

**ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA
PÚBLICA PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN
COLOMBIA EN EL ESCENARIO DE LA PAZ, BAJO LAS CARACTERÍSTICAS
DE LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÀ D.C.**

2014

**ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA
PÚBLICA PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN
COLOMBIA EN EL ESCENARIO DE LA PAZ, BAJO LAS CARACTERÍSTICAS
DE LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA.**

LUISA FERNANDA GUTIÉRREZ PALACIOS

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÀ D.C.**

2014

**ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA
PÚBLICA PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN
COLOMBIA EN EL ESCENARIO DE LA PAZ, BAJO LAS CARACTERÍSTICAS
DE LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA.**

LUISA FERNANDA GUTIÉRREZ PALACIOS

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA.

DIRECTOR TRABAJO DE GRADO

WILSON DANIEL PALACIOS GARCÍA

PHD. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÀ D.C.

2014

Contenido

1. Justificación	5
2. Pregunta de investigación	8
3. Objetivos	8
3.1. Objetivo general	8
3.2. Objetivos específicos	8
4. Metodología	9
5. Marco teórico	10
5.1. Gestión Pública del Estado	10
<i>La Nueva Gobernanza y Nuevo Servicio Público</i>	10
<i>El Nuevo servicio público</i>	13
5.2. Gobierno abierto y visión relacional de las políticas publicas	15
5.3. El Estado Colombiano	16
5.4. El Estado y su compromiso con la educación	18
<i>Gestión pública en el marco de la educación</i>	20
6. Análisis Acuerdo por lo superior 2034	21
6.1. Acuerdo por lo superior 2034	21
6.2. Referente de elementos de análisis: Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.	23
6.3. Modelo de desarrollo gestión pública CLAD	27
7. Conclusiones finales	41
8. Referencias documentales	48
8.1. Referencias bibliográficas	48
8.2. Referencias de documentos legislativos	52

1. Justificación

El presente trabajo se justifica en la medida en que se circunscribe a la línea de investigación: *Políticas Públicas Sociales de Pobreza Desarrollo e Inclusión Social* de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y la relación con el tema de educación del país, como camino determinante hacia un pueblo mejor formado académicamente cuyas repercusiones se evidencian en la disminución de los índices de pobreza en Colombia.

Se pretende resaltar la importancia de la educación como elemento determinante del éxito de procesos que buscan la erradicación de la pobreza, el aumento de los niveles de economía y por tanto el desarrollo del país.

Respecto al concepto de desarrollo, nos acogemos a la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el documento “*Informe sobre desarrollo humano*”:

...el desarrollo es mucho más que el crecimiento o caída de los ingresos de una nación. Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses.

Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas. Así el desarrollo es mucho más que el crecimiento económico, este es solo un medio, Uno de los más importantes, para expandir las opciones de la gente”. (PNUD, 2014)

Por esta razón, se considera importante el análisis del manejo de las políticas de educación en Colombia, y el gran impacto que estas generan en cualquier proceso de desarrollo.

La mirada al manejo de la educación, desde diferentes instancias, nos permite aproximarnos a la comprensión de lo que realmente se convertirá en un consenso, enmarcado dentro del fortalecimiento de políticas públicas de educación, sobre los lineamientos que permitan mejorar políticas en esta materia, que como se mencionó, es de vital importancia para el mejoramiento continuo de la educación.

Las instancias que tomamos como referente para el análisis de una “propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz”, serán aquellas organizaciones que tuvieron representación en la creación de dicha propuesta, dentro de las que se encuentran:

El Estado Colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), la Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

Además, se contó con la representación de: universidades privadas, públicas y de economía solidaria; instituciones tecnológicas, comunidades académicas, profesores universitarios y estudiantes.

De igual manera, dentro de las políticas del actual gobierno colombiano en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos, con ayuda de su Ministra de Educación Gina Parody, es posible identificar la gran importancia que se le dá al tema de la calidad de la educación. En el discurso de posesión del mandatario Juan Manuel Santos (2014-2018), mencionó que dentro de los objetivos se busca lograr “*una Colombia en paz, con equidad y educada*”. Este objetivo, convertido en

política de gobierno, ubica a la educación en un lugar fundamental para conseguir la transformación del país. Para apoyar estas políticas, el gobierno estableció cambios normativos que incluyen la asignación del mayor presupuesto de la nación (28,9 billones de pesos) a este sector, y aumento de la cobertura, calidad e intensidad del mismo.

Por otra parte, hemos considerado importante analizar la mirada supranacional basados en el informe *“Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Colombia 2012”* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el cual se plantean elementos esenciales a ser tenidos en cuenta para una mejor cualificación de la educación.

Así mismo, la coyuntura actual del país para el eventual ingreso a los mercados e instituciones de cooperación internacional tales como la misma OCDE, establece retos relacionados con la calidad de la educación, pues es un elemento presente en todos los lineamientos establecidos para mejorar el sistema de educación a nivel mundial. El ingreso del país a esta organización es de vital importancia ya que es un mecanismo para realizar reformas a las diferentes políticas públicas teniendo como referente un grupo de países, los cuales con sus buenas prácticas en diferentes materias, son un ejemplo a seguir en relación con la búsqueda de aseguramiento de calidad y prosperidad de estos.

Finalmente, y teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, este trabajo de investigación, se justifica en la importancia de conocer por medio de una visión relacional, el ideal de la búsqueda del aseguramiento de la calidad de la educación y la manera en la que el país está trabajando para asegurar la existencia de programas y políticas enfocados en dicha materia.

2. Pregunta de investigación

¿Cuáles son los elementos característicos de los modelos de la nueva gestión pública, presentes en el proceso de formulación de la propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz?

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Realizar un análisis de la formulación de la propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz, bajo los postulados de los nuevos modelos de gestión pública.

3.2. Objetivos específicos

- Identificar a la luz de la Nueva Gestión Pública, los actores que intervinieron en el proceso de formulación de la propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz.
- Realizar una evaluación a los elementos desarrollados en el acuerdo por lo superior 2034 desde una perspectiva participativa.
- Realizar un análisis prospectivo de las propuestas del acuerdo por lo superior 2034 siguiendo los lineamientos de la Nueva Gestión Pública.

4. Metodología

El enfoque metodológico del presente trabajo, es el estudio comparado, el cual por medio de vínculos entre: el documento Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI del CLAD, Y El Acuerdo por lo Superior 2034, presenta las diferentes perspectivas relacionadas con el aspecto de la educación superior en el país¹.

Esta metodología pretende por medio de nexos de la concepción y sugerencias de aspectos relacionados con mejora de la educación del país, entender la situación actual de las directrices guías de la educación desde diferentes perspectiva, que se evidencian en el trabajo relacional en la formulación de la propuestas, para cumplir con el requisito de la globalización de establecer relaciones entre organizaciones que tienen impacto sobre esta situación

En el contexto globalizado en el que nos encontramos actualmente, es necesario tener referentes internacionales que ayuden a ampliar la visión de diferentes temáticas. De igual manera, tener en cuenta a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales (sociedad civil organizada), ONGS e internacionales, permite realizar el análisis de las políticas existentes en el tema de la educación, y por tano la formulación de una propuesta basada en elementos presentados por el CLAD referentes a los nuevos modelos de gestión pública.

¹ Es necesario hacer referencia en este punto a que la finalidad de los estudios comparados no está dirigida a la demostración de tendencias sino a la descripción de la realidad que se está analizando.

5. Marco teórico

5.1. Gestión Pública del Estado

La Nueva Gobernanza y Nuevo Servicio Público

Según Aguilar (2010), debido a las crisis mundiales los contextos políticos cambiaron, mientras que las estructuras políticas no lo hicieron, razón por la cual los gobiernos se empezaron a caracterizar por una constante ineficiencia en los procesos de organización estatal. Esta situación llevó a analizar a los estudiosos en el tema, la problemática global referida al gobernar y no al gobernante ya que la legitimidad de estos, estaba dada por los procesos democráticos en los que eran elegidos, mientras que las acciones gubernamentales no se legitimaban en la medida en que no respondían a la necesidad de generar bienestar y desarrollo social. Frente a esta situación, la manera de solucionarla se dá a través de procesos de gobernabilidad y gobernanza.

La gestión pública se concibe entonces como una herramienta para llevar a cabo los diferentes procesos de gobernabilidad y gobernanza. La gestión pública puede entenderse como el espacio en el que se llevan a cabo procesos políticos que demuestran el ejercicio que desarrolla el gobierno en la búsqueda de construcción estatal, (relaciones horizontales entre gobierno y sociedad) a través de estos dos procesos.

La gobernabilidad es entendida como la capacidad que tienen los gobiernos de responder de una manera adecuada a las demandas de los ciudadanos.

La gobernanza por su parte se refiere al grupo de actores estratégicos que intervienen en dichos procesos de gobernabilidad, a las interacciones que se

encuentran mediadas por las instituciones y que buscan transformar todas las necesidades sociales en políticas públicas. (Prats, 2003)

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede evidenciar que a lo largo de la historia, se le ha dado un papel predominante a la relación que se teje en torno a las maneras de desarrollar procesos de gobernabilidad² y a la administración de lo público³. Dicha relación en un primer momento, se tornaba difusa y buscaba la separación, situación que ha venido cambiando gracias a la aparición de modelos burocráticos en la gestión de lo público, haciéndose cada vez más estrecha.

Esta situación, se caracteriza por la provisión de servicios dentro de un marco estrictamente normativo, representada por la necesidad de crear alianzas con el sector privado para la prestación de servicios. Todas estas maneras de gestionar lo público basándose en la prestación eficaz de servicios a la sociedad, es la que se ha encargado de legitimar la administración pública, habilitando a su vez el sistema político en general.

Osborne (1992), expone las principales ideas y características que ha tenido el ejercicio del gobierno desde la época de la industrialización, que como se mencionó anteriormente, se fundamentaba en procesos centralizados, burocráticos y altamente normativos. Expone que vivimos en una sociedad cambiante lo cual exige modificaciones en las maneras en que se concibe la gestión de lo público y por tanto las maneras en las que se realiza la gestión en sí.

² Definida por Antonio Camou como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001:36)

³ La administración pública se puede entender como el conjunto de procesos en sí mismos que se realizan en un contexto en el que se gestiona y administra lo público. El desarrollo de esta función implica procesos políticos tales como la creación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Según Arenilla (2010), la administración pública es un medio por el que “se interactúa frecuentemente y se satisfacen los intereses de los ciudadanos mediante normas y acciones concretas” (pág. 41), así mismo, la entiende como la disciplina encargada de estudiar las estructuras gubernamentales, su manera de llevar a cabo acciones y por tanto de establecer procesos de mejora

Sugiere la aplicación de las estructuras gubernamentales a los contextos actuales para que así, los gobiernos tengan influencia efectiva en el manejo del gobierno. Igualmente, expone que es necesaria la creación de instituciones estructuralmente fortalecidas de tal manera que sean flexibles y se puedan adaptar a los diferentes contextos para que sean capaces de sobrevivir al cambio, - que sean activas y no estáticas -.

Es en este punto, Osborne sugiere diez principios que se deben seguir para hacer cada vez más eficientes los procesos de gobernabilidad:

El gobierno no se debe enfocar simplemente en la prestación de servicios, sino por el contrario debe establecer mecanismos por medio de los cuales la sociedad empiece a tener espacios de trabajos que les permitan conseguir sus objetivos;

Se deben brindar herramientas útiles para el auto sostenimiento de la sociedad, dejar de convertirse en un Estado de Bienestar, buscando generar mayor compromiso ciudadano;

Establecer alianzas público-privadas, privado-públicas y público-públicas, donde la competitividad sea el principal fundamento;

Establecer como prioridad los objetivos y no las reglas que se deban cumplir;

Generar procesos de evaluación de objetivos donde se mire qué se hace, cómo se hace y para qué se hace; ver al ciudadano como un cliente en la prestación de servicios;

Acceder a espacios de inversión y no de gasto;

Ser previsor en la creación de políticas para poder sobrevivir a cualquier consecuencia alterna que se presente en la implementación de las mismas;

Descentralizar las labores gubernamentales por medio de la asignación de tareas y finalmente buscar una implementación de los mecanismos de mercado al gobierno.

El Nuevo servicio público

Denhardt (2000), establece que aparte de los modelos de la vieja administración pública, y la nueva gestión pública, surge una tercera opción denominada “*Nuevo Servicio Público*” la cual, según sus palabras, se caracteriza por tener una ciudadanía activa basada en los lineamientos de la democracia participativa; se habla de comunidad y sociedad donde se trabaja con los ciudadanos y para ellos para lograr espacios de integración. Las instituciones se caracterizan por la capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos por medio de decisiones consensuadas.

Establece siete principios que deben ser tenidos en cuenta cuando se hable del *Nuevo Servicio Público*: servir en lugar de dirigir, lo cual requiere un trabajo interactivo entre múltiples actores; se debe tener en cuenta que el principal objetivo es preservar el interés público; generar procesos estratégicamente asignando responsabilidades y donde el gobierno sea accesible a todos; entender que los ciudadanos son ciudadanos y no clientes; realizar procesos de rendición de cuentas pero entendiendo que son procesos complejos; dar una valoración a las personas y no solo a su productividad y respetar los recursos públicos.

Finalmente concluye argumentando que la eficiencia y la productividad no se deben descartar, sino que se deben saber aplicar a contextos democráticos en el que predominen los intereses comunes.

Los dos autores anteriormente mencionados, concluyen que la mejor manera de crear soluciones a problemáticas sociales, es brindarle un papel principal a la ciudadanía y no solo en la medida en que son receptores de políticas sino en el proceso de creación de las mismas. Generar espacios que integren maneras de pensar los fenómenos desde diferentes perspectivas, para lograr soluciones completas y efectivas; se deben asignar responsabilidades, generar espacios

colaborativos, y aunque la norma es un factor importante, no es fundamental para los procesos de búsqueda de mejora de la sociedad.

Los autores reconocen la necesidad de implementar procesos de rendición de cuentas, pero Denhardt, va más allá, reconociendo que son procesos a los que no es muy fácil acceder o desarrollar, y por tanto a los que se les debe prestar atención y reconocer que no es simplemente decir qué se hace y cómo se hace, sino que se deben tener en cuenta factores que pueden llegar a complejizarla como la constitución del país, las normas y los intereses de los ciudadanos.

Frente a todo lo anterior, se puede rescatar la idea de la necesidad de acoplar los procesos gubernamentales a las situaciones y tiempo actual, las concepciones que se tengan del gobierno, los intereses y necesidades de los ciudadanos, ya que son aspectos determinantes de la manera en que se desarrollan los fenómenos políticos en la sociedad.

Peter Drucker propone que, *“Gestión es hacer las cosas bien, liderazgo es hacer las cosas”* Es importante tener presente esta concepción ya que, para nosotros, resume la manera en que se debe abordar cualquier proceso de gestión, hay que entender que el gobierno no solamente existe para ejercer liderazgo en la sociedad, sino que es necesario que haga las cosas bien, y una manera que seguramente traerá resultados positivos, es implementando los aspectos anteriormente mencionados, por medio de procesos de integración del gobernador con sus gobernados, eliminando la idea que son aspectos diferentes y entendiéndolos con una lógica de complementariedad.

En este contexto, se hará entonces referencia a una doctrina política que en la actualidad tiene gran influencia en el desarrollo de los procesos de gobernabilidad y gobernanza a nivel mundial: el Gobierno abierto desde una visión relacional.

5.2. Gobierno abierto y visión relacional de las políticas públicas

Valenzuela (2012) define el gobierno abierto como:

la respuesta que surge frente a los modelos de gobernanza que no han terminado su proceso de solidificación, frente a los modelos de gestión pública agotados por expectativas que no se han cumplido y ante la falta de un andamiaje institucional y funcional que permita una verdadera rendición de cuentas. (pág. 1)

Esta definición, nos presenta los elementos fundamentales que son necesarios para la legitimación del sistema político teniendo en cuenta un trabajo colaborativo en el que los ciudadanos, el gobierno y demás organizaciones de la sociedad civil tengan influencia en el manejo de la gestión de lo público de una manera eficiente y eficaz.

Este autor, también se refiere a los principales elementos que caracterizan los procesos desarrollados en el marco del gobierno abierto: transparencia activa, participación cívica y colaboración. La primera hace referencia a la capacidad del gobierno para ejercer una rendición de cuentas adecuada, en transmitir a la ciudadanía en general la información gubernamental de los asuntos concernientes a todos; la segunda, por su parte, establece la necesidad de un trabajo colaborativo con los ciudadanos; y colaboración a la existencia de diferentes aspectos que ejerzan un proceso de complemento y apoyo para el desarrollo de la gestión de lo público.

La democracia de los países en los que el gobierno abierto puede desarrollarse debe ser de carácter asociativo, con una ciudadanía activa e informada y donde los espacios públicos se desarrollen de una manera más horizontal y menos jerárquica. Así mismo, el desarrollo de políticas públicas en red

bajo el contexto de una democracia asociativa en la que las problemáticas se solucionen de una manera colectiva. Valenzuela, (2012).

Finalmente, y con respecto al desarrollo de políticas en el gobierno abierto, el autor menciona que el ciudadano tiene un papel que va más allá de brindar una simple opinión, es el encargado de participar en todas las etapas de creación de las políticas públicas: en la formulación de la agenda debe existir un equilibrio entre las opiniones de los diferentes grupos de poder; la implementación debe estar bajo en contexto del *top down*⁴ y *bottom up*⁵, procesos de comunicación y cooperación; y finalmente en la evaluación debe desarrollarse una capacidad de aprendizaje de todos los actores.

5.3. El Estado Colombiano

Antes de referirnos al Estado Colombiano, presentamos una breve conceptualización sobre la relación entre el Estado y su acción: El Estado como la estructura y las organizaciones encargadas de llevar el poder de una sociedad, y como un “todo” dotado de soberanía y legitimidad. Por esto, se le atribuye la responsabilidad de la satisfacción de las necesidades básicas de esta, labor que realiza por medio de “*procesos integradores de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos*” (Vásquez, 2009) lo que se denomina políticas públicas. Por medio de estas, se busca “*solucionar o prevenir una situación definida como*

⁴ Hace referencia a la construcción de objetivos desde una perspectiva de arriba hacia abajo, entendiendo al primero como el gobierno y al segundo como la ciudadanía. Se utiliza en políticas públicas para controlar y verificar la implementación de determinadas políticas

⁵ Este enfoque asume una preparación y activismo de la ciudadanía, en la medida en que son capaces de generar políticas desde su posición de ciudadanos y aportan al gobierno sus perspectivas con respecto a determinado tema.

problemática". Así mismo, estas se enfocan en la eliminación de la cooptación de los intereses comunes para evitar caer en una democracia agonal⁶.

El Estado Colombiano, es un Estado Social de Derecho⁷ con búsqueda del bienestar social, regido por la Constitución Política de Colombia de 1991, cuyo preámbulo⁸ expone el tema del fortalecimiento democrático como principio ordenador del sistema político. Los principios fundamentales están enfocados en la búsqueda de la prosperidad social, la participación y la protección de todos los habitantes⁹.

Actualmente en Colombia, se evidencia que el desarrollo de la democracia, entendida como base del sistema político, espacio de construcción de identidad cultural, de estabilidad económica, de justicia social y de consenso político no se ha llevado a cabo. Esto porque existen múltiples intereses personales que buscan ser suplidos mediante prácticas negativas que corroen el mercado y por tanto los recursos sociales, generando que los objetivos de determinados sectores, tales como el de la educación, no se desarrollen de tal manera que busquen un

⁶ La Democracia Agonal es definida por Daniel Innerarity como *"la falsa expectativa de que la liberación democrática del régimen gubernamental colombiano, alcanzara acuerdos universales enfocados en la búsqueda de satisfacer las necesidades comunes, cuando se vive en escenarios de combate abierto y cuando la corrupción es el factor sobre el que se basan la mayoría de las regulaciones sociales"*

⁷ ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁸ El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia

⁹ Según las proyecciones 2005-2020 del DANE, Colombia cuenta con una población de 47.662.951 personas.

beneficio y crecimiento social. (Transparency International, 2013). Es por argumentos como el anterior, que buscamos entrar en terrenos de la investigación en el tema de la gestión pública como herramienta de eficiencia y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos

5.4. El Estado y su compromiso con la educación

Una de las principales tareas del Estado como ente organizador de la sociedad en todos sus aspectos, es generar mecanismos de orientación social en determinadas materias. Para el caso del presente trabajo, este debe buscar la generación de una cultura de aprendizaje por medio del acceso, pertinencia, cubrimiento y calidad de la educación como se evidencia en el artículo 67 de la Constitución Política de 1991:

“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”

De igual manera, en el artículo 68, se hace referencia a la necesidad de delegar la tarea de la educación a personas con altas cualidades y capacidades tanto académicas como personales:

“La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente”

La Ley 115 de 1994, por medio de la cual se expide la ley general de educación en el país establece:

“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”.

Por todo lo anterior, se hace evidente la necesidad de una formulación de políticas públicas relacionadas con el tema de educación. Frente a esta situación, surge la necesidad de la creación de espacios de flujos de información de sectores que intervengan con coordinación del Estado, para la solución de problemas y fortalecimiento de políticas de interés general, en este caso relacionadas con el tema de la educación.

Este proceso de intervención estatal enmarcado dentro de la figura del liderazgo, se desarrolla por medio de la gestión de lo público teniendo como base un trabajo desarrollado dentro del Estado relacional. De acuerdo con Mendoza, (1991), citado por el CLAD, se identifica que el Estado relacional se caracteriza por:

“articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello comporta (producción y difusión de información, concienciar a la sociedad de sus responsabilidades, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí que convierta la naturaleza relacional

de su actividad en su principal atributo de identidad (Mendoza, 1991: 109-120; Mendoza, 1995: 29-41), citado en CLAD (2009).

Actualmente, Colombia hace parte del grupo *improved quality of education del Open Government Partnership*¹⁰, lo que hace evidente el interés de desarrollar trabajos en red en el tema de mejoramiento de la educación en el país.

Gestión pública en el marco de la educación

Como se mencionó anteriormente, el ejercicio y fortalecimiento de la educación en el país es una tarea que esta normativamente constituida como obligación en cabeza del Estado; pero al ver la importancia de los trabajos en red por su éxito en el desarrollo de la gestión del mismo, se hace evidente la necesidad de la creación de espacios que permitan el desarrollo de un trabajo colaborativo y que den como resultado políticas públicas efectivas y reales para solucionar las necesidades de la sociedad.

Y es precisamente en estas políticas públicas que centraremos nuestra atención. Por lo cual, tomaremos la definición de políticas públicas de Víctor Raúl Vásquez utilizada en el documento “Acuerdo por lo Superior 2034”: la política pública es el:

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas (o iniciativas de la sociedad civil) y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente

¹⁰ Grupo improved quality of education del Open Government Partnership encargado de establecer alianzas para que se teja una gestión efectiva de las políticas públicas, para que se mejore el servicio público, aumente la integridad del sector público, se desarrollen comunidades más seguras y se aumente la responsabilidad institucional en las sociedades. Valenzuela, (2012).

determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”
(pág. 156).

Esta definición de políticas públicas, hace necesaria la existencia de trabajos en red para que la gestión del Estado sea, si no en su mayoría exitosa, con menores opciones de fracasos en los procesos de solución de problemáticas y fortalecimiento de aspectos socialmente compartidos como lo es la educación. Y es precisamente allí donde cobra fuerza nuestro tema de investigación definiendo el tema de la calidad de la educación superior desde diferentes escenarios y perspectivas.

6. Análisis Acuerdo por lo superior 2034

6.1. Acuerdo por lo superior 2034

La propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz, Acuerdo por lo superior 2034, es una iniciativa del Consejo de Educación Superior (CESU), como cumplimiento de sus funciones de asesoría al gobierno en materia de educación superior, en la que desarrolla por medio de análisis a consensos y disensos en las posiciones de diferentes actores relevantes en el tema de la educación superior en el país.

Se destaca en el documento, el proceso de participación activa de diferentes sectores involucrados, conto con la participación de 33.000 personas, se recopilaron 450 documentos, se tuvieron en cuenta 32 departamentos del país, se dieron 155 espacios de debate, se impactaron a 6 regiones, se desarrollaron 2 eventos internacionales y participaron todas las Instituciones de Educación Superior de país.

La estructura de la propuesta está dividida en 8 capítulos: en la primer parte, se realiza una presentación al documento y se exponen antecedentes y metodología a desarrollar en la propuesta, posteriormente se presenta una contextualización de la situación actual de la educación en el país y se hace referencia a los diez temas establecidos como pilares para el desarrollo de la propuesta:

- 1) Educación inclusiva: acceso, permanencia y graduación.
- 2) Calidad y pertinencia.
- 3) Investigación: ciencia, tecnología e innovación (social).
- 4) Regionalización.
- 5) Articulación de la educación superior con la educación media y la educación para el trabajo y el desarrollo humano: hacia un sistema de educación terciaria.
- 6) Comunidad universitaria y bienestar.
- 7) Nuevas modalidades educativas.
- 8) Internacionalización.
- 9) Estructura y gobernanza del sistema.
- 10) Sostenibilidad financiera del sistema.

En una siguiente parte, se determinan la misión y la visión propuestas para el sistema de educación superior 2034, así como la prospectiva y el plan estratégico y sugerencias para la adecuada puesta en marcha de dicha propuesta.

6.2. Referente de elementos de análisis: Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo público internacional, enfocado en la “modernización de las administraciones públicas, como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social” de los países. Su labor es la de establecer espacios en los que se compartan experiencias y conocimientos relacionados con las diferentes reformas del Estado que se desarrollan en los países miembros.

Colombia hace parte de este grupo por medio del Departamento Administrativo de la Función pública (DAFP) cuya función es la de regular el ejercicio de la gestión de lo público en el país, y por medio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) la cual es una institución que se enfoca en “la capacitación, formación y desarrollo, desde el contexto de la investigación, docencia y extensión universitaria, de los valores, capacidades y conocimientos de la administración y gestión de lo público que propendan a la transformación del Estado y el ciudadano”.

El CLAD, desarrolló un documento denominado “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, en el que representantes de los países miembros de esta organización, realizaron una revisión a las diferentes experiencias de la aplicación de los modelos de gestión pública tradicionales que se habían utilizado para generar desarrollo, encontrando grandes falencias las cuales resumen en lo que denominan los “*siete legados negativos de la gestión pública tradicional*”: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático.

Con respecto al proceso de reglamentación y manejo que se le ha dado en Colombia al tema de la educación superior, se pueden evidenciar varios de estos rasgos característicos, en la medida en que el abordaje que se le da a este, por ejemplo en la Constitución Política de 1986, es mínimo y se limita a dejar la regulación de esta en manos de la religión católica, y estableciendo que solo la educación primaria será de carácter gratuito pero no obligatorio para los ciudadanos.

Situación que se fue regulando con el establecimiento de la constitución de 1991, donde la creación de figuras como la descentralización, la democracia participativa y el fortalecimiento de la acción popular, permeó varias esferas sociales como la educación, aumentando la cobertura en niveles de básica y media en un gran nivel. En este contexto se reglamentaron varias normas dentro de las que se encuentran:

- Ley 30 de 1992, encargada de regular el servicio público de la educación superior en el país por medio de los siguientes elementos: autonomía universitaria, creación del CESU como entidad coordinadora de las políticas enfocadas en materia educativa, clasificación de instituciones y campos de acción de la educación superior y creación del Sistema Nacional de Acreditación (SNA) cuya función es velar por el cumplimiento de requisitos mínimos de calidad de las instituciones de educación superior.
- Ley 115 de 1994, como normatividad que establece los parámetros del ejercicio de la función pública de la educación en general, haciendo énfasis en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
- Ley 749 de 2002, referente a la regulación de la educación en los niveles técnicos y tecnológicos.

- Ley 118 de 2008, por medio de la que se crea la figura del registro calificado como herramienta utilizada por el SNA para el aseguramiento de calidad de las diferentes instituciones.

Pese a todas las regulaciones existentes y a la nueva perspectiva que se quería implementar con la constitución del 91, las etapas de formulación e implementación de políticas públicas, no se ajustaron a las realidades que se presentaban en diferentes materias, como lo es el caso de la educación, pues aunque se buscaba reglamentar la educación como un derecho de todos los ciudadanos, y mejorar niveles como la cobertura, no se pensó en la necesidad de acoplar dichas acciones al contexto globalizado, el cual en palabras de Pratts (2003), requiere un establecimiento de una gobernanza global democrática donde las acciones se sustenten en una base de cooperación, ambiente de paz y respeto a los derechos humanos, y donde exista una relación de pares entre los poderes políticos, sociales y económicos que haga posible la participación de todos los actores en la gestión pública.

Por esta razón, el CLAD, determino a importancia de establecer herramientas de gestión enfocadas en la adopción de medidas de la nueva gestión pública para que se logre la consecución de un Estado que pueda producir desarrollo en todos los niveles. Ellos exponen cinco niveles relevantes para desarrollar reformas en la gestión de lo público:

- Democratización de la gestión pública
- Profesionalización de la función pública
- Nuevas tecnologías de gestión, destacando instrumentos de gobierno electrónico
- Gestión por resultados orientados al desarrollo
- Mecanismos de gobernanza.

A continuación, se realizara una revisión al proceso de formulación del acuerdo por lo superior 2034, con base en las herramientas del CLAD, enfocadas en la gestión pública anteriormente mencionadas, para verificar si existen elementos suficientes o no, en dicha propuesta para que se pueda implementar de tal manera que sea efectiva, eficiente y eficaz.

6.3. Modelo de desarrollo gestión pública CLAD

Este modelo CLAD se basa en los aspectos de democratización de la gestión pública, la profesionalización de la función pública, las nuevas tecnologías de gestión, la gestión por resultados orientados al desarrollo y los mecanismos de gobernanza:

Modelo de Desarrollo Gestión Pública CLAD ¹¹														
1.Democratización de la gestión pública			2.Profesionalización de la función pública			3.Nuevas tecnologías de gestión			4.Gestión por resultados orientados al desarrollo			5.Mecanismos de gobernanza		
	Aplica	No aplica		Aplica	No aplica		Aplica	No aplica		Aplica	No aplica		Aplica	No aplica
1.1	■		2.1	■		3.1	■		4.1	■		5.1	■	
1.2	■		2.2	■		3.2	■					5.2	■	
1.3	■		2.3	■		3.3	■					5.3	■	
						3.4	■					5.4	■	
												5.5	■	

¹¹ Fuente: Elaboración propia, basada en el documento “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI” CLAD, (2010).

De acuerdo con el documento ya mencionado, la numeración del modelo anterior, hace referencia a los siguientes elementos bajo los que se analizará el acuerdo por lo superior 2034:

Categoría: 1. Democratización de la gestión pública	
Parámetros	Indicadores
1.1. Transparencia de acciones estatales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso a informaciones y procesos de toma de decisiones gubernamentales
1.2. Ciudadanía activa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación social ▪ Movilidad de organizaciones sociales ▪ Participación del tercer sector de la sociedad
1.3. Asociatividad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación como derecho ▪ Formas institucionalizadas de participación ciudadana ▪ Control sobre acciones gubernamentales
1.4. Participación social en la evaluación de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibilidad de sugerir ideas con respecto a cambios o mantenimiento de un servicio público

Categoría: 2. profesionalización de la gestión pública	
Parámetros	Indicadores
2.1. Meritocracia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profesionales eficientes y ágiles ▪ Profesionales responsables y transparentes ▪ Capacitación y motivación continua ▪ Evaluaciones de desempeño
2.2. Accountability	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendición de cuentas por parte del gobierno y ciudadanía implicada en diferentes procesos ▪ Evaluaciones de desempeño
2.3. Manejo de la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ética pública ▪ Mejora en niveles de desempeño ▪ Calidad
Categoría: 3. Nuevas tecnologías de gestión	
Parámetros	Indicadores
3.1. e-government	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medios que faciliten la participación de los ciudadanos en la gestión ▪ Construcción de sociedad de la

	información y del conocimiento
3.2. Racionalización de actividades administrativas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Buen manejo de cuentas públicas ▪ Descentralización ▪ Monitoreo de programas y políticas
3.3. Open government	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transparencia ▪ Participación ▪ Colaboración
3.4. Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas de desburocratización
Categoría: 4. Gestión por resultados orientados al desarrollo	
Parámetros	Indicadores
4.1. Lógica orientada hacia resultados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo económico, social y político ▪ Desarrollo sustentable ▪ Aprendizaje organizacional
Categoría: 5. Mecanismos de gobernanza	
Parámetros	Indicadores
5.1. Relaciones intra gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconcentración del poder ▪ Autonomía

5.2. Intersectorialidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integralidad ▪ Inclusividad
5.3. Integración regional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralización
5.4. Relaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intercambio de experiencias
5.5. Asociaciones público privadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulación estatal en procesos de asociación entre sectores

A continuación se realizará una evaluación de los parámetros anteriormente mencionados, por medio de la existencia o no de los indicadores en el proceso de formulación de la propuesta de política pública para a excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz:

Con respecto a la democratización de la gestión pública:

- Transparencia de las acciones estatales, se encuentran dos aspectos a evaluar: Acceso a informaciones y participación en procesos de toma de decisiones gubernamentales. En el acuerdo por lo superior 2034, se evidencia la capacidad de respuesta del gobierno frente a la puesta en común de cada una de las etapas de desarrollo de dicha propuesta, se encuentra que brindan información de la manera como se desarrolló desde sus inicios la preparación de esta por medio de “el gran dialogo nacional por la educación superior” en el que se generó un espacio “abierto público y participativo” donde se desarrollaron 138 encuentros y convocatorias públicas entre otros. De igual manera, se encuentra información clara del financiamiento de la educación superior, la situación actual de esta, estadísticas referentes a IES, estudiantes, matriculas, cobertura, deserciones, oferta de programas, titulaciones y profesores. Datos que presentan la transparencia del gobierno en la medida en que presenta la

situación real de la educación superior en el país desde diferentes ángulos y en perspectiva comparada, haciendo que el trabajo se desarrolle bajo una contextualización real que ayuda a la efectividad de las propuestas de mejora.

- Ciudadanía activa: aspectos a evaluar: Participación social, movilidad de organizaciones sociales, participación del tercer sector de la sociedad¹². Se puede evidenciar la participación de sectores sociales-académicos, con una representación del 68%, donde están incluidos rectores de universidades, instituciones universitarias, instituciones tecnológicas, instituciones técnicas, instituciones de economía solidaria, representantes de los profesores, de los estudiantes y de las comunidades académicas. Con respecto a los movimientos sociales, se reconoce la participación de la Federación Nacional de Representantes Estudiantiles de Educación Superior (FENARES), la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU) y la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) por medio del aporte de documentación en el proceso de formulación de la propuesta.
- Asociatividad: aspectos a evaluar: participación como derecho, formas institucionalizadas de participación ciudadana y control sobre acciones gubernamentales. A lo largo de la formulación de la propuesta, se ha evidenciado la importancia existente en la participación de diferentes actores estratégicos al proceso, que desde diferentes perspectivas manejen las multidimensiones del tema. Es por esto que se denomina “acuerdo” establecido por: análisis críticos, diálogos regionales, investigaciones especializadas, referentes internacionales, valoraciones, tomas de posición y encuentros en torno a referentes de calidad” básicamente de cinco grupos de interés: gobierno nacional, universidades, profesores, estudiantes y

¹² Entendido como aquellas organizaciones no gubernamentales (ONG`s) que son entidades sin ánimo de lucro y que prestan algún servicio social a determinada población.

visiones internacionales. Estos grupos han desarrollado un papel fundamental en el aporte de ideas y visiones desde sus perspectivas, y a la vez se está brindando la oportunidad de evaluar el desempeño de las diferentes instancias a lo largo de la implementación, como resultado de la concepción que indica que la educación es una actividad que debe estar constantemente revisada y retroalimentada para que se ajuste a las diferentes realidades sociales fortalecida en la medida en que al existir cambios de gobiernos no se deje de lado imposibilitando su continuidad.

- Participación social en la evaluación de servicios públicos: aspectos a evaluar: posibilidad de sugerir ideas con respecto a cambios o mantenimiento de un servicio público. Como se mencionó anteriormente, el CESU al encabezar el desarrollo de la propuesta, determinó la importancia del acompañamiento de todos los sectores sociales a lo largo de las etapas de desarrollo de la misma, de manera tal que existe un empoderamiento de la sociedad y las organizaciones que en ella convergen desde el inicio, con la posibilidad de establecer acuerdos y modificaciones en todos sus escenarios. De igual manera, el acuerdo abre espacios para que se fortalezcan los mecanismos de evaluación permanente de resultados, avances y logros en la implementación de la propuesta para que así sea un proceso con altos niveles de calidad.

Con respecto a la profesionalización de la gestión pública:

- Meritocracia: aspectos a evaluar: profesionales eficientes y ágiles, responsables y transparentes, capacitación y motivación continua y evaluaciones de desempeño: este aspecto se relaciona directamente con los docentes, quienes se convierten en actores fundamentales en cualquier actividad académica y son reconocidos como tal en el acuerdo. El acuerdo menciona que los docentes deben estar formados “en el marco de una docencia inclusiva (centrada en el aprendizaje de los estudiantes) de

manera que puedan llevar a cabo una práctica pedagógica coherente con la diversidad de los currículos y del contexto colombiano” (Acuerdo por lo superior 2034 pág. 132). En lo referente a las evaluaciones de desempeño, se definieron como referente dos instrumentos que se han venido aplicando actualmente en el Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Acreditación: el registro calificado¹³ y la acreditación de calidad¹⁴.

- Accountability: aspectos a evaluar: rendición de cuentas por parte del gobierno y ciudadanía implicada en diferentes procesos y evaluaciones de desempeño. A lo largo de la propuesta, se encuentran presentes elementos que dan razón del manejo que el gobierno le ha dado a la educación, por ejemplo, en lo referente a la oferta pública y la financiación de la educación superior, especificando que los recursos de funcionamiento e inversión se encuentran reglamentados por el artículo 86 de la ley 30 de 1992. Y con respecto a la evaluación de desempeño, se le da un papel fundamental a las evaluaciones de desempeño por los diferentes actores a lo largo de las etapas de la propuesta.
- Corrupción: aspectos a evaluar: ética pública, mejora en niveles de desempeño, calidad: en el documento de Acuerdo por lo Superior desde el propio prólogo, se hace un llamado a la ética pública, allí Edgar Morín¹⁵ hace la reflexión respecto a la “religación” que debe existir al pensar procesos de construcción y manejo de lo público en la medida en que es un requisito para abordar de una manera adecuada cualquier proceso social.

¹³ “Herramienta por la cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad para la oferta y el funcionamiento de programas académicos por parte de las IES. El registro es de carácter obligatorio y está a cargo de CONACES.” (Acuerdo por lo superior 2034. pág. 97)

¹⁴ “Acto por el cual el Estado adopta la recomendación del CNA, fundamentada en la evaluación externa y su propia evaluación sobre calidad, organización, funcionamiento y cumplimiento de la función social de los programas académicos o de las instituciones como un todo” (Acuerdo por lo superior 2034. pág. 97)

¹⁵ Filósofo francés. Para ampliar información ir a: <http://www.edgarmorin.org/>

Con respecto a la calidad, esta hace parte de uno de los diez temas relevantes para la propuesta y es el objeto principal de las evaluaciones de desempeño anteriormente mencionadas.

Con respecto a las nuevas tecnologías de gestión:

- E-government: aspectos a evaluar: medios que faciliten la participación de los ciudadanos en la gestión, construcción de sociedad de la información y del conocimiento: inicialmente, se puede evidenciar que el uso de tecnologías se desarrolló desde el momento de convocatoria social a los diferentes actores, la información relevante se encuentra en las páginas web de las entidades que participaron, lo cual hace evidente el aprovechamiento de esta herramienta de gestión.

De igual manera, está contemplado el uso de las TICs como modalidad de oferta educativa en las diferentes regiones del país, haciéndola una opción “válida y legítima de calidad”, así mismo se establece que “el uso de las tecnologías de la información y comunicación, será un soporte fundamental para la innovación educativa, el aprendizaje y la enseñanza” (Acuerdo por lo superior 2034). Con la validación y legitimación de esta modalidad de enseñanza, se aporta a la construcción de la sociedad de la información y el conocimiento con el uso de herramientas que hacen parte de la globalización y por tanto de modernización de mecanismos educativos.

- Racionalización de actividades administrativas: aspectos a evaluar: buen manejo de cuentas públicas, descentralización, monitoreo de programas y políticas: partiendo de los pronunciamientos del presidente Juan Manuel Santos, el principal interés del gobierno será la mejora de la educación en el país, de lo cual se desprende el apoyo presupuestal para la misma. Lo cual obliga a fortalecer los organismos de control de manejo de cuentas públicas.

En lo referente a la descentralización, se ve con claridad que es uno de los pilares de la propuesta, haciendo que esta se acople a la gestión del país en diferentes aspectos. Hacen alusión a elementos que en palabras de Paramio (2000), se entendería como “racionalidad estratégica”, buscando elementos comunes que ayuden a la creación o fortalecimiento de identidades colectivas, en este caso, relacionadas con la educación. Se destacan las estructuras flexibles, dinámicas y universales, establecimiento de un sistema educativo sinérgico y cooperativo donde la participación inclusiva sea la base.

- Open government: elementos a evaluar: transparencia, participación y colaboración: la transparencia se evidencia en la medida en que a lo largo del proceso de formulación, la divulgación de la información gubernamental esté al alcance de los ciudadanos. La integración de los ciudadanos por medio de los diferentes grupos de interés se percibe desde el inicio del proceso, con trabajo participativo entre ciudadanía, gobierno y otras organizaciones.
- Inclusión: aspectos a evaluar: políticas de desburocratización: desde la construcción del “diálogo nacional”, se ha buscado una participación de todos los actores sociales con alguna clase de influencia en el tema de la educación: *“se construyó una política pública integral que permea e irradia los procesos de formación en la educación superior en toda Colombia y para todos los colombianos, potenciando una educación superior pertinente, propositiva, incluyente y de alta calidad, que sea accesible a todos los jóvenes”* (Acuerdo por lo superior 2034 pág. 23).

De igual manera, la inclusión hace parte del primer tema que estructura el sistema de educación en el país: se hace referencia a la necesidad de

fortalecer conceptos como el de la universalidad¹⁶, en el que todos los colombianos, independientemente de sus condiciones, tengan acceso a la educación de calidad. Finalmente, y no menos importante, en la visión propuesta a 2034, la inclusión se encuentra como un pilar determinante para una sociedad en paz, con miras al fortalecimiento educativo:

“Para el año 2034, el sistema de educación superior, será uno de los pilares sobre los cuales los colombianos habremos construido una sociedad en paz (justa, culta, democrática, solidaria, próspera, competitiva e incluyente), en la que convivan digna y pacíficamente ciudadanos libres, éticos, responsables y productivos”. (pág. 127)

Con respecto a la gestión por resultados orientados al desarrollo:

- Lógica orientada hacia resultados: aspectos a evaluar: desarrollo económico, social y político, desarrollo sustentable y aprendizaje organizacional: por medio del fortalecimiento del sistema de educación superior, se busca influir en uno de los principales aspectos que orientan el desarrollo de los países, generando productividad que irradia resultados positivos a las esferas económicas, sociales y políticas.

En la esfera económica, el adecuado desarrollo de la educación es de vital importancia y más cuando el presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional supera por primera vez al presupuesto asignado a defensa.

Respecto a los espacios de participación e inclusión se espera que a través de este acuerdo se ayude a que en la sociedad empiece procesos de eliminación de las brechas sociales existentes; y, políticamente, la

¹⁶ Universalidad entendida como la capacidad de potenciar y valorar la diversidad, promover el respeto a ser diferente y garantizar la participación de la comunidad en una estructura intercultural de los procesos educativos”. (Acuerdo por lo superior 2034 pág. 95)

descentralización como proceso guiado por el Estado, hace que se genere autonomía y se desburocratice el aparato estatal.

Con respecto al desarrollo sustentable, es de resaltar que el sistema de educación que se busca articular, se enfoque en la búsqueda de compromisos y responsabilidades de los diferentes actores, para ayudar al desarrollo adecuado de aspectos relacionados con la educación. Con todo esto, es evidente la capacidad que pueden llegar a tener las organizaciones para generar un aprendizaje autónomo por medio del desarrollo de sus experiencias en la materia.

Con respecto a los mecanismos de gobernanza:

- Relaciones intra gubernamentales: aspectos a evaluar: desconcentración del poder, autonomía: se encuentra que la propuesta está en cabeza el gobierno bajo diferentes organismos que aportan desde sus funciones al fortalecimiento de esta: MEN, DNP, ICFES, CNA, CESU, CONACES, e ICETEX. De igual manera, el CESU, mantiene un espacio de dialogo permanente con las comisiones sextas del Senado y la Cámara de Representantes, encargadas de legislar el tema de la educación en el país.
- Intersectorialidad: aspectos a evaluar: integralidad, inclusividad: es una propuesta “concertada con los protagonistas del sistema” lo que hace referencia a la existencia de procesos colaborativos. Por medio de esta estrategia se busca una aceptación general de los planteamientos de reforma al sistema educativo y que todos los sectores estén relacionados con el mismo hilo conductor y enfocado en el mismo objetivo: mejorar el sistema de educación superior en Colombia.

Por su parte, COLCIENCIAS, para apoyar la Intersectorialidad, se encargará de la creación de incentivos de generación y financiación de

programas para que exista una relación entre los sectores empresariales, universitarios, estatales y civiles.

- Integración regional: aspecto a evaluar, la descentralización: este aspecto fue de gran influencia en la elaboración de la propuesta, iniciando desde la creación de los diálogos regionales por la educación superior, encuentros en los que se buscaba tener una visión de la situación de la educación y las concepciones de la sociedad acerca de esta. Se desarrollaron seis encuentros:
 - Bogotá: Boyacá, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Huila, Meta, Tolima, Amazonas, Guainía, Arauca, Putumayo, Guaviare, Vaupés y Vichada
 - Cúcuta y Bucaramanga: Santander y Norte de Santander
 - Barranquilla: Atlántico, Bolívar, Cesar, Guajira, Magdalena, Sucre, Córdoba y San Andrés y Providencia
 - Medellín: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda
 - Cali: Nariño, Chocó, Cauca y Valle
 - Bogotá (Acuerdo por lo superior 2034 pág. 34)

De estos encuentros surgió el documento “*la voz de las regiones*” en el cual se encuentran las diferentes concepciones, experiencias y sugerencias de la población en relación con el tema de la educación. Lo cual hace evidente la importancia que se le dio a la visión general de ésta para buscar estrategias que ayudaran a que la implementación sea con una gran cobertura y acorde con el aspecto diferencial de cada región.

- Relaciones internacionales: aspecto a evaluar, el intercambio de experiencias: se contó con la participación de expertos internacionales en el tema de educación lo cual ayuda a que Colombia busque igualar su sistema de educación al de países fuertes en el tema. De igual manera, se responde así al proceso de integración mundial por medio del acogimiento de tendencias globales actuales y adaptación de las buenas prácticas de organizaciones de cooperación internacional como la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y la OCDE, entre otros.

La internacionalización hace parte de los diez puntos estratégicos y se enfoca básicamente en el ingreso al mundo globalizado, de manera que se legitimen los procesos internos en el país y el sistema de educación sea un escenario llamativo e interesante para otros países. Así mismo, el ingreso a este mundo globalizado, permite que se abran oportunidades para el aumento de educación de los colombianos en otros países.

- Asociaciones público-privadas: aspecto a evaluar, la regulación estatal en procesos de asociación entre sectores: con relación al sector privado, se busca tejer relaciones en torno a la financiación de la educación y la creación de convenios que aporten a mayores niveles de cobertura en el país. De igual manera, se busca adoptar las buenas prácticas de ciertas instituciones privadas a las públicas y viceversa para lograr una homogenización en la prestación de servicios en los dos sectores. De igual manera, el sector privado estuvo presente a lo largo de las fases de exploración y formulación de la propuesta.

7. Conclusiones finales

- Con respecto a la representación docente:

Se evidencia que el aspecto docente, aunque tuvo representación por parte de Juan Carlos Yepes Ocampo¹⁷, no se tuvo contacto con la principal organización sindical que representa a gran parte de los docentes. En este punto, es necesario resaltar la importancia de la participación de toda la sociedad. En el caso de la visión desde la propia comunidad académica docente, representada en su principal sindicato, FECODE, nos presenta una unidad de análisis importante, ya que al ser una organización que recoge en mayor medida los docentes del país, indica la situación actual del desarrollo de su profesión y son los actores que guiarán el ejercicio de la educación. Esta organización no tuvo participación en la creación de la propuesta de una manera directa.

Se puede determinar entonces, que en los procesos de ejecución de la propuesta, al no tener en cuenta a este tipo de organizaciones sindicales se podrán generar conflictos de intereses que trunquen el desarrollo de la misma, ya que existirán vacíos en la solución de problemáticas a las que FECODE alude.

- Con respecto a la representación estudiantil:

El CESU, se limitó a tener en cuenta para la creación de la propuesta, lineamientos y visiones de estudiantes, en su representación como organización MANE, por medio de documentos y estatutos que se encuentran en línea. Fue una revisión documental más no un análisis con plena participación de los representantes estudiantiles.

¹⁷ Representante de los docentes ante el CESU.

Esta situación, como se ha venido evidenciando presenta rechazo por este tipo de organizaciones que consideran que no fueron tenidas en cuenta completamente para el desarrollo de una política pública para la que son los primeros beneficiarios.

Por esta razón, se evidencia que se tendrán en primera instancia dos grupos sociales fundamentales, en contra de la propuesta lo cual truncará el adecuado desarrollo de sus propuestas en el tiempo y modo propuestos por el CESU.

- Con respecto al tema de Calidad de la Educación:

En los últimos veinte años, a nivel mundial, se ha hecho mucho más evidente la aparición de temas relacionados con la calidad de la educación y evaluación de la misma. Una manera en que se ha podido observar esto, es en la importancia que desde los gobiernos, se le ha dado a la búsqueda de aumento y mejora de la calidad de la educación por medio de creación, modificación y fortalecimiento de políticas de educación en la mayoría de países a nivel mundial.

Por tal razón, es necesario que las diferentes instituciones de educación del país no solo se limiten a cumplir estándares y requerimientos determinados en la propuesta, si no que se tenga presente el adecuado desarrollo de los mismos bajo enfoques de calidad, frente a lo cual, se ha venido fortaleciendo en el país un entramado institucional que proporciona herramientas para el aseguramiento de la calidad de las universidades. Un ejemplo de esto, es la implantación de sistemas de garantía interna de calidad, aunque en su mayoría los procedimientos operativos no están definidos, si se empiezan a tener en cuenta.

Finalmente, es importante en este tema, que el Ministerio de Educación se pronuncie frente a los alcances de este, en relación a la necesidad de crear una agencia de calidad que aglutine todos los niveles de formación del país.

- Con respecto a la ética pública:

La ética pública, se fundamenta en el respeto a los derechos humanos teniendo como referente el marco constitucional del país; se debe buscar siempre el servicio al interés de todos; respetar el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho; buscar siempre mecanismos que ayuden a lograr la eficiencia y la humanización en todos los procedimientos, lo cual va guiado por la transparencia que se desarrolla mediante procesos de rendición de cuentas. (Villoria, 2000)

Estos aspectos mínimos, son fundamentales para llevar a cabo el fortalecimiento democrático en el país por lo que se hace necesario evaluar su presencia o no en las entidades públicas y privadas en el área de la educación, para empezar a abrir espacios de integración social, desarrollando apertura a espacios internacionales que ayuden al aumento del desarrollo económico del país, por medio de aumento en los niveles de educación del país, lo cual tiene incidencia directa en el mejoramiento de la calidad de vida y por tanto en la erradicación de la corrupción, y mitigación de los riesgos de la misma.

Actualmente, los problemas existentes en la relación entre gobernantes y ciudadanos, recaen en las percepciones negativas y los bajos niveles de confianza que tienen estos últimos con respecto al ejercicio del gobierno. La poca capacidad de respuesta frente a las demandas de los ciudadanos, recae en algunos funcionarios públicos que no desarrollan sus labores de una manera adecuada, generando vicios de procedimiento y causándole

daño al interés general, ya que se han enfocado en buscar solo la satisfacción de sus intereses personales.

Frente a esto, es fundamental que en el proceso de formulación de la propuesta, se cuente con personas capacitadas para desarrollarla de tal manera que se empiecen a fortalecer los canales de confianza con las organizaciones sociales. En este punto cabe hacer referencia a la formación no solo académica y preparación que deben tener las personas para acceder a cargos públicos, sino la formación ética y los valores con los que se ejecutará la gestión de lo público en esta propuesta.

- Con respecto a la OCDE y BANCO MUNDIAL:

El CESU, tuvo en cuenta estas dos organizaciones internacionales con las propuestas brindadas en el manejo del tema del fortalecimiento de la educación, a nuestra consideración básicamente por dos razones: la primera, el cumplimiento de buenas prácticas para el ingreso a mercados internacionales por medio de tratados de libre comercio y a grupos de trabajo de la OCDE; y la segunda, por los aportes y estudios directos de estas organizaciones al tema de la educación en el país, por medio de las evaluaciones de políticas nacionales de educación.

Con relación a la primera razón, la ventaja del ingreso de Colombia a la OCDE es que ésta se encarga por medio de sus comités y grupos de trabajos de hacer más competitivo el mercado, ayudando a que el espacio sea propicio para desarrollar inversiones y convenios económicos con otros países, generando desarrollo económico y aumentando los niveles de calidad de vida en el país.

En este proceso, Colombia tiene el compromiso de organizar a las empresas para que se mejore el clima de las inversiones. Para esto, se

deben bajar los niveles de corrupción porque los inversionistas (personas o empresas) buscan invertir sobre bases de legalidad, de igualdad de condiciones en el mercado y buscan que el derecho básico a la competencia se desarrolle bajo los parámetros legales.

En esta medida consideramos importante la función de la OCDE en este proceso, para definir qué aspectos son prioritarios de desarrollar por parte del Estado, en el caso específico de la educación, dentro de las cuales se destaca, el brindar las líneas y directrices para la creación de políticas públicas, que le permitan a Colombia ser parte activa del sistema de educación a nivel mundial.

Con respecto a la segunda razón, se determina a partir del informe emitido por estas dos organizaciones en el documento “*La educación superior en Colombia 2012*” y que específicamente se evidencia en el siguiente apartado:

Debe presentarse una nueva propuesta para la reforma de la Ley 30, después de un periodo de revisión y consultas adicionales con los grupos interesados. La reforma debe centrarse en aumentar la capacidad del sistema de educación superior colombiano para dar cabida a más estudiantes, así como mejorar la calidad de los resultados estudiantiles en relación con el aprendizaje, el índice de titulación y las perspectivas laborales. (OCDE, pág. 337).

Que el Gobierno Nacional a través de su Ministerio de Educación deberá tomar cartas en el asunto frente a un tema de reforma de la ley, que aunque genera gran polarización, permitirá avanzar en una educación con calidad, pertinencia, cobertura e internacionalización.

- Con respecto a la formulación de la propuesta en relación con los trabajos en red:

Es importante resaltar la importancia de la creación de políticas públicas por medio de modelos de redes, ya que la creación de espacios de integración del sector público con el empresarial, ayuda al aumento de conocimientos y experiencias en el ámbito de la diferenciación de funciones para mejoramiento de la gestión.

De igual manera, y como menciona Mariñez (2011) es necesario tener en cuenta que el trabajo en red no debe darse solo a nivel macro en las organizaciones, es decir, cada una de las que tuvieron alguna clase de participación en la propuesta y que continuaran en la etapa de implementación, sino que deben estar articuladas al interior de las mismas cumpliendo cuatro aspectos básicos: 1) tener un nivel de institucionalización, el cual lo define como la presencia clara de las reglas bajo las que se rige la organización; 2) rutinas organizacionales que representen el trabajo al interior de las redes; 3) infraestructura y capacidad de ejecución de las redes; 4) objetivos de incidencia en el que los objetivos planteados estén acordes con las prioridades de la organización.

Finalmente, se puede establecer la pertinencia técnica en el desarrollo de la propuesta en relación con los postulados de la nueva gestión pública, lo cual ayuda a que sea en una primera instancia efectiva, pero es necesario reconocer los vacíos existentes en el tema de inclusión, que aunque aparentemente se desarrolló bajo un contexto completamente democrático, descentralizado e incluyente, deja por fuera actores fundamentales para la adecuada implementación de la misma.

Esperamos que este primer paso a través del trabajo de grado dé lugar a futuras líneas de investigación que profundicen el tema de las políticas de educación y la participación de la totalidad de los grupos de interés del país en la construcción de las mismas.

8. Referencias documentales

8.1. Referencias bibliográficas

ABC Del ingreso de Colombia a la OCDE. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/portal/Especiales/Paginas/Especial-ABC-de-Colombia-en-la-OCDE.aspx>

Aguilar, L. (2009). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la libertad.

Barzelay, M. (2002). *La nueva gestión pública. Una invitación al diálogo globalizado*. En revista chilena de administración pública. Año 1 No.2.

Brochure Acuerdo por lo superior 2034. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-344500_Brochure_acuerdo_Superior.pdf

CESU, (2013). *Documento la voz de las regiones: Aportes de la sociedad civil y la comunidad académica en los Diálogos Regionales sobre Educación Superior, promovidos por el Consejo Nacional de Educación Superior -CESU, entre marzo y junio de 2013, en todo el país.*

CESU, (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz.*

CLAD, (2009). *Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional*. Publicado en: Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 4. Caracas.

CLAD, (2010). *Gestión pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo, República Dominicana.

Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Recuperado de: <http://web.mineducacion.gov.co/EsuperiorDOC/CONACES.htm>

Consejo Nacional de Acreditación. Recuperado de:
<http://www.cna.gov.co/1741/channel.html>

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). New public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60, 549-559.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Recuperado de:
<http://portal.dafp.gov.co/portal/page/portal/home>

Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de:
<https://www.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

Discurso de posesión Juan Manuel Santos 2014-2018. Recuperado de:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-discurso-de-posesion-el-presidente-juan-manuel-santos-se-centro-en-la-paz/398337-3>

Guerrero, O. (2001). *Nuevos modelos de gestión pública*. Recuperado de:
<https://docs.google.com/file/d/0B-viiUo1TZfRSkpiODRSdEk3bUU/edit>

Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior. Recuperado de: <http://www.icetex.gov.co/dnnpro5/es-co/inicio.aspx>

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Recuperado de:
<http://www.icfes.gov.co/>

Instituto Internacional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>

Kennett, P. (2010). Global perspectives on governance. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. (pp. 19-35). London: Routledge.

Losada, Rodrigo y Casas, Andrés (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Mariñez, F. (2011). *Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*. Tecnológico de Monterrey. México.

Mendoza, X. (1995), “*Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional*”, en *La sanidad: un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la administración, usuarios y proveedores*, Rafael Bengoa (ed.), Madrid, Merck Sharp and Dohme.

Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-channel.html>

Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

OCDE, (2012). *La educación superior en Colombia 2012. Evaluación de políticas nacionales de educación*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/>

Osborne, D - Gaebler, T. (1992). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*; Y Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). *En New public service: Serving rather than steering*.

Paramio, L. (2005). *Teorías de la decisión racional y de la acción colectiva*. Recuperado de: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5702.pdf>

PNUD (2014) *¿Qué es el Desarrollo Humano?* Recuperado de: http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VGVtMvmG_BN

Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya. Recuperado de: <http://www.grupochoarlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>

Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo, 14-15, 239-269. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Recuperado de: <http://www.iigov.org> O en <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>

Que es la ESAP. En <http://www.esap.edu.co/la-esap/que-es-la-esap.html>

Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark (2004). *Las formulas de la política; Instituciones, racionalidad y comportamiento.* Taurus Pensamiento.

Transparencia por Colombia (2013). *Informe Colombia: barómetro global de la corrupción 2013.* Recuperado de: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=372:informe-colombia-barometro-global-de-la-corrupcion-2013&catid=86&Itemid=479

Transparency International, (2013). *Informe Colombia: Barómetro global de la corrupción.*

Valenzuela, R. (2012). *Retos del Gobierno abierto bajo un enfoque de política pública.* XVII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública.

Villoria, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de Ética Administrativa,* Editorial Tecnos, Madrid

8.2. Referencias de documentos legislativos

CNA (2013). Lineamientos de acreditación de programas. Recuperado de:
http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_pregrado_2013.pdf

Constitución Política Colombiana de 1991.

Ley 115 de 1994. Ley general de educación.

Ley 118 de 2008. Registro Calificado.

Ley 30 de 1992. Fundamentos de la educación superior.

Ley 749 de 2002. Organización del servicio público de la educación superior.

Planeación y gestión sector educación 2014, recuperado de:
http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-337490_archivo_pdf_planeacionygestion.pdf