

La estructura política, constitucional y jurídica de la educación superior en Colombia

Monografía

María Bertilda Gómez

Especialización en Educación, Cultura y Política

Asesor

Jesús Pineda Patrón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela Ciencias de la Educación - ECEDU

Especializaciones - ECEDU

Bogotá

2020

Resumen analítico especializado (RAE)

Título	La estructura política, constitucional y jurídica de la educación superior en Colombia
Modalidad de Trabajo de grado	Monografía.
Línea de investigación	Este trabajo se inscribe en dentro de la línea de visibilidad, gestión del conocimiento y educación , ya que el trabajo desarrolla los elementos institucionales, legales y normativos sobre los cuales se determina la gestión del conocimiento en las instituciones de educación superior en Colombia.
Autores	María Bertilda Gómez.
Institución	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Fecha	27 de abril de 2020
Palabras claves	Educación Superior, Normatividad, políticas públicas en Educación, Cobertura, Calidad, Colombia
Descripción.	Este trabajo se inscribe dentro de la modalidad de monografía, bajo la dirección del profesor Jesús Pineda, siendo un trabajo de naturaleza teórica. La línea de investigación es la de visibilidad y gestión del conocimiento, abordando los elementos institucionales y normativos de la educación superior en Colombia. El trabajo se desarrolló durante el último año, iniciando con un proceso de revisión del Estado del Arte, la recopilación normativa y la construcción de un hilo argumentativo, que permitió posteriormente pasar al desarrollo y análisis del trabajo.
Fuentes	Para el desarrollo de la investigación se utilizaron las siguientes fuentes principales: ASCUN (2004) Autonomía Universitaria - Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia, Bogotá: ASCUN.

ASCUN (2006)1 Estudios sobre la educación superior en Colombia. Bogotá: ASCUN.

Díaz M. (2002) Flexibilidad y Educación Superior en Colombia. Bogotá: ICFES.

Estrada, J. (2002) Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo. Bogotá: Unibiblos.

Gentili P. y Levy B. (2005) Espacio Público y privatización del conocimiento: Estudios sobre políticas universitarias en América Latina Buenos Aires: Clacso.

Jaramillo Salazar, H. (2005) Hacia un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Bogotá: Centro editorial Universidad del Rosario.

Kent, R. (2002) Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa. Estudios Comparativos. México: Fondo de Cultura Económica, FLACSO.

Noguera Ramírez, C. E. (2003). Las Políticas para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación: ¿Igualdad de Oportunidades o Discriminación?. Revista Colombiana De Educación, (44).
<https://doi.org/10.17227/01203916.7762>

República de Colombia (1991/2018). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Legis.

República de Colombia. (1994) Ley 115 de Febrero 8 de 1994. “por la cual se expide la Ley General de Educación”.

República de Colombia. (2008) Ley 1188 de Abril 25 de 2008. “Por la cual se regula el registro calificado de los programas de educación superior”.

República de Colombia. (2006). Lineamientos para la acreditación de programas. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Consejo Nacional de Acreditación.

	<p>República de Colombia. (2019) Decreto 1330 de 25 de julio de 2019. “Por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación”. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Sarmiento A. (1993) Historia de las reformas educativas en Colombia. En Revista: Planeación y desarrollo Vol. XXIV N° 3. Septiembre-diciembre. Pág. 119-120.</p> <p>Soto Arango, D y Lafuente Guantes M (2007). “Autonomía y modelos Universitarios en América Latina”. Tunja: Universidad de León, RUDECOLOMBIA, ASCUN, UPTC.</p> <p>Universidad Nacional de Colombia. (2002) Seminario Latinoamericano Sobre Educación superior: análisis y perspectivas. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.</p> <p>Zerda, A.; Bejarano, P.; Orjuela, F. (Eds.) (2009) La educación superior. Tendencias, debates y retos para el siglo XXI: Sostenibilidad y financiación. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.</p>
<p>Contenidos</p>	<p>Este documento se encuentra desarrollado en las siguientes partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Formulación del problema 1.2. Objetivos <ol style="list-style-type: none"> 1.2.1 Objetivo General 1.2.2. Objetivos Específicos 3. Marco teórico. <ol style="list-style-type: none"> 3.1. La educación superior colombiana en el marco de la globalización: el acercamiento del problema de la calidad en el contexto del estado social de derecho <ol style="list-style-type: none"> 3.1.1. El contexto General de la Educación superior en Colombia. <ol style="list-style-type: none"> 3.1.1.1. Formación pregradual. 3.1.1.2. Formación postgradual. 3.1.2. El dilema entre cobertura y calidad. 3.2. El análisis del derecho constitucional a la educación en la constitución de 1991

	<p>3.2.1 El derecho a la educación desde la oferta: la libertad de cátedra y la autonomía universitaria.</p> <p>3.2.1.1 La educación como libertad de cátedra.</p> <p>3.2.1.2 La Autonomía Universitaria.</p> <p>3.2.2 El derecho a la educación desde la demanda.</p> <p>3.2.2.1 La educación como libertad de escogencia.</p> <p>3.2.2.2 La educación como expresión cultural.</p> <p>3.2.3 La tensión entre la garantía del derecho a la educación y la prestación del servicio de la educación en la Constitución Política de 1991.</p> <p>4. El marco legal de la educación superior en Colombia</p> <p>4.1. La Ley 30 de 1992: La organización del sistema de Educación Superior en Colombia.</p> <p>4.2 Registro calificado y Acreditación de alta calidad. Algunas reflexiones en torno a los procesos normativos.</p> <p>4.2.1 Registro calificado de los programas académicos: Condiciones mínimas de calidad</p> <p>4.2.2. Condiciones de carácter institucional.</p> <p>4.2.3 Acreditación voluntaria de programas.</p> <p>5. Aspectos Metodológicos</p> <p>6. Resultados y discusión.</p> <p>6.1. La calidad en el contexto de las políticas públicas de educación superior.</p> <p>6.2. Análisis de contexto de la política pública de calidad de la educación superior en Colombia</p> <p>7. Conclusiones</p> <p>8. Referencias</p>
<p>Metodología</p>	<p>La Investigación fue desarrollada desde un enfoque hermenéutico de carácter crítico, de tipo documental. Se basó en un análisis normativo y del contexto general del Sistema de Educación Superior en Colombia. Primeramente, se analizaron los documentos oficiales que determinan la política de educación superior, y posteriormente, se analizaron a la luz del proceso de globalización de la educación superior.</p> <p>El proceso de redacción correspondió a cuatro fases del proceso metodológico, que correspondió igualmente a cada una de las partes del trabajo.</p>
<p>Conclusiones</p>	<p>En primer lugar, aparece el espacio de lo público, referido a las instituciones de educación superior que cuentan con la financiación del Estado. En cada una de las instituciones, ya sean de nivel nacional o de nivel departamental, estas universidades son recogidas como los principales centros de producción</p>

	<p>académica del país. Sin embargo, aparecen también como un foco de problemas de orden público, lo que conlleva a su vez a fuertes presiones a nivel estatal para su control, y sirve de elemento a la hora de definir la política pública en torno a su aspecto público en la educación colombiana.</p> <p>En segundo lugar, aparece un grupo de instituciones de educación superior de carácter privado que se caracterizan por su calidad académica, investigativa y por sus estándares de primer nivel en las diferentes disciplinas que abordan. Este conjunto de instituciones cuenta por lo general con procesos de acreditación institucional que ratifican en términos de calidad la representación social que las circunscribe. Sin embargo, son vistas a la vez como universidades de élite, lo que conlleva a ser consideradas como centros de exclusión que no cumplen un papel determinante en los procesos de democratización y acceso a la educación del país.</p> <p>Por otra parte, aparecen el resto de las instituciones de educación superior, las cuales son vistas como centros de calidad media o baja que le brindan la oportunidad de estudio a una población que cada vez demanda más la necesidad de ingresar al sistema de educación superior, pero que aparte del costo no ofrecen mayores garantías en la formación de sus estudiantes. Muchas de estas universidades cuentan con historia académica y reconocimiento, pero en su gran mayoría presentan con esfuerzo los requerimientos mínimos de calidad que exige el ministerio.</p>
<p>Referencias bibliográficas</p>	<p>Ahumada, C. (1996) La ideología Neoliberal: Una justificación Teórica del predominio de los poderosos En: Papel Político N°3, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Págs. 35-41.</p> <p>ASCUN (2004) Autonomía Universitaria - Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia, Bogotá: ASCUN.</p> <p>ASCUN (2006)1 Estudios sobre la educación superior en Colombia. Bogotá: ASCUN.</p> <p>Buchanan, James. (1996) Ética y progreso económico. Barcelona: Ariel.</p> <p>Chaparro Osorio, F. (1999) De la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento. En: Gómez Buendía, H. (Comp.) ¿Para dónde va Colombia? 1 ed. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo y Colciencias.</p>

Díaz M. (2002) Flexibilidad y Educación Superior en Colombia. Bogotá: ICFES.

Dye, T. (1972) Understanding Public Policy. New York: Prentice-Hall.

Estrada, J. (2002) Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo. Bogotá: Unibiblos.

Gentili P. y Levy B. (2005) Espacio Público y privatización del conocimiento: Estudios sobre políticas universitarias en América Latina Buenos Aires: Clacso.

Gómez Palacio C. y Campos, C. (1998) Comunicación y Educación en la era digital. México D.F.: Diana.

Gutián , Manuel; Muns, Joaquim (Dir) La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington. Colección de Estudios e Informes N° 15, Servicio de Estudios Caja de ahorros y pensiones de Barcelona, 1999. Revisado en:
[http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdfp.nsf/vico/ee15_esp.pdf/\\$file/ee15_esp.pdf](http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdfp.nsf/vico/ee15_esp.pdf/$file/ee15_esp.pdf)

Held, D., McGrew, A. Goldblatt, D. y Perraton, J. (2002) Transformaciones globales: política, economía y cultura. México, D. F.: Oxford University Press.

Hellman, J.; Kaufmann, D. (2001) La captura del Estado en las economías en transición Tomado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

Jaramillo Salazar, H. (2005) Hacia un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Bogotá: Centro editorial Universidad del Rosario.

Jessop, R. (1999) Crisis del Estado de Bienestar. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Kahhat, F. (2003) Gobernabilidad y Estado en América Latina. En Revista Foro 21, revista de la Santiago de Chile: Fundación Chile 21. Tomado de: <http://www.chile21.cl/medios/PDF/26a7.pdf>

Kent, R. (2002) Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa. Estudios Comparativos. México: Fondo de Cultura Económica, FLACSO.

Lanz R. (comp.) (2004) La universidad se reforma II. Caracas: UNESCO, ORUS, UPEL, MES, Universidad Central de Caracas, Venezuela.

López F.; Maldonado A. (Comp.) (2002) Educación Superior latinoamericana y organismos internacionales: un análisis crítico”. Bogotá: UNESCO, Boston College, Universidad San Buenaventura.

Lyanga, A. (2003) Política Educativa: Naturaleza, historia, dimensiones y componentes actuales. Valencia, España: Edicions Culturals Valencianes,

Malagón Plata, L. (1999) Educación, trabajo y globalización: Una perspectiva de la universidad. En: Revista iberoamericana de educación superior y sociedad. México: IESAL/UNESCO. Vol. 10, N° 2, p. 29-52.

Mollis Marcela (Comp.) (2003) “Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero”. 1ª edición, Buenos Aires Clacso, 2003

Noguera Ramírez, C. E. (2003). Las Políticas para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación: ¿Igualdad de Oportunidades o Discriminación?. Revista Colombiana De Educación, (44). <https://doi.org/10.17227/01203916.7762>

Orlansky D. (1998) Políticas de descentralización y desintervención Estatal Preparado para su presentación en el XXI Congreso Internacional de LASA, Chicago, Illinois Septiembre 24-26.

República de Colombia (1991/2018). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Legis.

República de Colombia. (1994) Ley 115 de Febrero 8 de 1994. “por la cual se expide la Ley General de Educación”.

República de Colombia. (2008) Ley 1188 de Abril 25 de 2008. “Por la cual se regula el registro calificado de los programas de educación superior”.

República de Colombia. (2006). Lineamientos para la acreditación de programas. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Consejo Nacional de Acreditación.

República de Colombia. (2019) Decreto 1330 de 25 de julio de 2019. “Por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación”. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Sarmiento A. (1993) Historia de las reformas educativas en Colombia. En Revista: Planeación y desarrollo Vol. XXIV N° 3. Septiembre-diciembre. Pág. 119-120.

Soto Arango, D y Lafuente Guantes M (2007). “Autonomía y modelos Universitarios en América Latina”. Tunja: Universidad de León, RUDECOLOMBIA, ASCUN, UPTC.

Universidad Nacional de Colombia. (2002) Seminario Latinoamericano Sobre Educación superior: análisis y perspectivas. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Vergara Silva, J.C. (1999) El lenguaje en la era digital. En: Revista Escuela de Administración de Negocios, No. 36 pp. 5-12.

Zerda, A.; Bejarano, P.; Orjuela, F. (Eds.) (2009) La educación superior. Tendencias, debates y retos para el siglo XXI: Sostenibilidad y financiación. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Tabla de Contenido

Introducción	12
1.1. Formulación del problema	15
1.2 Objetivos	16
1.2.1 Objetivo General	16
1.2.2. Objetivos Específicos	16
Marco teórico.	17
2.1. La educación superior colombiana en el marco de la globalización: el acercamiento del problema de la calidad en el contexto del estado social de derecho	17
2.1.1. El contexto General de la Educación superior en Colombia.	17
2.1.1.1. Formación pregradual.	18
2.1.1.2. Formación postgradual.	19
2.1.2. El dilema entre cobertura y calidad.	21
2.2. El análisis del derecho constitucional a la educación en la constitución de 1991	26
2.2.1 El derecho a la educación desde la oferta: la libertad de cátedra y la autonomía universitaria.	27
2.2.1.1 La educación como libertad de cátedra.	28
2.2.1.2 La Autonomía Universitaria.	28
2.2.2 El derecho a la educación desde la demanda.	29
2.2.2.1 La educación como libertad de escogencia.	29
2.2.2.2 La educación como expresión cultural.	30
2.2.3 La tensión entre la garantía del derecho a la educación y la prestación del servicio de la educación en la Constitución Política de 1991.	31

El marco legal de la educación superior en Colombia	34
3.1. La Ley 30 de 1992: La organización del sistema de Educación Superior en Colombia.	35
3.2 Registro calificado y Acreditación de alta calidad. Algunas reflexiones en torno a los procesos normativos.	36
3.2.1 Registro calificado de los programas académicos: Condiciones mínimas de calidad.	36
3.2.2. Condiciones de carácter institucional.	38
3.2.3 Acreditación voluntaria de programas.	40
Aspectos Metodológicos	43
Resultados y discusión.	45
5.1. Análisis de la política pública de calidad en la educación superior en Colombia	45
5.2. Análisis de contexto de la política pública de calidad de la educación superior en Colombia	47
Conclusiones	49
Referencias	52

Introducción

Desde un enfoque constitucional que justifica el derecho a la educación, y que concibe la educación superior como un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado, los planes de Estado y los planes de gobierno en materia educativa no solamente consultan, sino que responden a estos mandatos a través de lineamientos políticos, estrategias y recursos financieros que posibilitan su implementación y desarrollo (Díaz 2002).

Partiendo de asumir las políticas públicas como instrumento de gobierno a través del cual se implementan los diferentes mecanismos que permiten hacer viable y efectivos los principios y mandatos constitucionales en materia educativa, se busca analizar de manera crítica la evolución y el resultado de estas en la última década en Colombia, específicamente, en lo que se refiere a cobertura y calidad.

En la perspectiva de análisis de las políticas públicas en educación superior en materia de cobertura y calidad se hace necesario considerar que las políticas públicas en Colombia se han orientado, en distintos momentos, a: la racionalización de estructuras, funciones, procedimientos y formas de intervención; la democratización de la educación superior; el desarrollo de la capacidad investigativa y científico-tecnológica, a través de la oferta de programas de maestría y doctorado, así como a la formación de profesores e investigadores universitarios en los más altos niveles de posgrado; y al aseguramiento de la calidad de la educación superior (ASCUN, 2004).

La problemática de la Educación Superior en Colombia, al igual que en otros países, depende en buena medida de la organización Institucional del Sistema de Educación Superior, (SES), del contexto nacional e internacional que enfrenta, y de la capacidad de respuesta de este sistema a los diferentes desafíos que le son planteados y que condicionan su desarrollo. Esto implica además comprender la relación que existe entre la educación superior y la distribución de recursos y de flujos de poder en una sociedad (Díaz, 2009, p.19).

Si se parte de la existencia de un Sistema de Educación Superior, se deben aceptar entonces dos premisas básicas a tener en cuenta para analizar las diferentes dinámicas que se dan en la estructuración de los fenómenos políticos que se dan en dicho sistema: en primer lugar, la existencia de un Sistema de Educación Superior solamente se puede explicar a través de la existencia de un Sistema Nacional de Educación, que se encuentra articulado en todas sus partes, y en donde la educación superior no es más que un subsistema (Bermúdez y Charles, 2004, pp. 87-98).

En segundo lugar, esto conduce a la existencia de una organización estructurada e institucionalmente estable que le permite la subsistencia a este sistema. Sin estas condiciones, la capacidad de estructuración de un sistema educativo que esté acorde con las necesidades de la sociedad resulta en duda, ya que la interacción de éste con los otros subsistemas sociales y con los actores que se desenvuelven al interior de éste es determinante (Jaramillo Salazar, 2005, p. 23).

Este trabajo pretende analizar si la articulación entre las premisas mencionadas anteriormente y el desarrollo del Sistema de la educación Superior coinciden con las evidencias que se pueden encontrar a nivel institucional y jurídico que regulan el desarrollo de la educación superior.

1.1. Formulación del problema

En ese sentido, la problemática que se pretende desarrollar se puede resumir en la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el efecto del diseño institucional de la educación superior a nivel constitucional y legal, con el desarrollo alcanzado por el sistema de educación superior y sus efectos en las políticas de aseguramiento de la calidad y la cobertura en Colombia?

1.2. Objetivos

Para resolver este propósito, la monografía ha planteado los siguientes objetivos:

1.2.1 Objetivo General

Analizar la estructura política, constitucional y jurídica de la educación superior en Colombia y sus efectos en el desenvolvimiento del sistema.

1.2.2. Objetivos Específicos

1. Revisar las fuentes documentales, en especial, las fuentes primarias, que determinan la estructura política, constitucional y legal del sistema de educación superior
2. Analizar la estructuración del sistema y los objetivos que se pretenden alcanzar con relación a los problemas de cobertura y calidad.
3. Determinar los efectos en el desarrollo de las políticas públicas de Educación superior, a partir de una lectura crítica de las mismas.

Marco teórico.

2.1. La educación superior colombiana en el marco de la globalización: el acercamiento del problema de la calidad en el contexto del estado social de derecho

2.1.1. El contexto General de la Educación superior en Colombia.

Una de las características principales del sistema educativo colombiano es que se caracteriza por ser un sistema de carácter jerárquico, con fuertes rigideces en lo que concierne al paso de un nivel a otro del sistema, y que se caracteriza por estar estructurado en subsistemas que muchas veces no tienen mayor interacción entre sí.

En el caso de la educación superior, el subsistema presenta altos grados de complejidad a nivel de titulaciones (educación para el trabajo, educación técnica, educación tecnológica, educación superior pregradual, y educación postgradual a nivel de especializaciones, especialidades médicas, maestrías, doctorados y estudios posdoctorales, sin contar los estudios no formales y de educación continua); y de instituciones, (escuelas de educación para el trabajo, instituciones técnicas y tecnológicas, instituciones universitarias, universidades, centros de investigación y escuelas de postgrados; a los que se les suma universidades internacionales y más recientemente educación en línea). Adicionalmente, las instituciones de educación superior pueden ser privadas, públicas o de economía solidaria, y desde el año 2019 aparecen instituciones de educación superior de comunidades étnicas basadas en modelos educativos y pedagógicos de educación propia y etnoeducación.

Este subsistema quedó definido con claridad con la expedición de la ley 30 de 1992, y el conjunto de reglamentaciones posteriores que han derivado del ministerio de Educación Nacional.

La estructura académica del Sistema de Educación Superior colombiana establece dos grandes espacios de formación: la formación pregradual y la formación postgradual. Cada uno de estos espacios se divide a su vez en diferentes niveles académicos, como se explica a continuación.

2.1.1.1. Formación pregradual.

La formación pregradual en Colombia corresponde a tres tipos de acceso diferenciados, de acuerdo a su complejidad y naturaleza: Educación técnica, tecnológica y profesional. La formación pre gradual corresponde a aquella que otorga competencias de desempeño profesional o laboral en su primer nivel de formación, permitiendo a los estudiantes adquirir las habilidades que les permitirán desempeñarse en el mundo laboral.

En ese sentido, La educación técnica se refiere a las competencias para la aplicación de tareas que requieren de un saber técnico, la educación tecnológica se refiere a las competencias que permiten en el desarrollo y aplicación de competencias en el área de desarrollo tecnológico y la educación profesional propende por una formación más completa en un campo de conocimiento (ASCUN, 2006).

Cada uno de estos niveles conduce a la obtención de títulos académicos que responden a diferentes niveles de registro y acreditación. Sin embargo, el desarrollo de programas propedéuticos por ciclos no ha logrado establecer un proceso formativo que conduzca a una mejor articulación entre los diferentes niveles, por lo que éstos funcionan como subsistemas separados y diferenciados entre sí.

2.1.1.2. Formación postgradual.

Especializaciones, especialidades médicas, maestrías y doctorados. Al igual que en el caso de la formación pregradual, no existe mayor nivel de articulación. Las especializaciones funcionan más como ámbitos de profundización que como espacios académicos con autonomía de producción académica propia. En el caso de las especialidades médicas, su naturaleza es similar pero debido al grado de profundización y el grado de responsabilidad social que conllevan presentan una reglamentación diferente. Las maestrías y doctorados tienen poca historia en la formación del país y no existen criterios claros que permitan diferenciar los aspectos profesionalizantes de los aspectos investigativos. Aún no se han consolidado espacios de formación postdoctoral, aunque ya aparecen algunos programas en algunas universidades

Si las especializaciones son profundizaciones en áreas específicas de conocimiento, las maestrías se caracterizan por ser espacios de formación que otorgan un nivel mayor de experticia y que otorgan a los que la cursan un nivel de profundización superior, llegando a la producción de nuevo conocimiento. Los doctorados representan la mayor escala visible en el país, y se puede

considerar como el espacio de formación de científicos con las máximas competencias y conocimientos en su campo.

El sistema educativo colombiano posee una gran cantidad de disciplinas y campos de la ciencia que se han desarrollado a lo largo del tiempo. Sin embargo, existen muchos campos del conocimiento en los que no existe formación a nivel de pregrado, posgrado, maestría o doctorado o su creación ha sido reciente. Como explica Chaparro, (1999), el acceso al conocimiento de punta que se viene dando en otros países presenta retrasos importantes de implementación en el sistema de educación superior colombiano.

Como se dijo anteriormente, la arquitectura institucional del sistema de Educación Superior establece regulaciones aisladas para cada uno de los niveles jerárquicos del subsistema. Si a esto se sumara la complejidad de los demás sistemas, que se suma a la gran cantidad de normativas y a la falta de articulación entre los niveles, el resultado tiende a ser caótico. De ahí que la organización del sistema responde más a reglas del mercado, dando mayor énfasis en la cobertura que en la calidad, y generando problemas estructurales al presentarse disminuciones en los volúmenes de matrícula, como los que se vienen dando últimamente. (Ahumada, 1996).

En conclusión, el Sistema Educativo de Colombia, y en especial el nivel de educación superior, responde a lógicas de fragmentación que le dan un peso preponderante a cada uno de los actores, más que a una planeación estructurada del sistema. (Gentili P. y Levy B. 2005).

Finalmente, la política educativa de educación superior en el caso de Colombia se puede entender desde la estructuración de instituciones e incentivos que determinan el uso de los recursos disponibles por parte de los actores que participan en el sistema. (Lyanga, 2003, p. 5)

2.1.2. El dilema entre cobertura y calidad.

La política educativa en el marco de la educación superior colombiana se ha venido construyendo a través de un dilema en la definición de las prioridades políticas que se deben dar en un contexto de escasez de recursos como es el caso del sistema educativo nacional: se trata del dilema entre la cobertura y la calidad.

La cobertura se puede definir como el porcentaje de población que se encuentra vinculado a un sistema educativo, sobre el porcentaje de la población que potencialmente se puede cubrir. En otras palabras, la cobertura es el porcentaje de la población que un subsistema educativo específico alcanza a cubrir sobre el total de la población que potencialmente podría ingresar a dicho subsistema.

La calidad se puede definir como el seguimiento cualitativo y cuantitativo de una serie de indicadores que determinan el quehacer en la enseñanza y el aprendizaje en cada una de las instituciones. Sin embargo, al tener una naturaleza tan fragmentada, no existen unos criterios universales de cumplimiento de dichos estándares, por lo que la calidad termina convirtiéndose en una evaluación particular de cada una de las entidades que prestan el servicio de educación

superior bajo una serie de criterios generales, pero que no responden a un estándar mínimo de cumplimiento.

Cobertura y calidad no son excluyentes entre sí, si se logra encontrar un punto de equilibrio en el cual el uso racional de los recursos permite un aumento paulatino de la cobertura sin desestimar los niveles de calidad requeridos. Sin embargo, alcanzar este punto solo se puede dar en el contexto de un sistema educativo altamente consolidado y dinámico.

En el caso colombiano, el desarrollo de la educación superior no ha logrado alcanzar este punto de equilibrio. La limitación en el acceso de recursos, la escasa formación de los cuerpos académicos y docentes, el desarrollo relativamente lento de la investigación y el alto grado de fraccionamiento que presenta en términos de desarrollo el conjunto de las universidades genera unas condiciones problemáticas para alcanzar los estándares definidos a nivel nacional, y mucho más cuando se realizan las comparaciones a nivel internacional.

La discusión sobre la calidad queda supeditada entonces a un problema de eficiencia y eficacia del uso de los recursos en torno al problema de la cobertura, que pasa a ser entendida en una lógica de mercado (Noguera, 2003, p. 42).

A esto se suma los procesos de reforma de la universidad en el sector público y los intentos de establecer mecanismos de reducción de la financiación de la misma en el contexto de las reformas educativas que privilegian los mecanismos del mercado como herramienta para la solución del dilema descrito. (Estrada, 2002, p.21)

El resultado de estas dinámicas derivadas de la relación de la cobertura y la calidad responde al cumplimiento de una serie de estándares legales, que se manejan en términos políticos por cada una de las entidades. En últimas, esto refleja la ausencia de una política de Estado que se refleje en un conjunto de políticas de corto, mediano y largo plazo que determine metas articuladas entre cobertura y calidad, por lo que en la práctica terminan por ser excluyentes (Bonilla, 2006).

La naturaleza del dilema que subyace en el proceso de conformación del Sistema de educación superior condujo a la generación de un segundo proceso que se venía dando de forma paralela en el desarrollo de la historia misma de la conformación de la educación en Colombia, y que se puede resumir en la relación entre las instituciones universitarias y las regulaciones Estatales.

En el caso colombiano, el desarrollo de la política educativa ha estado ligado al interés político de controlar la instrucción como parte de la agenda de los partidos políticos, de las ideologías que se han enfrentado en la construcción del Estado colombiano y de su grado de integración al mundo moderno (Ahumada, 1996).

Sin embargo, al mismo tiempo se dejaba el espacio libre para la conformación de instituciones educativas del nivel superior sin mayor control por parte del estado, incluso en lo referido al sistema público hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. En palabras de Sarmiento refiriéndose a esta situación: “Nunca se ha establecido claramente la obligación con

relación a la educación universitaria, y el gobierno tiene poca participación en su regulación” (Sarmiento, 1993).

Esta estructuración condujo a que se dieran unas condiciones iniciales del sistema, que al introducirse la Ley 30 de 1992, generó el proceso de expansión mercantil de la educación superior descrito anteriormente. Bajo la premisa del aumento de la cobertura, la autonomía universitaria, que había sido defendida como un valor político inherente a la misión de la universidad, sirvió para consolidar un sistema educativo con serios problemas de legitimidad y desigualdad en términos de la calidad de la educación que se supone debía ofrecer. Aquí es donde aparece la segunda relación entre autonomía universitaria y calidad de la educación como eje estructurador del sistema.

Como se analizó anteriormente, La educación superior en Colombia se comporta desde lo legal y lo constitucional como un sistema mixto de competencia abierta, en donde entidades de naturaleza pública y privada compiten por recursos, estudiantes y espacios de mercado de forma abierta. La desprotección del sistema pública ha aumentado con políticas de aumento de la cobertura como “ser pilo paga” que han puesto recursos públicos en la financiación de matrículas privadas. Igualmente, ha habido una gran proliferación de entidades de educación superior, que con esfuerzo cumplen los estándares mínimos de calidad, pero que han aumentado la cobertura del sistema, a pesar que esto no se refleja en las estadísticas de inserción en el mercado laboral o en el mejoramiento progresivo de la calidad del sistema.

De esta manera, el sistema de financiación responde a criterios de asignación de lo público y lo privado, aunque esta frontera como se explicó se difumina cada vez más. En ese

sentido, el peso específico de la financiación directa a la oferta ha venido perdiendo importancia frente a la financiación de la demanda, a través de créditos directos establecidos por ICETEX o por la banca privada.

La realidad del sistema colombiano no es anormal frente a la mayoría de sistemas educativos superiores alrededor del mundo. La existencia de sistemas totalmente públicos o privados son la excepción a la regla.

Es por esto que el peso específico que mide la eficiencia y eficacia de un sistema de educación superior se da en la sinergia entre los diferentes actores del sistema y las estructuras estatales. Para Colombia, el sistema presenta serias limitaciones en las dos orillas de articulación del sistema: lo público y lo privado.

Adicionalmente, la construcción del derecho de acceso a la educación superior de calidad, como función ejercida por el Estado, implica pensar el problema de la educación superior en el contexto de una estructura institucional especial, que es el Estado Social de Derecho.

El desarrollo de los sistemas de educación parte de la premisa de alcanzar el máximo nivel de cobertura en cada uno de los niveles, sin sacrificar la calidad. El punto de equilibrio entre la calidad y la cobertura es, sin embargo, difícil de lograr. Por tendencia, una mejor educación implica una mayor concentración de recursos educativos sobre menos población, por lo que la masificación de la misma conduce a disminuciones tendenciales de calidad.

2.2. El análisis del derecho constitucional a la educación en la constitución de 1991

El marco constitucional sobre el que se desarrolla el Sistema de la Educación Superior en Colombia se conformó a partir de las grandes tendencias de regulación constitucional. Por una parte, de las doctrinas emanadas del constitucionalismo contemporáneo alemán y español, la Constitución de 1991 elevó a la categoría de principio constitucional y parte dogmática de la constitución la forma de Estado Social de Derecho, que de cierta forma se había desarrollado a través de las reformas constitucionales que se dieron sobre la constitución de 1886 desde los años treinta.

Sin embargo, al mismo tiempo que se operaba este proceso de implementación constitucional que enmarcaba la positivización de los derechos fundamentales y obligaba tanto al Estado como a la sociedad a responder por la garantía de su aplicación, ocurría un fenómeno en el seno mismo del marco constitucional que era contradictorio al Estado Social de Derecho: la emergencia de un modelo económico al interior de la constitución que propendía por los mecanismos de mercado, que orientó el diseño y la elaboración de las políticas públicas sobre educación, en todos los niveles desde una perspectiva neoliberal.

La educación en Colombia se define en el marco de los derechos constitucionales como un derecho de doble naturaleza. Por un lado, aparece el derecho de ejercer libremente el ejercicio de la cátedra y la enseñanza, y por otra parte aparece el derecho de la recepción de la educación por parte de cualquier ciudadano.

Al definirse esta doble naturaleza, el derecho a la educación queda fraccionado, ya que, al comprenderse como un principio de libertad, el derecho a la educación entendido como ejercicio de la enseñanza, la investigación y la cátedra queda suscrito a un derecho fundamental cuyo nivel de protección se da más en el marco de la inmaterialidad del derecho. Por otra parte, el derecho a la educación como acceso a la misma queda relegado a la condición de derecho de segunda generación, el cual se materializa solo en la medida de la existencia de recursos disponibles y limitado por el ejercicio de los usuarios.

2.2.1 El derecho a la educación desde la oferta: la libertad de cátedra y la autonomía universitaria.

Desde la lógica de la oferta de la educación, Colombia ha definido el derecho a la educación a través de la garantía constitucional a las personas e instituciones que se desempeñan en la relación educativa.

En ese sentido, el derecho individual de las personas que ejercen la enseñanza se caracteriza como un derecho fundamental, mientras que el derecho de las organizaciones educativas entra dentro de los derechos de segunda generación. A continuación, se explican estos derechos.

2.2.1.1 La educación como libertad de cátedra.

La libertad de cátedra es entendida en la constitución de 1991 como un derecho fundamental de amplio alcance y dimensiones variadas que se concentra en el ejercicio individual de las personas al establecerse la relación de enseñanza – aprendizaje. Esto se encuentra consagrado en el artículo 27 de la constitución de 1991 el cual indica que: “*El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra*”. (República de Colombia, 1991)

La garantía del derecho a la educación entendido desde una esfera de la libertad humana tiene un significado importante en términos de las funciones estatales para alcanzar la garantía de la enseñanza en diferentes niveles. Ante todo, el derecho a la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra se refiere a la incapacidad que tiene tanto el Estado como La sociedad de limitar la acción de los diferentes actores que participan en el sistema educativo y de impedir las tomas de decisiones que consideren necesarias en el proceso de formación, dentro del marco normal del control académico que existe en estos procesos.

2.2.1.2 La Autonomía Universitaria.

La autonomía universitaria es un principio constitucional que ya se había desarrollado en la reforma de 1936, pero que adquiere toda su forma en la expedición de la constitución de 1991, la cual consagró en su artículo 69. Este principio de autonomía universitaria establece que el desarrollo de las instituciones de Educación superior en Colombia determina la creación de diferentes estructuras organizativas en el Sistema, así como la variedad de programas

académicos, de acuerdo a la capacidad de las universidades para establecer el cuerpo académico que fundamente la transmisión y creación de nuevos conocimientos.

2.2.2 El derecho a la educación desde la demanda.

El derecho a la educación analizado desde el punto de vista de la demanda se traduce en el ejercicio que los individuos tienen dentro de sus derechos de ciudadanía al acceder a los diferentes niveles del Sistema de educación, en este caso de la educación superior. A continuación se presenta el análisis del articulado referente a este aspecto.

2.2.2.1 La educación como libertad de escogencia.

El acceso a la educación se encuentra regulado como una libertad inherente a los individuos y determinado como derecho fundamental garantizado por el Estado y la Sociedad Civil. Esto se establece en el artículo 26 de la Constitución. Este artículo presenta varios puntos a tener en cuenta. En primer lugar, el establecimiento del derecho a la educación en términos de libertad se asume desde la perspectiva de la autonomía individual, lo cual conduce a comprender el fenómeno de la educación como la decisión de cada persona de decidir su proyecto de vida en concordancia con la reglamentación vigente y con el desarrollo del sistema educativo.

En segundo lugar, la educación se establece como un espacio de regulación del Estado, a través de la exigencia de títulos de idoneidad. Esto se conduce a que, por una parte, el estado determina aquellos espacios profesionales que requieren para su ejercicio una acreditación

especial que se requiere para garantizar el cumplimiento de su labor. Por otra parte, la acreditación de títulos implica la garantía que por parte del Estado se da en el desarrollo de la formación profesional para garantizar la calidad de la misma.

Finalmente, la constitución estableció que el desarrollo de las profesiones como cuerpos académicos permite el control de las comunidades científicas y académicas sobre sus propios miembros, convirtiendo a las organizaciones profesionales en actores importantes en el aseguramiento de la calidad y del desarrollo de sus campos de conocimiento, pero restringiendo su ejercicio sobre la base de la práctica democrática.

2.2.2.2 La educación como expresión cultural.

El Sistema Educativo Nacional se concibe dentro del marco constitucional como parte del acervo cultural de la nación. En ese sentido, la educación se concibe como la vía de acceso para que cualquier ciudadano pueda obtener los recursos y beneficios de la cultura colombiana, de acuerdo al artículo 70.

El Desarrollo de la educación como criterio de la igualdad de oportunidades se da en ese sentido a través del acceso a los servicios de educación, los cuales son garantizados por el Estado, como se refleja en el artículo 71 de la constitución política.

Sin embargo, la consolidación del derecho a la educación desde la demanda y desde la oferta solamente se puede comprender en la tensión que se da en estos escenarios. A

continuación, se presenta dicha tensión desde los dos principales artículos que reglan el derecho a la educación en Colombia.

2.2.3 La tensión entre la garantía del derecho a la educación y la prestación del servicio de la educación en la Constitución Política de 1991.

La definición del derecho a la educación en Colombia se establece como un espacio constitucional dentro de los derechos sociales, económicos y culturales. Su definición se da a partir de una doble definición de la educación como derecho y como servicio público que posee una función social, como lo establece el artículo 67 de la constitución.

Del artículo anterior se pueden deducir diferentes variables que terminan por configurar el Sistema de Educación en Colombia. En primer lugar, la doble condición de derecho y de servicio público determina que el comportamiento del Estado y de los particulares que prestan servicios educativos aplican una doble funcionalidad al generar mecanismos de mercado y políticas de garantía y protección del derecho, lo cual genera en muchos casos contradicciones al interior del sistema.

En segundo lugar, la finalidad de la educación adquiere un sentido universal de espacio de formación de los valores ciudadanos. El sistema educativo no se puede concebir en ese sentido como un mero transmisor del conocimiento para adquirir habilidades profesionales, sino que la educación se consolida como un espacio de formación para que las personas puedan convertirse en reproductores del orden social y político vigente.

En tercer lugar, la responsabilidad de la educación es asignada constitucionalmente al Estado, como garante y principal prestador del servicio; a la sociedad, como espacio organizador de la iniciativa privada en el campo educativo; y a la familia como principal responsable del acceso a los servicios educativos por parte de los niños y jóvenes. En esta triple asignación de la responsabilidad educativa se encuentra la naturaleza mixta del sistema educativo en Colombia.

A esto se suma la financiación del sistema educativo en su aspecto estatal. Este aspecto del artículo recoge un elemento problemático, ya que establece una interpretación abierta de la obligatoriedad de la financiación en la educación, al dejar de antemano la posibilidad de que los particulares sufraguen, en la medida de sus posibilidades, su acceso a la educación.

Adicionalmente, no se puede deducir de este elemento del artículo citado la obligatoriedad de asegurar el cubrimiento completo de los costos de matrícula, por lo que los mecanismos estatales terminan por utilizar diferentes modalidades de financiación.

Frente al tema de la financiación termina el artículo estableciendo la responsabilidad conjunta de la misma entre la Nación y los entes territoriales. Debido a las características sociopolíticas del país, la capacidad de financiación pública, y por ende los índices de cobertura y calidad, varían radicalmente entre las diferentes regiones. Esto hace que la capacidad del sistema educativo como mecanismo para superar las desigualdades sociales en el país es muy limitado.

En segundo lugar, el artículo establece la condición democrática de los diferentes espacios educativos. Esto implica que la participación política y social del de los diferentes estamentos debe garantizarse como parte del proceso de administración de las diferentes universidades, independientemente de su naturaleza.

Finalmente, el artículo establece una serie de condiciones necesarias para la comprensión de la función educativa desde la perspectiva estatal. El carácter laico de la educación se impone como mecanismo de garantía del derecho fundamental a la libertad de cultos, así como se reconoce como parte de la función estatal la garantía a la multiculturalidad del sistema educativo como parte inherente de la nación colombiana. Finalmente establece como parámetro base de funcionamiento de todo el Sistema educativo la lucha contra el analfabetismo y la discriminación.

Como todo marco constitucional, las implicaciones que se presentan para el sistema educativo son de carácter general y tiene como función principal la fundamentación del Sistema, el cual se materializa a través de las normas legales y jurídicas que regulan el funcionamiento del sistema. A continuación, se explican los principales elementos de ésta.

El Marco legal de la educación superior en Colombia

El marco jurídico de la educación superior en Colombia se caracteriza por una concentración en una serie de normas de carácter legal y en una dispersión en las diferentes regulaciones expedidas por el ministerio de educación y los diferentes entes territoriales que intervienen en el proceso.

La característica central del desarrollo jurídico del Sistema de Educación Superior tiene que ver con la tensión que se genera entre los diferentes esquemas que propugnan por la autonomía universitaria y los esquemas que propugnan por el control estatal de la calidad en la educación superior.

3.1. La Ley 30 de 1992: La organización del sistema de Educación –Superior en Colombia.

La Ley General de Educación fue el producto de una serie de reformas al sistema educativo de educación superior que se venían desarrollando desde los años setenta, y que enfrentó en muchas ocasiones al gobierno con las universidades. En contexto, es una de las primeras Leyes que se expiden una vez promulgada la constitución política del 91, y fue definida como prioridad por el gobierno del entonces presidente César Gaviria.

La Ley General de Educación plantea con fuerza los dos grandes dilemas que se han venido trabajando en el presente capítulo: el dilema de lo público y lo privado frente al sistema educativo, y el dilema de la calidad frente a la autonomía de las universidades. Como resultado de estos dos dilemas, el problema de la cobertura, central igualmente en esta reflexión, no logró resolverse.

La Ley general de educación define en su artículo primero la comprensión del sistema de Educación Superior en el contexto colombiano como un proceso de formación integral conducente a la profesionalización de los alumnos que vienen de los ámbitos de la educación media o secundaria. Este artículo afirma que: “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.” (República de Colombia, 1994).

3.2 Registro calificado y Acreditación de alta calidad. Algunas reflexiones en torno a los procesos normativos.

El control de la calidad en la Educación superior colombiana tiene dos fases bien diferenciadas. La primera, responde al cumplimiento de una serie de criterios mínimos y obligatorios, que garantizan un estándar de calidad que de no tenerse impide el ofrecimiento de programas académicos. Este proceso se conoce como Registro Calificado.

La segunda fase, responde a un proceso voluntario, en el cual la institución interesada presenta ante pares académicos enviados por el Consejo Nacional de Acreditación sus programas académicos, buscando demostrar que sus indicadores de calidad están por encima del estándar. Si Este proceso se conoce como acreditación de alta calidad.

Las instituciones que demuestran un cumplimiento de altos estándares en diferentes programas y adicionalmente en sus aspectos institucionales, pueden acceder adicionalmente a la acreditación institucional de alta calidad.

3.2.1 Registro calificado de los programas académicos: Condiciones mínimas de calidad

Se refieren a la estructuración mínima de la calidad que deben desarrollarse al interior de los programas que se busca otorgarles el registro calificado. Están determinados en la Ley 1188 de 2008 y su decreto reglamentario 1295 de 2010. Estas son:

1. La correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título: En este apartado se demuestra la coherencia entre el programa académico, su fundamento teórico, su ciclo de formación, sus contenidos micro curriculares y el título que se espera otorgar.

2. Justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación. En la justificación se establece la relación entre el programa, el mercado laboral, y las necesidades de desarrollo del país. El objetivo fundamental de la justificación es evitar la aparición de programas no pertinentes a la realidad colombiana.

3. Contenidos curriculares: Se evalúa que los contenidos estén acordes con el estado del arte de la ciencia o disciplina que se espera enseñar y que sean coherentes con los objetivos del programa.

4. Organización de la actividad académica: Los programas no responden solamente a ciclos de formación, sino que de hecho representan una identidad con el programa, la comunidad académica y la institución que la ofrece. El perfil del egresado y el perfil formativo de la institución juegan aquí un papel determinante.

5. Investigación formativa: Al ser programas académicos, sin importar el nivel de formación se espera que el programa incentive la formación de competencias en investigación y la creación de masas críticas necesarias para el desarrollo de procesos académicos e investigativos.

6. relación con el sector externo: Todos los programas académicos deben mostrar sinergias con el sector real que se espera impactar, no solamente a nivel laboral sino también a nivel económico, político, cultural y social.

7. Las condiciones de la planta docente. En los criterios mínimos de calidad, se espera que la institución ofrezca condiciones mínimas de estabilidad laboral, remuneración, desarrollo

para los docentes y condiciones de bienestar. Sin embargo, ni la ley ni el decreto establecen con claridad unos estándares mínimos para el cumplimiento de este requisito.

8. El uso de la medicación pedagógica: Este indicador analiza las condiciones y herramientas mínimas con las que debe contar el programa para poder desarrollar las actividades de enseñanza y aprendizaje.

9. Infraestructura física: Se refiere, como su nombre lo indica, a que las instalaciones, laboratorios, aulas, espacio físico, espacio de bienestar y bibliotecas, entre otras, maximicen el proceso de enseñanza aprendizaje.

3.2.2. Condiciones de carácter institucional.

Los programas académicos no se pueden entender sin un contexto institucional que respalde su funcionamiento. En ese sentido, la calidad no se comprende como una actividad aislada de cada programa, sino que se entiende en términos de sinergia con el programa. A continuación, se explican las características determinadas en la normativa.

1. Procesos de selección y evaluación: Las instituciones de educación superior deben demostrar que cuentan con procesos objetivos e imparciales para el ingreso a sus programas, así como con criterios constantes de evaluación tanto para profesores como estudiantes, respondiendo a principios como la no discriminación, la selección objetiva, la evaluación constante y los procesos de mejora.

2. *Condiciones administrativas:* Si bien la parte académica tiene prioridad, las universidades deben demostrar una organización administrativa al servicio de los procesos académicos que garantice transparencia, eficacia y que sirva de soporte infraestructural a todo el aparataje académico.

3. *Condiciones de autoevaluación:* El concepto de calidad es entendido como un proceso. En esa medida, la calidad no es un estado al que se llega, sino una práctica cotidiana que se manifiesta en todas las actuaciones de la vida universitaria.

En esa medida, las prácticas de autoevaluación generan la base fundamental del proceso de calidad. La autoevaluación implica un modelo que permite determinar alertas tempranas, corregir falencias y evolucionar constantemente en aras del proceso educativo. De ahí que se requiera un indicador específico para este proceso.

4. *Los egresados:* Tradicionalmente, se han considerado como tres los estamentos universitarios: los profesores, los estudiantes y los administrativos. Sin embargo, el mejor indicador de calidad de una universidad es el proceso de desarrollo que logran sus egresados por fuera de la misma, y en ese sentido se consideran un estamento más que debe mantener el contacto con la universidad. A pesar de esto, los indicadores al respecto no son claros.

5. *Bienestar universitario:* El bienestar universitario es el conjunto de acciones que promueve la Universidad como elemento de mejoramiento y formación integral para toda la comunidad universitaria. Abarca aspectos que van desde las actividades recreativas, deportivas y culturales hasta las campañas de salud preventiva, los servicios a la comunidad y el trabajo de apoyo psicológico, académico y espiritual.

6. *El manejo de los recursos:* Las universidades deben demostrar de manera constante su capacidad económica, su transparencia en el manejo de los recursos y la reinversión de los activos en el proceso de crecimiento de la entidad.

Los procesos de registro calificado tienen, sin embargo, un amplio margen de interpretación por parte de los pares académicos, ya que en general, la ley determina solamente una serie de enunciados generales, que si bien trataron de ser resueltos 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*”, el decreto 1075 de 2015 “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*” y el decreto 1330 de 2019 “*por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación*”.

3.2.3. Acreditación voluntaria de programas.

Cuando un programa académico logra el registro calificado, puede iniciar un proceso voluntario que se conoce como acreditación voluntaria de alta calidad. Este proceso es autónomo de las universidades y programas, y por tanto no es de carácter obligatorio.

Las características y proceso que se lleva a cabo en la evaluación de los programas con fines de acreditación se encuentran desarrollados en los “*Lineamientos para la acreditación de programas*” y “*Lineamientos para la acreditación institucional*” del año 2006 y desarrollados por Consejo Nacional de Acreditación.

La acreditación de programas responde a ocho factores específicos, determinados en los documentos institucionales del Consejo Nacional de Acreditación. Cada uno de estos factores a

su vez determina una serie de características, de las cuales se desprenden aspectos a evaluar medidos a través de indicadores. En la siguiente matriz conceptual se establecen los parámetros generales para realizar los procesos de acreditación.

Tabla 1.

Modelo CNA - Características de los factores

Factor 4	PROCESOS ACADÉMICOS
Característica 18	Integralidad del Currículo
Característica 19	Flexibilidad del currículo
Característica 20	Interdisciplinariedad
Característica 21	Relaciones nacionales e internacionales del programa
Característica 22	Metodologías de enseñanza y aprendizaje
Característica 23	Sistema de evaluación de estudiantes
Característica 24	Trabajos de los estudiantes
Característica 25	Evaluación y autorregulación del programa
Característica 26	Formación para la investigación
Característica 27	Compromiso con la investigación
Característica 28	Extensión o proyección social
Característica 29	Recursos bibliográficos
Característica 30	Recursos informáticos y de comunicación
Característica 31	Recursos de apoyo docente
Factor 5	BIENESTAR INSTITUCIONAL
Característica 32	Políticas, programas y servicios de bienestar universitario
Factor 6	ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN
Característica 33	Organización, administración y gestión del programa
Característica 34	Sistemas de comunicación e información
Característica 35	Dirección del programa
Característica 36	Promoción del programa

Factor 7**EGRESADOS E IMPACTO SOBRE EL MEDIO**

Característica 37	Influencia del programa en el medio
Característica 38	Seguimiento de los egresados
Característica 39	Impacto de los egresados en el medio social y académico

Factor 8**RECURSOS FÍSICOS Y FINANCIEROS**

Característica 40	Recursos físicos
Característica 41	Presupuesto del programa
Característica 42	Administración de recursos

Fuente: Elaboración Propia con base en CNA (2006)

Aspectos metodológicos

La Investigación fue desarrollada desde un enfoque hermenéutico de carácter crítico, de tipo documental. Se basó en un análisis normativo y del contexto general del Sistema de Educación Superior en Colombia.

Primeramente, se analizaron los documentos oficiales que determinan la política de educación superior, tanto a nivel constitucional como a nivel legal y posteriormente, se analizaron a la luz del proceso de globalización de la educación superior.

La combinación de estos dos momentos condujo a una reflexión sobre los resultados, en torno al análisis de la política pública de educación superior, en especial sobre el problema de la calidad de la misma y sus implicaciones para la sociedad colombiana.

El proceso de redacción correspondió a cuatro fases del proceso metodológico, que correspondió igualmente a cada una de las partes del trabajo. Para alcanzar estos propósitos, el trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, se realiza una contextualización general del entorno y las dinámicas que caracterizan el estudio de la educación superior en Colombia, su contexto y desarrollo en líneas generales y haciendo énfasis en el contexto de la globalización que lo circunda.

En la segunda parte se analiza el problema de la educación, y específicamente el de la educación superior, en el marco de la Carta Constitucional de 1991, presentando las diferentes dimensiones de regulación que se presentan en este contexto.

La tercera parte presenta un análisis de las principales legislaciones producidas por el Congreso Nacional que regulan la prestación del servicio de educación superior en Colombia y sus implicaciones en términos de cobertura y calidad.

En la cuarta parte, se realiza una breve discusión de los resultados a la luz de la política pública de educación superior enfatizando en los aspectos relacionados con la calidad de la misma y sus implicaciones en el sistema de educación superior colombiana.

Resultados y discusión.

5.1. La calidad en el contexto de las políticas públicas de educación superior.

Las políticas públicas se pueden definir como el conjunto organizado de estrategias, planes y acciones orientados desde el uso de los recursos estatales en la búsqueda de soluciones a demandas que son realizadas en la sociedad.

Las políticas públicas son un espacio de ejecución gubernamental de acciones orientadas al logro de metas que se pretenden conseguir a partir de la asignación de recursos públicos que determinan la actuación de actores privados y públicos, los cuales se disputan el terreno de la asignación de recursos escasos para conseguir sus propios fines. Este entramado, que se determina en el ejercicio mismo del poder, es determinante en el ejercicio mismo del gobierno en sus diferentes dimensiones.

El desarrollo de la administración pública moderna se desenvuelve en la ejecución de las políticas. El sustento epistemológico de las mismas se basa en una doble división que se genera en la organización política de las sociedades modernas: la separación de lo privado y lo público, y la separación entre el espacio estatal del espacio del mercado.

La primera división, determina como premisa que el desarrollo de la política pública establece una relación de demanda-respuesta, en la que la asignación de recursos desde el espacio público responde a la concreción de intereses que exigen desde la sociedad civil la

concreción de acciones para la resolución de problemas que se presentan a lo largo del espectro social.

La segunda división se refiere al mecanismo en el que se determina la relación entre el espacio estatal y el espacio del mercado. Así se determina lo que Keynes denominaba la Agenda, como aquel espacio de intervención político-social en el que el Estado actuaba como actor privilegiado, dadas las condiciones propias determinadas por la capacidad facultativa del gobierno por acceder a ciertos recursos que los particulares no establecían. Pero al mismo tiempo, la determinación de la agenda implicaba la construcción de la no agenda, como aquella que define el espacio en el que el Estado y las acciones gubernamentales no debían intervenir por ser propias del ámbito privado (Buchanan, 1996).

En este sentido, la clásica definición de Thomas Dye, sobre la política pública, cobra sentido: “las políticas públicas son todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”. (Dye, 1972)

Si bien es cierto que esta definición se puede determinar general, permite en todo caso introducir un tema que se caracteriza, tanto en los ámbitos públicos como en los escenarios académicos, por su falta de concreción conceptual y por su uso equívoco en el desarrollo de los análisis, la evaluación y los diseños e implementación de las políticas públicas.

En esta primera parte se analiza un marco general del estudio de las políticas públicas, sus principales escuelas y las implicaciones que tiene éstas para el análisis. Posteriormente, se

explican las características fundamentales de la política pública de calidad de la educación superior.

5.2. Análisis de contexto de la política pública de calidad de la educación superior en Colombia

El contexto de la política pública de calidad de la Educación superior en Colombia se puede analizar desde una perspectiva sistémica, en la cual el tema de la calidad se relaciona a su vez con las dinámicas de la financiación, las exigencias del contexto global, nacional y local, el problema de la autonomía y el desarrollo de las prácticas de las universidades, tanto públicas como privadas.

De acuerdo con Orozco (En Universidad Nacional, 2002), se pueden comprender cuatro grandes dimensiones que establecen el horizonte de análisis de las reformas y los procesos de generación de las políticas públicas de la educación superior en Colombia:

- La primera dimensión se refiere a las transformaciones del escenario educativo por los procesos de globalización.
- La segunda dimensión se refiere a los problemas estructurales que sigue presentando el sistema de educación superior en Colombia.
- La tercera dimensión se refiere a la baja interacción entre la sociedad y la universidad.

- La cuarta dimensión se refiere a los imaginarios y las representaciones que se construyen en torno a la función de los cuerpos académicos que constituyen la universidad.

Adicionalmente, Múnera establece igualmente la dificultad en el manejo de la financiación del sistema de educación superior y la tensión entre la calidad y la autonomía como dos escenarios adicionales que enmarcan la política pública de educación superior (En Universidad Nacional, 2002).

6. Conclusiones

El valor de las instituciones sociales radica en el grado de legitimidad que logran al interior de una sociedad. A nivel global, las universidades son una de las instituciones que poseen mayores niveles de legitimidad social, y de ahí se puede explicar en buena parte el grado de estabilidad que presentan a lo largo del tiempo.

En el caso colombiano, sin embargo, la representación social de la universidad es de carácter fragmentado. El desarrollo de la universidad, en especial desde la segunda mitad del siglo XX, ha convertido la representación social de la universidad en por lo menos tres lecturas diferenciadoras de las mismas.

En primer lugar, aparece el espacio de lo público, referido a las instituciones de educación superior que cuentan con la financiación del Estado. En cada una de las instituciones, ya sean de nivel nacional o de nivel departamental, estas universidades son recogidas como los principales centros de producción académica del país. Sin embargo, aparecen también como un foco de problemas de orden público, lo que conlleva a su vez a fuertes presiones a nivel estatal para su control, y sirve de elemento a la hora de definir la política pública en torno a su aspecto público en la educación colombiana.

En segundo lugar, aparece un grupo de instituciones de educación superior de carácter privado que se caracterizan por su calidad académica, investigativa y por sus estándares de primer nivel en las diferentes disciplinas que abordan. Este conjunto de instituciones cuenta por

lo general con procesos de acreditación institucional que ratifican en términos de calidad la representación social que las circunscribe. Sin embargo, son vistas a la vez como universidades de élite, lo que conlleva a ser consideradas como centros de exclusión que no cumplen un papel determinante en los procesos de democratización y acceso a la educación del país.

Por otra parte, aparecen el resto de las instituciones de educación superior, las cuales son vistas como centros de calidad media o baja que le brindan la oportunidad de estudio a una población que cada vez demanda más la necesidad de ingresar al sistema de educación superior, pero que aparte del costo no ofrecen mayores garantías en la formación de sus estudiantes. Muchas de estas universidades cuentan con historia académica y reconocimiento, pero en su gran mayoría presentan con esfuerzo los requerimientos mínimos de calidad que exige el ministerio.

El estudio de la política pública de la calidad de la educación superior se basa en la relación entre el problema de la calidad y el problema de la autonomía universitaria, principio que ha sido uno de los pilares de toda la evolución del sistema en el siglo XX.

Esta relación se puede expresar de la siguiente manera. A lo largo del siglo pasado, las universidades alcanzaron altos niveles de autonomía institucional, lo que les permitió determinar sus procesos de funcionamiento de acuerdo a las necesidades que iban encontrando a lo largo de los procesos académicos.

Sin embargo, en los años setenta y ochenta, a partir de las diferentes reformas que condujeron a la modernización del Estado en Colombia, se comienzan a generar políticas que

buscaban el control de las universidades, a lo cual estas instituciones reaccionaron exigiendo una política pública que permitiera la calidad, pero conservando la autonomía institucional. Estas negociaciones condujeron en los años noventa la expedición de la ley 30 de 1992 y la creación de todos los organismos inscritos en el ministerio de educación para el control de la calidad académica.

De esto se deriva una política pública basada en el principio de la autoevaluación y la presentación voluntaria de los criterios de calidad para cada uno de los programas e instituciones existentes en el país. Pero a la vez, generó que las garantías de calidad fueran separadas en dos grandes grupos. Las condiciones mínimas de calidad establecidas en los registros calificados y las condiciones de acreditación del CNA.

Al tener solamente que cumplirse los criterios mínimos de calidad, y debido a la presión por más cupos universitarios, ocurrió una explosión de la oferta de universidades que lograban cumplir los criterios mínimos pero que no buscan alcanzar los criterios del CNA.

El resultado es que a la fecha, un número muy reducido de programas e instituciones cuentan con los estándares de calidad de la educación superior, mientras que la gran mayoría de programas solamente cuentan con los registros calificados.

7. Referencias

- Ahumada, C. (1996) La ideología Neoliberal: Una justificación Teórica del predominio de los poderosos En: Papel Político N°3, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Págs. 35-41.
- ASCUN (2004) Autonomía Universitaria - Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia, Bogotá: ASCUN.
- ASCUN (2006)1 Estudios sobre la educación superior en Colombia. Bogotá: ASCUN.
- Buchanan, J. (1996) Ética y progreso económico. Barcelona: Ariel.
- Chaparro Osorio, F. (1999) De la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento. En: Gómez Buendía, H. (Comp.) ¿Para dónde va Colombia? 1 ed. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo y COLCIENCIAS.
- Díaz M. (2002) Flexibilidad y Educación Superior en Colombia. Bogotá: ICFES.
- Dye, T. (1972) Understanding Public Policy. New York: Prentice-Hall.
- Estrada, J. (2002) Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo. Bogotá: Unibiblos.

Gentili P. y Levy B. (2005) Espacio Público y privatización del conocimiento: Estudios sobre políticas universitarias en América Latina Buenos Aires: Clacso.

Gómez Palacio C. y Campos, C. (1998) Comunicación y Educación en la era digital. México D.F.: Diana.

Guitián , Manuel; Muns, Joaquim (Dir) (1999) La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington. Colección de Estudios e Informes N° 15. Barcelona: Servicio de Estudios Caja de ahorros y pensiones de Barcelona, Revisado en:
[http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdfp.nsf/vico/ee15_esp.pdf/\\$file/ee15_esp.pdf](http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdfp.nsf/vico/ee15_esp.pdf/$file/ee15_esp.pdf)

Held, D., McGrew, A. Goldblatt, D. y Perraton, J. (2002) Transformaciones globales: política, economía y cultura. México, D. F.: Oxford University Press.

Hellman, J.; Kaufmann, D. (2001) La captura del Estado en las economías en transición Tomado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

Jaramillo Salazar, H. (2005) Hacia un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Bogotá: Centro editorial Universidad del Rosario.

Jessop, R. (1999) Crisis del Estado de Bienestar. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Kahhat, F. (2003) Gobernabilidad y Estado en América Latina. En Revista Foro 21, revista de la
Santiago de Chile: Fundación Chile 21. Tomado de:

<http://www.chile21.cl/medios/PDF/26a7.pdf>

Kent, R. (2002) Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años
noventa. Estudios Comparativos. México: Fondo de Cultura Económica, FLACSO.

Lanz R. (comp.) (2004) La universidad se reforma II. Caracas: UNESCO, ORUS, UPEL, MES,
Universidad Central de Caracas, Venezuela.

López F.; Maldonado A. (Comp.) (2002) Educación Superior latinoamericana y organismos
internacionales: un análisis crítico”. Bogotá: UNESCO, Boston College, Universidad San
Buenaventura.

Lyanga, A. (2003) Política Educativa: Naturaleza, historia, dimensiones y componentes actuales.
Valencia, España: Edicions Culturals Valencianes,

Malagón Plata, L. (1999) Educación, trabajo y globalización: Una perspectiva de la universidad.
En: Revista iberoamericana de educación superior y sociedad. México: IESAL/UNESCO.
Vol. 10, Nº 2, p. 29-52.

Mollis Marcela (Comp.) (2003) “Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o
alteradas? La cosmética del poder financiero”. 1ª edición, Buenos Aires Clacso, 2003

Noguera Ramírez, C. E. (2003). Las Políticas para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación: ¿Igualdad de Oportunidades o Discriminación?. Revista Colombiana De Educación, (44). <https://doi.org/10.17227/01203916.7762>

Orlansky D. (1998) Políticas de descentralización y desintervención Estatal Preparado para su presentación en el XXI Congreso Internacional de LASA, Chicago, Illinois Septiembre 24-26.

República de Colombia (1991/2018). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Legis.

República de Colombia. (1992) Ley 30 de 1992 “Por medio de la cual se expide la ley general de educación”

República de Colombia. (1994) Ley 115 de Febrero 8 de 1994. “por la cual se expide la Ley General de Educación”.

República de Colombia. (2008) Ley 1188 de Abril 25 de 2008. “Por la cual se regula el registro calificado de los programas de educación superior”.

República de Colombia. (2006). Lineamientos para la acreditación de programas. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Consejo Nacional de Acreditación.

República de Colombia. (2019) Decreto 1330 de 25 de julio de 2019. “Por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación”. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Sarmiento A. (1993) Historia de las reformas educativas en Colombia. En Revista: Planeación y desarrollo Vol. XXIV N° 3. Septiembre-diciembre. Pág. 119-120.

Soto Arango, D y Lafuente Guantes M (2007). “Autonomía y modelos Universitarios en América Latina”. Tunja: Universidad de León, RUDECOLOMBIA, ASCUN, UPTC.

Universidad Nacional de Colombia. (2002) Seminario Latinoamericano Sobre Educación superior: análisis y perspectivas. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Vergara Silva, J.C. (1999) El lenguaje en la era digital. En: Revista Escuela de Administración de Negocios, No. 36 pp. 5-12.

Zerda, A.; Bejarano, P.; Orjuela, F. (Eds.) (2009) La educación superior. Tendencias, debates y retos para el siglo XXI: Sostenibilidad y financiación. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.