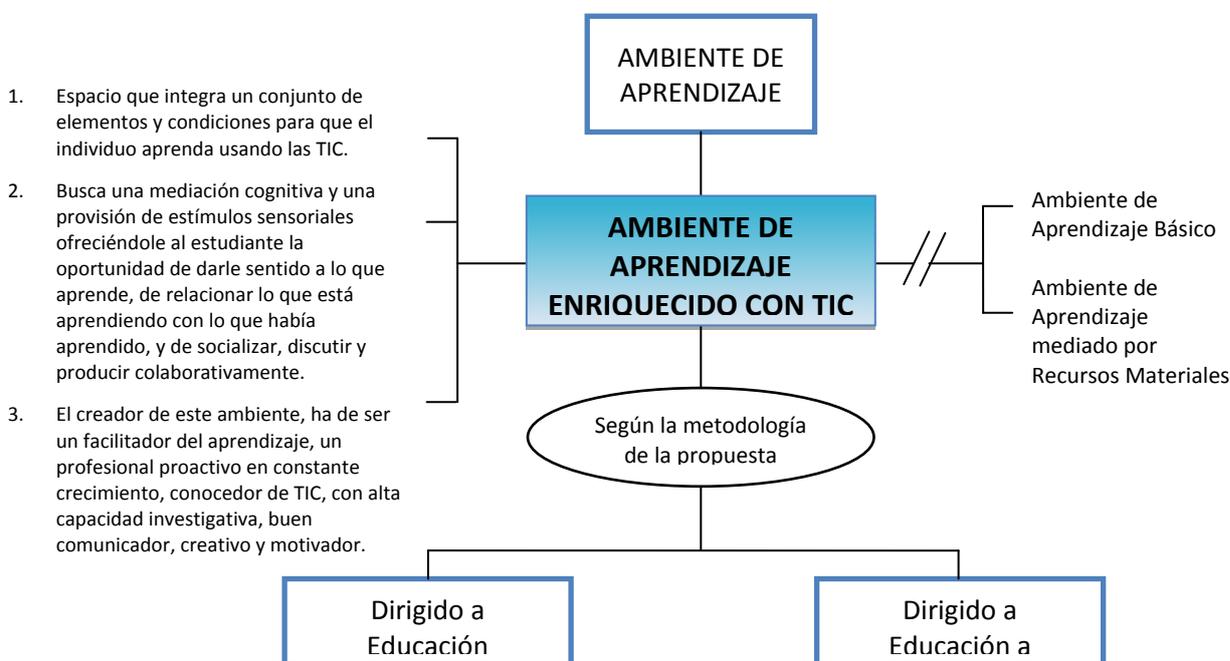
- La UNESCO, en 1982, declara que las TIC son el conjunto de disciplinas científicas, tecnológicas, de ingeniería y de técnicas de gestión utilizadas en el manejo y procesamiento de la información; sus aplicaciones; los computadores y su interacción con hombres y máquinas y los contenidos asociados de carácter social, económico y cultural.

### Ambiente de aprendizaje enriquecido con TIC

Procediendo con la integración de los dos conceptos revisados, resulta pertinente calificar el ambiente de aprendizaje con el término “enriquecido”, pues esta connotación exige ofrecerle al estudiante la oportunidad de darle sentido a lo que aprende, de relacionar lo que está aprendiendo con lo que había aprendido, y de socializar, discutir y producir colaborativamente (Suazo, 2006).

En este orden de ideas, ya es posible estructurar de manera más consistente el concepto de ambiente de aprendizaje enriquecido con TIC. Para dicha labor, se ha construido el mentefacto conceptual que se expone en la Figura 1. Entiéndase *mentefacto* como un ideograma, esquema o mapa conceptual que procura representar un concepto. Para crear un mentefacto se realizan cuatro operaciones: supraordinar (hallar el género más cercano o mayor), excluir (distinguir una clase del concepto que se aborda en el esquema), infraordinar (detectar subclases) e isoordinar las ideas (hallar características de la esencia).

Figura 1. Mentefacto conceptual: ambiente de aprendizaje enriquecido con TIC



Fuente: Creación de la autora

Sea el momento de indicar que los ambientes de aprendizaje enriquecidos con TIC no sustituyen las aulas tradicionales, sino que permiten diversificar los ambientes de aprendizaje modificando los roles de los actores del proceso educativo y los medios.

### **Estudios acerca de las realidades y las necesidades de las instituciones educativas y los docentes contemporáneos para transformar los ambientes de aprendizaje usando las TIC**

Según Moller & Rapoport (2003),

“los expertos aseguran que actualmente el capital del conocimiento instalado en las distintas disciplinas se multiplica por dos cada cinco años. Esto es lo que hace absurdo formar profesionales muy especializados en áreas específicas, porque a mayor especialización mayor es la caducidad del conocimiento. La tendencia es que el profesional tenga ahora el know why, esto es, que sea capaz de explicarse por qué ocurren las cosas; el know what, esto es el qué ocurre en su dimensión más descriptiva; el know how, que es una competencia asociada a las prácticas, y el know who, puesto que hoy el conocimiento está en redes, y lo importante para el profesional es saber quién lo tiene y dónde está”.

Adicionalmente, un estudio realizado por Robalino (2005) indica que la incorporación de las tecnologías de comunicación e información al desarrollo profesional de los docentes es un imperativo, ya no se reduce sólo a que los docentes conozcan y manejen equipos tecnológicos, sino que el actual desafío está en conseguir que los profesores y futuros profesores reflexionen, investiguen y comprendan cómo los estudiantes de hoy están aprendiendo a partir de la presencia cotidiana de la tecnología; cuáles son los actuales estilos y ritmos de aprendizaje de la niñez y juventud.

Otros estudios y propuestas relativos al panorama de la educación mediada por TIC que se pueden mencionar son los de García y Johnson (2010), Fundación País Digital (2009), MEN (2007a), (2007b) y Uniandes (2009).

### **Realidades y necesidades más relevantes, cuyo afrontamiento constituye mayor valor estratégico para la nación**

Producto de la orientación de las políticas en Colombia sobre TIC y los evidentes intereses de varias IES plasmados en los proyectos educativos institucionales y los planes de desarrollo, es posible destacar como relevantes los siguientes aspectos:

- 1) Planeación estratégica orientada a fortalecer el enriquecimiento didáctico mediado por TIC.

Los estamentos directivos de cada comunidad académica, en sus procesos de planeación estratégica, deben incluir como reto el desarrollo y la innovación educativa mediada por TIC, es fundamental buscar que todos los planes estratégicos de las instituciones educativas afirmen entre sus metas principales la de procurar el enriquecimiento didáctico apoyándose en lo que la tecnología les permite hoy en día.

Es evidente que sin la visión y el compromiso de los líderes educativos es difícil gestionar cambios educativos perdurables, como también es claro que no es suficiente contar solo con el apoyo de la alta dirección, como siempre, el verdadero cambio ocurre en las aulas, presenciales o virtuales.

También a este nivel se presupuesta y decide sobre los mejoramientos en infraestructura tecnológica y las implicaciones institucionales derivadas de los cambios que la comunidad tendrá que hacer para poder integrar efectivamente las TIC.

- 2) Planeación operativa alineada con los tiempos, los recursos y la ejecución diaria de las estrategias que impulsan y motivan el uso de las TIC en las aulas.

En coherencia con el punto anterior, se precisa que las estructuras directivas medias —por ejemplo: direcciones, subdirecciones, coordinaciones—, apropien los lineamientos estratégicos y movilicen los recursos necesarios en su operación diaria, de manera que los docentes dispongan en adelante de suficientes medios, espacios, tiempos de dedicación y herramientas computacionales, para poder acercarse más a las TIC, conocerlas, apropiarlas y emplearlas en el mejoramiento continuo de su práctica docente.

En este nivel se definen todos los aspectos operativos que posibilitan cumplir las estrategias de la alta dirección, desde luego, en esta instancia surgen los elementos logísticos que hacen realidad el día a día de la alianza «educación - TIC».

- 3) Desarrollo de competencias tecnológicas en los docentes.

Siguiendo esta línea de acción, se llega a impactar a los verdaderos gestores del cambio, los maestros. Si bien es cierto que en materia de TIC los recursos y la logística deben estar disponibles para toda la comunidad académica, no se puede abandonar a los docentes frente al inmenso y dinámico panorama tecnológico; se les debe guiar, mostrar posibilidades, ejemplos y buenas prácticas, enseñarles a dominar algún conjunto inicial de herramientas claves, acompañarles en sus primeros pasos y apoyarles en su deseo de incorporar y probar nuevas TIC; de ello depende el éxito de toda estrategia; sin la convicción y la decisión autónoma y verdadera de la comunidad docente, es un despropósito querer modernizar e innovar en educación.

- 4) Integración gradual y asertiva de las TIC a los procesos de enseñanza aprendizaje.

Contando con un cuerpo de maestros motivados al cambio y más seguros frente al uso de las TIC, conocedores de las posibilidades reales que les ofrece la tecnología de que disponen y conscientes de las fortalezas y capacidades de sus estudiantes, viene el momento de proyectar estrategias concretas que impacten y enriquezcan los procesos de enseñanza aprendizaje; vale la pena intentar hacer estos desarrollos en conjunto, actuando desde áreas temáticas e incluso llegar a generar didácticas integradoras entre varios núcleos de conocimiento; compartir herramientas; compartir prácticas; compartir experiencias; construir objetos, reflexiones y estándares colaborativamente, que los docentes logren emplear con propiedad e incluso puedan divulgar y compartir con otras comunidades educativas mediante el mismo uso de las TIC.

- 5) Formación de los estudiantes en el uso de los nuevos medios y lenguajes de comunicación.

Para cerrar este conjunto de necesidades y realidades que le urge atender a la nación, apremia diseñar y desplegar nuevas alfabetizaciones, ahora orientadas al lenguaje informático, a la correcta comunicación y aprendizaje digital. Los estudiantes deben ser formados en el adecuado uso de las TIC, que exploren sus posibilidades; asimilen su funcionamiento y potencialidades; descubran nuevos aprendizajes enriquecidos, dinámicos y en red; pero que también adviertan las deficiencias, los riesgos y las problemáticas derivadas del mal uso de las mismas.

En este punto, los maestros son fundamentales; en tecnología como en todo conocimiento cada individuo sabe un poco y nadie exactamente lo mismo que los demás, por ende, constantemente los docentes y los estudiantes aprenderán y se sorprenderán mutuamente; pero los maestros siempre serán quienes marquen el ejemplo ético, direccionen el aprendizaje final y acompañen los descubrimientos y el crecimiento de las habilidades tecnológicas de sus estudiantes, unas veces enseñándoles y en otras (muchas) ocasiones aprendiendo de ellos.

### Retos para poner en práctica las políticas

En Colombia se cuenta con un Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, organismo oficial que se encarga de planificar, regular y controlar las actividades en el sector de las telecomunicaciones, computación, telemática y servicios de telecomunicaciones con valor agregado, y servicios postales y especializados. Su misión es definir y fomentar las políticas relacionadas con las TIC para asegurar que los(as) ciudadanos(as), empresas y estamentos gubernamentales cuenten con acceso a éstas así como una comprensión cabal del tema a fin de poder promover y desarrollar la industria en el país.

No obstante, en muchos casos la distancia entre lo que se plantea y procura en la política, y lo que se refleja en su desarrollo, es gigantesca. La simple enunciación no es garantía de la realización.

Algunos factores importantes para que se logren los resultados esperados tienen que ver con:

- La accesibilidad a la tecnología por parte de los miembros de la comunidad educativa. Es de resaltar que se ha pasado de tener 2,2 millones de conexiones a internet en el 2010, actualmente se cuenta con 5,5 millones de conexiones y se desea que en el 2014 se tengan 8,8 millones. Aun así, el cubrimiento sería de un 70% de lo requerido.
- El óptimo aprovechamiento de cada tipo de tecnología en función de lo que se puede hacer particularmente bien con ella.
- La función de facilitador que debe asumir el docente, poniendo a prueba sus capacidades para crear situaciones que lleven a la indagación, exploración y discusión, y para ayudar a la construcción de conocimiento.
- La creación de actividades de aprendizaje que combinen selectivamente medios y promuevan la activa participación del educando, el aprendizaje por descubrimiento y por indagación, el trabajo colaborativo y el individual, en función de metas relevantes.
- La construcción de sistemas de evaluación coherentes con lo anterior.
- La expansión de innovaciones apoyadas en utilización de tecnología.

En este orden de ideas, he de proponer que como mínimo se tengan en cuenta los siguientes puntos a la hora de tratar de llevar realmente las políticas sobre TIC a los escenarios prácticos de los procesos educativos:

- 1) Conocer las políticas, programas, planes, estrategias, lineamientos, referentes y estándares más importantes que reúnen las iniciativas locales, regionales, nacionales e internacionales.

Es este el momento de citar a Graglia (2004), para recordar que “las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad”.

Se recomienda, en primera instancia, conocer:

- La Ley 115 (Ley General de Educación). Ley que señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.
- Estándares UNESCO de competencias en TIC para docentes (2008). Documento donde se ofrecen orientaciones dirigidas a todos los docentes y más concretamente, directrices para planear programas de formación del profesorado y selección de cursos que permitirán prepararlos para desempeñar un papel esencial en la capacitación tecnológica de los estudiantes.
- Programa Nacional de Uso de Medios y Tecnologías de Información y Comunicación en Educación (MTIC), del Ministerio de Educación Nacional, que nace como uno de los programas estratégicos para la competitividad en la educación básica y superior.
- Plan Nacional Decenal de Educación PNDE 2006-2016. MEN. La formulación de este plan cuenta con una estructura de cuatro capítulos. El primero y el segundo recogen cada uno cuatro temas y el tercer capítulo aborda los dos temas restantes. El Plan tiene un cuarto capítulo dedicado a establecer los mecanismos de seguimiento, evaluación y participación. Los diez temas se desagregaron en macro objetivos, objetivos, macro metas, metas y acciones.

Esta presentación se alinea con lo establecido en:

Capítulo 1, Desafíos de la Educación en Colombia.

Tema 3, Renovación pedagógica desde y uso de las TIC en la educación.

- Plan EsTIC. MEN - Univ. de los Andes. En 2009, a partir del reconocimiento de las experiencias de las Instituciones de Educación Superior - IES y de la revisión conceptual de algunos marcos internacionales, se plantearon los lineamientos para la formulación o fortalecimiento de planes estratégicos de incorporación de TIC en IES.
- Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PNTIC) 2008-2019. El Gobierno Nacional se ha comprometido con este plan cuyo propósito es que al final de este período, todos los colombianos se informen y se comuniquen haciendo uso eficiente y productivo de las TIC, para mejorar la inclusión social y aumentar la competitividad.

- Plan Vive Digital Colombia 2010-2014. Contiene el plan de tecnología de estos cuatro años en Colombia, que busca que el país dé un gran salto tecnológico mediante la masificación de Internet y el desarrollo del ecosistema digital nacional.
- 2) Formular, implementar y hacer seguimiento a un plan estratégico para la incorporación de TIC en la Institución, de manera que se contribuya tangencialmente a la formación investigativa de los estudiantes.

Algunas sugerencias al respecto indican que se debe integrar el trabajo de áreas a las cuales les corresponden varias dimensiones de la organización educativa para poder cumplir con este compromiso:

- La dimensión organizacional, donde se debe revisar la visión, normatividad, políticas, y todos los aspectos académico-administrativos necesarios, que tengan relación con la incorporación de TIC en la Institución.
  - La dimensión tecnológica, que propende por la administración e implementación de tecnologías informáticas que soporten el desarrollo e implementación de cursos con ambientes virtuales de aprendizaje.
  - La dimensión pedagógica, responsable de la reflexión e implementación del proceso de virtualidad con sentido formativo.
  - Y la dimensión comunicativa, que busca la forma para transmitir y presentar los contenidos a los participantes del espacio formativo, elabora materiales que posibilitan la comunicación mediada y diseña los distintos espacios de información.
- 3) Formular, implementar y hacer seguimiento a un plan de formación docente para el fortalecimiento de los procesos pedagógicos usando TIC.

Ciertamente, hoy día la formación de los docentes involucra las destrezas con las TIC para ser aplicadas en los procesos pedagógicos que adelanta en su quehacer. Ello, como mínimo, necesariamente implica que el modelo educativo se encuentre bien estructurado, que la cultura institucional para usar y apropiarse las TIC se halle fortalecida y que se cuente con los recursos para tal fin.

### **Ejemplo de educación mediada por TIC en la Fundación Universitaria Los Libertadores**

A manera de ejemplo y como una prueba de que es posible llevar las políticas sobre TIC a los escenarios prácticos de los procesos educativos, se presenta una experiencia significativa de educación mediada por TIC, lo que -para el Ministerio de Educación Nacional- es una práctica concreta (programa, proyecto, actividad) que nace en un ámbito educativo con el fin de desarrollar un aprendizaje significativo a través del fomento de las competencias; que se retroalimenta permanentemente a través de la autorreflexión crítica; es innovadora, atiende una necesidad del contexto identificada previamente, tiene una fundamentación teórica y metodológica coherente y genera impacto saludable en la calidad de vida de la comunidad en la cual está inmersa, posibilitando el mejoramiento continuo del establecimiento educativo en alguno o en todos sus componentes tales como el académico, el directivo, el administrativo y el comunitario; fortaleciendo así, la calidad educativa.

Dentro de esta perspectiva, la Fundación Universitaria Los Libertadores, lugar donde labora la autora de este escrito, tiende a construir su propia experiencia significativa contando con la participación y cualificación de sus docentes; propende porque las TIC ayuden a los estudiantes a adquirir capacidades para llegar a ser competentes para utilizar tecnologías de la información; buscadores, analizadores y evaluadores de información; solucionadores de problemas y tomadores de decisiones; usuarios creativos y eficaces de herramientas de productividad; comunicadores, colaboradores, publicadores y productores; y ciudadanos informados, responsables y capaces de contribuir a la sociedad (UNESCO, 2008).

Los principales elementos que constituyen su experiencia significativa son:

- Programas presenciales y a distancia (tradicional y virtual) que se apoyan en TIC.
- Línea de investigación Institucional en Pedagogía, Medios y Mediaciones, con resultados relevantes.
- Plan de formación profesoral en TIC.
- Incentivos contemplados en el estatuto profesoral para los docentes que desarrollen mediaciones, Objetos Virtuales de Aprendizaje - OVA, a partir de su plan académico de trabajo.
- Unidad de Educación Virtual de la Institución, gestora de contenidos, objetos de aprendizaje, como apoyo a los ambientes de aprendizaje, presencial, distancia tradicional y distancia virtual, que pretende desplegar un enfoque de aprendizaje centrado entre la interacción docente-estudiante, donde se han desarrollado procesos, procedimientos y algunos instrumentos que garantizan la calidad de las mediaciones producidas.
- Estrategias de apoyo en TIC que logran enriquecer a los ambientes de aprendizaje institucionales de manera distinta: departamentos transversales con una hora virtual que ofrecen sus cursos con un componente presencial y otro virtual; cátedras, con un aula virtual como apoyo al trabajo didáctico y pedagógico del docente y, finalmente la experiencia en especializaciones y los emergentes programas virtuales, una apuesta institucional, definitiva al uso de las TIC en la formación integral en la sociedad contemporánea, como profesa su misión y visión.

## Conclusiones

A lo largo de este documento se ha mostrado que en Colombia existe un variado repertorio de manifiestos que contienen las políticas sobre TIC. Asimismo, se ha hecho alusión a las realidades, necesidades y retos que se plantean las instituciones de educación superior en cuanto a lo tratado, como también se ha detallado un ejemplo concreto de la forma en que una organización educativa específica ha llevado las citadas políticas a los escenarios prácticos de los procesos educativos.

También se ha podido colegir que un sistema educativo contemporáneo encaminado a tener altos estándares de calidad, necesariamente debe considerar tres elementos básicos relacionados con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC): la información digital disponible; el potencial de las TIC para actualizar, transformar y enriquecer los ambientes de aprendizaje en los que se forman las personas; y la necesidad de desarrollar la competencia en TIC de los docentes y educandos para poder responder a las nuevas demandas de la sociedad.

Sin embargo, llegar a convertirse en un sistema educativo contemporáneo que lleva realmente las políticas sobre TIC a los escenarios prácticos de los procesos educativos, no es tarea nada fácil. Demanda un serio compromiso de todos los actores de la comunidad educativa, investigación, iniciativas, desarrollos, conocimientos, ensayos, recursos, etc.

En fin, con las ideas presentadas no se cierran los diversos cuestionamientos respecto de la temática, ya que nacen otros relacionados con el control sobre el uso de las TIC, la brecha digital producto de las diferencias socioeconómicas, el impacto ambiental por la creación desmedida de aparatos tecnológicos, la cultura digital en las nuevas generaciones, entre otros.

## Bibliografía

- Avila, P., & Bosco, M. (2001). *Ambientes virtuales de aprendizaje. Una nueva experiencia*. Düsseldorf, Alemania: 20th International Council for Open and Distance Education.
- Chan, M. (2011). *Entornos de aprendizaje digitales*. Recuperado el 5 de Agosto de 2011, de Revista digital universitaria.: <http://www.revista.unam.mx/vol.5/num10/art68/int68.htm>
- Fundación País Digital. (2009). *7 Claves para incorporar tecnología digital al proceso educativo*. Santiago de Chile: Fundación País Digital.
- García, I. P.-L., & Johnson, L. S. (2010). *Informe Horizon: Edición Iberoamericana 2010*. Austin, Texas: The New Media Consortium.
- González, O., & Flores, M. (1997). *El trabajo docente. Enfoques innovadores para el diseño de un curso*. México: Ed. Trillas. ITESM. Universidad Virtual.
- Graglia, E (2004). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Argentina: ACEP.
- MEN. (2007a). *Referentes nacionales de calidad en e-Learning*. Bogotá: MEN.
- MEN. (2007b). *Uso de medios y TIC en educación superior*. Bogotá: MEN.
- Möller, P., & Rapoport, D. (2003). *Observatorio del empleo*.
- Otálora, Y., & Guevara, M. (2010). Diseño de espacios educativos significativos para el desarrollo de las competencias en la infancia. *CS: Indagaciones y perspectivas en psicología social* N° 5, 71-96.
- Robalino, M. (2005). *Formación docente y TICs: logros, tensiones y desafíos*. UNESCO.
- Suazo, S. (2006). *Inteligencias Múltiples*. Universidad de Puerto Rico: La Editorial.
- Uniandes. (2009). *Lineamientos para la formulación de planes estratégicos de incorporación de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) en los procesos educativos de Instituciones de Educación Superior (IES) colombianas*. Bogotá: Uniandes.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

**comunicarte**  
Editorial

