

LA MERCANTILIZACIÓN DE LO PÚBLICO:
UNA MIRADA DESDE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN
COLOMBIA

JENNY VARGAS GUATAQUIRA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTA, 2012

LA MERCANTILIZACIÓN DE LO PÚBLICO:
UNA MIRADA DESDE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN
COLOMBIA

JENNY VARGAS GUATAQUIRA

Trabajo de grado para optar al título
de Magister en Política Social

Director: VICTOR MANUEL MONCAYO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTA, 2012

CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS.....	10
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	10
INTRODUCCIÓN	11
1 LA PREOCUPACIÓN POR LO PÚBLICO DESDE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA.....	18
1.1 ¿POR QUÉ DESDE LO PÚBLICO?.....	21
1.2 LO PÚBLICO, Y LOS BIENES PÚBLICOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR	23
2 POLÍTICAS DE EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA	29
2.1 MARCO NORMATIVO	29
2.2 LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS	35
2.3 ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA CON EL CONTEXTO MUNDIAL	45
3 EL CONTEXTO DISCURSIVO EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN: PARADIGMAS, ENFOQUES Y ESTRATEGIAS.....	50
3.1 TRANSFORMACIONES DEL CAPITALISMO, Y SU RELACIÓN CON LOS PARADIGMAS ENFOQUES Y ESTRATEGIAS EN EL ABORDAJE DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	51
3.2 DERECHOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR	63
3.3 QUE HA PASADO CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA.....	69
3.4 CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA	72
4 RECOMENDACIONES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	80
4.1 RESIGNIFICACIÓN DE LO PÚBLICO Y LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS	80

4.2	ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	85
4.2.1	Desde la perspectiva de derechos	85
4.2.2	Desde la propuesta de reforma a la Educación Superior como bien público	91
5.	CONCLUSIONES.....	97
	BIBLIOGRAFÍA.....	101
	SIGLAS	106

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Resumen proyectos por eje de política. Plan sectorial Revolución Educativa 2002-2006.....	36
Tabla 2 Programas de educación superior con acreditación de alta calidad, por área del conocimiento y nivel de formación programas que obtuvieron acreditación 2000 – 2010..	39
Tabla 3 Instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad - Acreditaciones 2003 – 2010	40
Tabla 4 Número de grupos de investigación reconocidos por COLCIENCIAS 2000 – 2010	40
Tabla 5 Matriz de análisis del Contexto Discursivo Institucional de la Educación Superior .	57
Tabla 6 elementos a tener en cuenta en la inclusión de la Perspectiva de Derechos en la Definición de Políticas Públicas	88

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Grafica 1 Porcentaje de Matrícula por Departamento comparativo 2002-2010	33
--	----

INTRODUCCIÓN

Dentro del proceso de Formación profesional ha permanecido un interés por la construcción y defensa de lo público que se percibe diluido, ante la prevalencia de relaciones basadas en una lógica de mercado, y del interés del Estado por desprenderse de sus responsabilidades frente a las necesidades de los individuos

La definición de Lo Público, más allá de la visión jurídico formal que lo asocia a las Instituciones públicas, pone de manifiesto un interés por recabar la noción de lo público desde el “bien común”, desde Lo Colectivo. Partiendo del reconocimiento de su accionar en el marco de un mundo globalizado en el que prima y se valora al ser individual, y como consecuencia se da la pérdida de importancia por lo colectivo - lo común; y desde donde se orientan las acciones de política descargando en los individuos la responsabilidad de resolver sus necesidades y derechos.

Estos elementos llevan a identificar elementos de una Mercantilización de lo Público permeada por la definición de modelo desarrollo, en el que se privilegian las relaciones basadas en la lógica del mercado. En donde se define una institucionalidad y un discurso desde el Estado orientado a la regulación de la oferta de bienes y servicios que dejan a un lado la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los ciudadanos.

La construcción de lo Público y su incidencia en la definición de las políticas públicas son el eje que orienta el ejercicio de investigación, centrando la mirada sobre la Educación Superior. Se define entonces una noción de Lo Público orientada al reconocimiento de este como Bien Común – Colectivo, y se interroga

en el proceso de investigación **¿si está presente la Noción de lo Público en la definición de las Políticas de Educación Superior en Colombia? y ¿si incide o no dicha Noción en su formulación?,**

Ante dichos interrogantes se plantean 3 hipótesis que contribuirán en el ejercicio investigativo a develar la noción de lo público y su relación con la definición de las políticas. Una primera hipótesis apunta a definir que las políticas del Estado pueden satisfacer el bien común. Para el caso del presente trabajo este Bien común es el conocimiento que debe ser accesible a todos. Una segunda hipótesis permitiría definir que desde la lógica de Lo Público como bien común, no se podría cobrar por el acceso al conocimiento, en la medida en que éste es un bien común, un acumulado histórico que no puede de manera ficticia definirse como mercancía. Y una tercera hipótesis con la cual se plantea que a pesar de que en el acceso al conocimiento predomina un interés particular, el Estado profundiza este carácter individualista, en la medida que sus políticas se ligan al mercado para que sirvan a ciertos sectores y necesidades desvirtuando de esta manera el carácter de lo público.

En miras de dar respuesta a los interrogantes y de recoger las hipótesis planteadas, se plantea como Objetivo General ***Analizar la noción de lo público y su incidencia en la construcción de las políticas de Educación Superior,*** identificando Lo Público en relación con

- Lo político: definición y diseño de la Política Social.
- El financiamiento
- El nivel de la provisión de servicios sociales o la ejecución de programas sociales.
- Los actores institucionales.
- La construcción de ciudadanía (tipos de ciudadanía, movilización social), y la construcción de un actor político autónomo – subordinado.

De esta manera se establecen objetivos específicos que apuntarán a

- Describir las políticas de Educación Superior durante los últimos 10 años.
- Identificar los actores que participan en la definición de las políticas de Educación Superior.
- Correlacionar la noción de público con la definición de las políticas.
- Proponer una redefinición de lo público y de las políticas de Educación Superior.

Para el logro de estos objetivos se desarrolló un proceso de investigación de carácter cualitativo, por medio del cual se posibilitó el acercamiento y análisis de fuentes secundarias, para la caracterización de las políticas de Educación Superior, la identificación de la noción de lo público mediante el abordaje de los enfoques de la Teoría Política Normativa, y del Análisis Crítico del Discurso a la luz de las transformaciones del capitalismo.

Desde la Teoría Política Normativa, el trabajo plantea la revisión de la noción de lo público desde el “deber ser”, teniendo en cuenta los razonamientos morales y el análisis de las instituciones y de las políticas que desde ellas emanan, específicamente en materia de Educación Superior; lo que permite realizar un acercamiento a la definición del Buen Gobierno y la Gestión Pública de las Políticas de Educación Superior. En la medida que la Teoría Política Normativa, hace alusión a la teorización política de carácter prescriptivo o recomendatorio, es decir interesada en lo “que debe ser” opuesto a lo “que es” en la vida política, permite el acercamiento al análisis de lo que se entiende como Lo Público, Lo Colectivo. Al mismo tiempo desde un análisis de las instituciones y de las políticas, en el marco de las transformaciones del capitalismo, se puede develar los razonamientos morales de lo público, intrínsecos en la institucionalidad y orientados a la definición misma de las políticas.

Para acercarse a la forma en que se generan, funcionan y transforman los discursos que estructuran la vida social, fue necesario retomar el Análisis Crítico del Discurso ACD, con el cual se buscó revisar la noción de Lo Público, su relación con las prácticas e ideas dentro de la vida política y social, y su influencia en la definición de las Políticas de Educación.

El discurso político genera ciertas conductas e identidades en la sociedad, puede verse además como el medio para llegar al poder, para conquistar las masas y transformar la mentalidad de las sociedad. Por ello el análisis del discurso es una herramienta valiosa para la revisión de la noción de Lo Público, pero sobre todo para la construcción de propuestas de redefinición, más allá de la mercantilización en la que está inmerso; por ello es importante identificar las características subyacentes de los discursos y relacionar su producción y transformación con los procesos sociales de los que forman parte.

El Análisis Crítico del Discurso visto como un compromiso social y político permite analizar las causas y trayectorias de importantes problemas sociales, en este caso la construcción de Lo Público en las Políticas de Educación Superior, utilizando el análisis para develar los contenidos reales de los discursos, que pueden contener implícitamente una posición dominante, que de acuerdo con lo planteado anteriormente, está asociado a una visión de mercado, a una mercantilización de Lo Público, a su visión funcional al sistema.

Es importante tener presente que los sujetos son interpelados por las prácticas ideológicas, y por ello dentro del análisis del discurso es necesario reconocer que las identidades de los sujetos se construyen de forma discursiva. Ante una mirada hegemónica en donde el que tiene el poder determina el significado del discurso y las formas dominantes de conducta en la sociedad, se requiere analizar la definición del Mercado como agente regulador, como elemento constituyente y decisorio en la definición de la acción del Estado, que en consecuencia determina

la noción de lo público, y las orientaciones en materia de la construcción de las políticas públicas.

Sin desconocer la historicidad del Estado, más bien reconociendo que este hace parte de las organizaciones sociales productivas, y que está íntimamente relacionado con la institución del capitalismo, que no es neutral, es necesario partir de las transformaciones que sufre el capitalismo, ya que estas determinan la acción del Estado en torno a las Políticas Públicas, definen el sentido y la relevancia en materia de Política Social y definen un lugar al conocimiento.

Dichas transformaciones han hecho que los Estados pasen de un capitalismo mercantilista a uno industrial, de uno industrial a lo que conocemos hoy como globalización, planteando una renovación del Estado especialmente orientada a la desnacionalización de muchos elementos que caracterizaban al Estado Nacional. En materia de Educación, por ejemplo, los Estados han asumido la organización y funcionamiento del sistema educativo, y dependiendo del momento histórico han definido acciones para proveerla, para regularla, creando instituciones y/o políticas.

La definición de estas acciones no se ha dado de manera libre e independiente, sino que se encuentra enmarcada por el modelo de desarrollo, cumpliendo como lo plantea Moncayo, “*funciones necesarias para su reproducción en campos tales como la calificación de la fuerza laboral, la formación de las élites, la transmisión y el reforzamiento de valores políticos y culturales inherentes a la dominación en muchos órdenes, y la recepción, comunicación y producción de la ciencia, la técnica y las artes*”¹ (2011, p. 2).

¹ El profesor Moncayo en sus textos. Transformaciones del capitalismo, conocimiento, trabajo y formación académica, y en el artículo Defendamos la Universidad como espacio crítico y común, plantea el debate en torno al papel de la educación en el marco de las transformaciones acaecidas dentro del modelo capitalista con lo que da cuenta de las transformación del papel de la Educación y en las acciones definidas desde el Estado.

El presente documento intenta visibilizar la relación estrecha de las acciones en materia de Lo Público desde las transformaciones del capitalismo, y trascender la mirada sobre el Estado y su función en torno a Lo Público, que parte de una mirada de la ciencia de la administración en la que se pueden ver los acuerdos institucionales para la provisión de los servicios públicos, no derechos; (lugar en el que se estudian las burocracias públicas, su historia, funciones, poderes y relaciones). Y por otro lado el reconocimiento e importancia de las instituciones como *“las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana²”* (North, 1989), para conocer la manera en que se estructuran los cambios humanos, sean estos políticos económicos o sociales.

Como analistas y formuladores de Política Social, la construcción de Lo Público es un elemento central que debe reconocer e integrar las relaciones Estado – Sociedad, el fortalecimiento de las instituciones y de los espacios de participación ciudadana; la definición de acciones para el bienestar colectivo, de apropiación por la defensa y garantía de los derechos, y la construcción de acciones renovadoras en la formulación de Política Pública que trascienda el ejercicio clientelista y del gobierno de turno, hacia políticas públicas de Estado permanentes en el tiempo, que reafirmen la importante resignificación de Lo público en un mundo globalizado.

El documento plantea una estructura de 4 Capítulos en los que se encuentra:

Capítulo 1: Conceptualización de Lo Público, la relación con la función y papel del Estado, y la definición de la Educación Superior como servicio, derecho y bien público.

² De acuerdo con los planteamientos de Douglas North, se reconoce que las instituciones reducen la incertidumbre de la sociedad, por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, definiendo que es lo que está permitido, lo que se prohíbe, y de esta manera regulando la interacción humana.

Capítulo 2: Caracterización del marco normativo, las instituciones, y las políticas definidas en los últimos 10 años y la relación de estas con el contexto internacional.

Capítulo 3: Reflexión desde el análisis discurso sobre el ejercicio de las políticas en Colombia y las transformaciones del Capitalismo que las han influenciado. Identificación de las características de las políticas de Educación Superior en Colombia.

Capítulo 4: Recomendaciones para redefinir lo público e incluir la perspectiva de derechos y la reforma de la Educación Superior como bien común en la construcción de la Política Pública de Educación Superior.

Por último un capítulo de conclusiones que recogen el proceso de investigación desarrollado en torno a la Mercantilización de Lo Público en las Políticas de Educación Superior.

1 LA PREOCUPACIÓN POR LO PÚBLICO DESDE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

En un mundo que privilegia la sociedad de individuos, donde las creencias comunes se diluyen, donde la apuesta por un proyecto colectivo de sociedad se ve cuestionada por un individualismo excesivo que privilegia los intereses particulares sobre la preocupación por el bien común, la pregunta por Lo Público cobra relevancia, si se parte de reconocerlo como “lo colectivo”, lo asociado al interés general, al bienestar colectivo.

Esta sociedad de individuos plantea una revaloración del papel de la sociedad civil como motor de la “transformación social”, que ha estado mediada por la confrontación con el Estado y la definición de las políticas. A medida que se va desvirtuando la idea de Lo Colectivo, de Lo Público, se va definiendo un nuevo actuar en el que recae sobre los individuos la responsabilidad de garantizar los derechos; en este escenario los asuntos antes públicos se privatizan³ y los intereses privados se vuelven públicos.

La prevalencia de las relaciones basadas en la lógica de mercado, la influencia de los acuerdos internacionales en torno a las formas de producción, la definición de tratados de libre comercio y la necesidad de formación en áreas específicas

³ Se retomará el término privatización, desde el ejemplo planteado por Bobbio, en el que se asocia el fenómeno con las relaciones de tipo contractual, características del mundo de las relaciones privadas que reaparecieron en el nivel superior de las relaciones políticas relevantes, por lo menos bajo dos formas: en las relaciones entre grandes organizaciones sindicales, y en las relaciones entre partidos políticos para la formación de las coaliciones de gobierno. Esta definición se asocia con los supuestos dentro del análisis en donde se plantea como la mercantilización y la inserción de la lógica de mercado están dentro de la definición de acciones del Estado en materia de Política Pública.

asociadas a la producción, ubican a la *Educación* como un bien de consumo, como una mercancía que se vende⁴ y se compra, y no como un Derecho. Desde esta lógica no se discute sobre el fin último del conocimiento y su aporte al desarrollo, más bien la discusión se centra en quien vende la educación y en qué condiciones.

En el marco de la Globalización, la Educación pasa de ser considerada un Derecho Social de los ciudadanos para convertirse en un Servicio que puede ser provisto por el mercado, y que progresivamente se determina como una responsabilidad de resorte individual, que puede ser satisfecha de diferentes maneras y en la cual hay oferta del Estado y del mercado⁵.

En el modelo capitalista, la Educación se planteaba como parte del mismo y por ello se orientaban acciones en torno a la universalización, a la producción de conocimiento en favor de la inclusión, asociada al marco de derechos económicos, sociales y culturales. Ante las transformaciones del modelo, se plantean nuevas definiciones tanto de Lo Público y sus implicaciones, como de las responsabilidades del Estado en materia de políticas de Educación y especialmente de la Educación Superior, retomándose debates en torno a la definición de la educación como un Bien Público⁶, y de ser así, la definición del tipo de bien y de la obligación del Estado para proveerlo y/o garantizarlo.

El papel que históricamente desempeñaba el Estado en materia de Educación comienza a replantearse con la llegada de un modelo más amplio que tiende a privatizar lo público, mercantilizar los derechos, trasladar la responsabilidad para su cumplimiento a las instituciones y a los individuos; introduciendo la lógica del

⁴ Como lo Plantea Monserrat, el objetivo de la formación en la actualidad es producir mercancías cognitivas adaptadas al mercado o formar trabajadores cualificados también para el mercado.

⁵ Retomando la discusión que plantea Moncayo en el texto "Viejas y nuevas exclusiones en la educación superior colombiana", las políticas entorno a la formación y el conocimiento se encuentran estrechamente relacionadas, dependen y se ponen al servicio del modelo capitalista que busque imponerse.

⁶ De acuerdo con Stiglitz, un bien público se definen en la medida que su consumo no es rival, es decir el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra; y que además es un bien del cual es imposible excluir a nadie, condiciones que se cuestionan en torno a la Educación.

mercado en el espacio de lo público. Bajo esta perspectiva, la mercantilización de lo público orienta las acciones en materia de Educación con el objetivo de que esta sea eficiente y moderna, promoviendo políticas de privatización que redefinen el sentido de lo público en la educación, desconociendo en ocasiones la responsabilidad del Estado en la creación de condiciones para el disfrute de los derechos, para la construcción de ciudadanía, para la superación de la desigualdad social y para la transformación de un orden social injusto.

Las Políticas Sociales, como acciones de respuesta ante estas problemáticas son un eje del debate en las relaciones público-privado que se profundiza en materia de Educación, no solo por la definición dicotómica de lo público y lo privado⁷, sino por la definición de cual es el papel del Estado y de sus políticas en materia de educación, y sobre todo en materia de Educación Superior. En Colombia se define el Estado, como un **Estado Social de Derecho**, lo cual ubicaría la Educación como un derecho, pero nuestro país al estar inmerso en las acciones y tensiones del mercado, no le da este lugar. Cabe preguntarse entonces, cuál es el lugar de la educación- del conocimiento en el capitalismo, para poder saber hacia donde se dirigen las políticas públicas.

Si las condiciones que tienen los individuos no les permiten acceder a la Educación Superior, si desde el modelo no hay interés en la producción de conocimiento; las Políticas Públicas y Lo Público, (como lo colectivo, como la búsqueda del bien común), se diluyen. Por ello es necesario redefinir Lo Público, rescatar Lo Público como bien común, para avanzar en acciones y formulación de políticas públicas que promuevan el bienestar colectivo y la superación de las inequidades, en el marco no solo de la promoción de derechos sino de una realización de los mismos; y de la construcción de una ciudadanía activa.

⁷ De acuerdo con Bobbio, la construcción de lo Público se daba en sus orígenes en oposición a lo privado, visto este último como lo íntimo, lo particular y lo público lo que hacía alusión a lo común. Esta definición por oposición, a medida que se dan las transformaciones del capitalismo, va sufriendo cambios que llevan a no definir claramente la división y posición dicotómica entre público y privado.

El análisis parte por tal razón de la noción de Lo Público como bien común, y busca plantear la necesidad de una nueva noción de lo público que posibilite desde y en los sistemas de Educación Superior las condiciones para una redistribución equitativa del conocimiento, para que todos los sectores sociales, sin discriminación alguna, accedan a él y puedan utilizarlo para la solución de sus problemas. Una Educación Superior que valore la noción de Lo Público, que promueva la construcción de un conocimiento con sentido ético, y que se convierta en una herramienta para el bienestar colectivo y la transformación social.

1.1 ¿POR QUÉ DESDE LO PÚBLICO?

La pregunta por Lo Público está relacionada con una interrogación por Lo Político, en donde las relaciones Público- Privado⁸ son un eje del debate actual en torno a las Políticas Sociales, las relaciones Público - Mercado, Público - Sociedad, que requieren de una mirada crítica sobre el Estado. Poner Lo Público como centro del análisis parte de un interés por revisar el accionar del Estado, y las acciones promovidas para el fortalecimiento del ejercicio ciudadano, en relación con la definición de las políticas públicas, y la construcción de modelos de bienestar.

Ante los requerimientos de los nuevos modelos de desarrollo, la integración de las Políticas Públicas Sociales, y las demandas políticas de los beneficiarios en el marco del modelo neoliberal, se han dado modificaciones en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas. En primer lugar su *implementación se privatiza*, aunque su formulación dependa del Estado, ello hace

⁸ Teniendo en cuenta la dicotomía público – privado que ha estado orientando el pensamiento político social de occidente, de acuerdo con lo planteado por Bobbio en el texto “*Estado, gobierno y sociedad Por una teoría general de la política*.”

que intervengan actores no solo públicos, y que puedan existir políticas públicas más allá de los marcos institucionales específicos. En segundo lugar se *descentralizan*, el aparato central del Estado coordina y hace seguimiento a las políticas públicas, pero quienes las implementan son los departamentos, los municipios o las entidades descentralizadas. En tercer lugar se *formulan de manera flexible*, de tal forma que se constituyen en grandes directrices que se ajustan según los requerimientos y la demanda. Y en cuarto lugar se *fraccionan* en su concepción y operación.

Así el proceso de construcción actual de la Política Social, la ubica como el eje articulador de las restantes políticas públicas locales, y por tanto le corresponde la identificación de problemas y la formulación de orientaciones estratégicas de acción para enfrentarlos y resolverlos, centrando su actuar en la erradicación de cualquier forma de exclusión y promoviendo el desarrollo de potencialidades individuales y colectivas apostándole al fortalecimiento de una “ciudadanía emancipada”;⁹ en miras de la creación de condiciones para la cooperación y la formación de capital social.

Lo anterior si se reconoce que la política pública, como lo plantea Alejo Vargas “es un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas, que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables, en otras palabras, es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y los problemas” (1999, p.23). El reconocimiento de las políticas públicas como iniciativas que apuntan a afectar las circunstancias sociales del orden de la convivencia social¹⁰, determina su actuación en acciones e instancias que posibiliten el pleno acceso, control y participación a los recursos de uso colectivo de la sociedad por parte de los

⁹ Alberto Minujín y Eduardo Bustelo, se refieren a dos tipos de ciudadanía, la asistida y la emancipada, desde esta perspectiva, ser sujeto activo significa que como sujeto de derechos participa y está habilitado para construir.

¹⁰ De acuerdo con Fernando Medellín, En su texto: Guía de planificación y formulación de políticas municipales de promoción de la equidad entre los géneros, la política pública apunta a asegurar las condiciones comunes de bienestar para toda la nación.

individuos, así como el fortalecimiento de la identidad, autonomía y ciudadanía, asegurando o ampliando las condiciones que posibilitan una mejor calidad de vida y que promuevan el pleno desarrollo de las potencialidades humanas.

Teniendo como marco que la definición de estas políticas y su forma de implementación llevan en sí una definición de Lo Público, surgen interrogantes entorno a las acciones propuestas en materia de políticas de Educación Superior en Colombia. No se percibe una clara orientación en defensa de Lo público como bien Común o de su fortalecimiento, por el contrario en ocasiones parecen estar orientadas hacia su deslegitimación, hacia una definición funcional de lo público en la lógica de mercado. Por lo cual se requiere pensar en la resignificación de Lo Público, lo cual pasa por reconstruir, recuperar o inventar nuevamente la política que quedó subordinada al mercado en la actual estrategia de globalización.

1.2 LO PÚBLICO, Y LOS BIENES PÚBLICOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Una de las primeras referencias al hablar de Lo Público tiene que ver con la asociación que se hace de este término con el Estado, en ocasiones hasta terminan asimilándose los conceptos, definiéndose Lo Público como lo relacionado al Estado. Desde su origen semántico Lo Público puede ser entendido con la noción de “Pueblo”, aquello que es propio a la comunidad, a “todos”; Lo Público está entonces abierto a todos, y se define en oposición a lo privado que es particular, individual, reservado¹¹. Dicha dicotomía entre público y privado, toma en cuenta las cuestiones de diferenciación pero además las cuestiones

¹¹ esta dicotomía es planteada por Bobbio para definir lo público en contraposición a lo privado

complementarias, retoma el ejercicio de los derechos de propiedad y de las acciones en torno al grado de inclusión/exclusión de éstas.

La asimilación entre Estado y Lo Público, Estado y Lo Común, Estado y Lo Colectivo, no es algo natural, sino que obedece a la primacía de posiciones ideológicas que en un determinado momento se han agenciado. El hecho que desde el paradigma liberal se haya privilegiado la asociación entre Estado y Lo público, no quiere decir que sea esta su definición. Desde otra mirada como ya se mencionó, Lo Público es asociado a lo colectivo, pero debe tenerse en cuenta que no todo lo colectivo es público. Ante la multiplicidad de miradas sobre la definición de Lo Público, se plantea un punto de encuentro, Lo Público es una construcción colectiva de carácter histórico y social.

Para los griegos Lo Público hacía alusión tanto a la preocupación como a la virtud de asumir y problematizar los asuntos, los ámbitos comunes y compartidos, que trasciende a los individuos y en el cual éstos podían participar en igualdad de condiciones¹². En la actualidad y bajo la idea de un mundo globalizado por el mercado, el capital y las comunicaciones, algunas corrientes de pensamiento han contribuido a cuestionar la división moderna entre Lo Público (entendido como el ámbito donde se relacionan el Estado Nacional y los ciudadanos) y Lo Privado (entendido como el ámbito donde se relacionan los particulares entre sí)¹³

Para Habermas (1962, 1987), lo público hace alusión a la esfera donde los particulares buscan discursivamente el interés colectivo, que corresponde al ideal liberal y no a la diferenciación social entre lo público y lo privado. Desde la mirada de Aguilar Villanueva (1993), Lo Público es el campo de interacción de los ciudadanos que por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones hacen

¹² De acuerdo con Jesús Molina en la revisión histórica que plantea en el artículo la pregunta por lo público, esta visión va acorde con las transformaciones presentadas dentro del modelo presente en cada momento de la historia. Texto publicado: El Rescate de Lo Público, compilado por César Giraldo.

¹³ Para ampliar información sobre la nueva división puede consultarse a Bobbio Norberto y Bovero Michelangelo, quienes amplían las características de la división moderna entre público y privado.

política, hacen las políticas, que tienen que ver con necesidades, con intereses y proyectos de alcance general.

A pesar de las diferencias sobre la conceptualización de Lo Público, prevalece una idea sobre su definición desde lo colectivo, las acciones de construcción de un bien común, cuestionadas desde una crítica de la eficacia económica y social de los Estados Nacionales, que pone en duda el carácter público de las Políticas Sociales, ya que considera que la mayoría de estas no responden a un interés colectivo, sino a privilegios de grupos políticos hegemónicos. Se plantea que la orientación de lo público ha sido hacia el mercado, con lo cual se puede hablar del logro del interés general vía la realización de los intereses individuales¹⁴, desde esta mirada Lo Público estaría definido por el tipo de funciones colectivas o individuales que realizan particulares o el Estado, para garantizar el funcionamiento del mercado; un Estado definido como actor público, atendiendo aquello que no puede atender el mercado.

Así el Estado produce bienes públicos, caracterizados por los principios de no-exclusión y no rivalidad, dichos bienes deben ser provistos por el Estado, ya que de ese modo se puede garantizar el acceso a poblaciones que en el mercado no podrían resolverse, además teniendo en cuenta que el costo de proveerlo por parte de un privado sería muy alto. La intervención del Estado en la provisión de bienes públicos, se justifica en la medida que genera externalidades positivas y corrige fallos del mercado.

Es discutible desde la mirada de los economistas cuales son los bienes públicos puros que debe proveer el Estado; por ejemplo la Educación no es definida como un bien público puro, aunque Stiglitz (2000) justifica que si lo es, señalando que el suministro de la Educación por parte del Estado, como una provisión uniforme que

¹⁴ Discusión planteada por el Profesor Leopoldo Munera en su artículo: La tragedia de lo público, en donde se pone en entredicho el hecho de que la valoración de acciones a favor de un colectivo en la actualidad lo que privilegia es la realización de intereses de pequeños grupos, con lo cual no podría hablarse de lo común a todos sino a unos pocos.

consiste en suministrar la misma cantidad a todo el mundo *si tiene una diferencia*, pues al suministrar educación a una mayor cantidad de personas se eleva el costo. Adicionalmente señala que la educación permite generar externalidades positivas al fortalecer las capacidades de la población para el ingreso al mercado laboral, y reducir los índices de desempleo medidos desde la tasa de ocupación, pues en la medida que la población se encuentre vinculada al sistema educativo no entra a engrosar las líneas de desempleo o desocupación.

Si se tiene como referencia la noción de Lo Público como propiedad de todos (la sociedad políticamente organizada), vs Lo privado como aquello restringido en su uso y definido en el principio de exclusión, el hecho de proveer bienes públicos por parte del Estado estaría en el marco del *deber ser*, aun más si las acciones que se promueven van a favor de la inclusión de todos los individuos.

Desde los planteamientos de la UNESCO (1993) en materia de educación, se ha definido la importancia de plantear una premisa «*Educación para todos a lo largo de toda la vida*», este simple precepto responde a dos propósitos diferentes y complementarios entre sí en relación con la cobertura que debería tener la educación en el mundo. El primer precepto es de carácter temporal («a lo largo de toda la vida») y el segundo se refiere a su extensión social («para todos»). En conjunto, ambos constituyen una respuesta ajustada al principio de que la educación, en todos sus niveles, es un derecho «de toda persona», tal como lo establece explícitamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el párrafo 1 de su Artículo 26.

“...la educación es centro de la atención mundial y objeto de consideración crítica. Las filosofías de los valores educativos se hallan en tela de juicio, la eficacia de los sistemas educativos se pone frecuentemente en entredicho... La educación se enfrenta a la vez con una crisis de fe y con una avalancha de esperanzas y aspiraciones a las que responder en un mundo que busca solución a tantos complejos problemas “
(UNESCO, 1993)

Si la orientación de las políticas busca este precepto, la definición de la Educación debe ser la de un *bien público* que requiere de la intervención del Estado para proveerlo, además de una redefinición, en la que se reconozca el carácter de derecho y frente al cual no puede generarse acciones de regresividad.

En la actualidad no solo en materia de Educación, sino en general existen orientaciones de Política Pública que buscan señalar a la sociedad civil como responsable y proveedora del bienestar, allí cobra vigencia el debate y reflexión por Lo Público, entendiéndolo como lo colectivo,¹⁵ y en el marco de las Políticas Públicas las acciones orientadas al bien común. Una mirada a la definición de las Políticas Públicas en Educación Superior puede ayudar a visibilizar como se concibe la Educación y a quien corresponde la responsabilidad de garantizarla, al Estado, a los individuos, al Mercado.

Para realizar esta mirada, es indispensable reconocer como la fuerza del capitalismo no permanece estática y como las transformaciones históricas que se han presentado corresponden a cambios directamente en el papel atribuido al Estado, por ello en la actualidad el Estado no es el proveedor de bienes o servicios, ha abandonado desde hace unos años su intervención benefactora. Esto ha llevado a que se desdibuje la noción de Lo Público en oposición a Lo Privado; en la actualidad el primero no tiene ya nada que ver con el interés general, se ha llegado a transformaciones que ubican por un lado el paso al sector privado de sectores abandonados por el Estado, y por otro la redefinición de las Instituciones Públicas que cada vez se acercan más a las lógicas empresariales. Este es el sentido real de la *privatización*, orientada más a que las entidades públicas atiendan la producción de bienes y servicios pero bajo las reglas de las entidades privadas.

¹⁵ De acuerdo con Nuria Cunill la referencia de lo público hacia lo colectivo a lo común es una de las categorías más antiguas del pensamiento político, que además atraviesa la construcción del ciudadano como sujeto político.

En el caso de la Educación, esta conversión tiene una connotación especial, ya que la privatización requiere de la conversión de un bien específico como es el conocimiento, que *“es resultado de un aprendizaje social y que por tanto es un bien común”* (Moncayo, 2010. p.46), que no pertenece en términos de propiedad a nadie en particular, pero que el capitalismo, en la medida que es definido como producto material o inmaterial, nos lo presenta como un bien que puede circular, al que se puede acceder y que por tanto se puede mercantilizar.

Bajo la lógica de que prevalezca una noción de Lo Público como Lo Colectivo, como la búsqueda del bienestar general, este bien común establecería que el conocimiento pueda ser accesible a todos, cumpliendo de esta manera con el principio de la Educación como derecho y la premisa de que la esta debe ser *“A lo largo de la vida y para todos”*. Bajo esta concepción es indispensable conocer como se han definido las políticas de Educación Superior con el fin de identificar si su orientación esta asociada hacia el ejercicio funcional del mercado o si por el contrario se promueven acciones en pro de la garantía de la Educación Superior como bien común y como derecho. Resaltando el papel y lugar del conocimiento como bien de todos y como acumulado histórico, refutando así la idea ficticia de definir la Educación Superior como una simple mercancía.

2 POLÍTICAS DE EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA

En este capítulo se dará una mirada a las Instituciones que definen las políticas de Educación Superior, al Sistema de Educación Superior, a las acciones propuestas desde los planes sectoriales definidos en los últimos 10 años y los logros que desde la Institucionalidad se reconocen. Para ello se plantea el análisis sobre el Derecho a la Educación y la construcción de Lo público desde y en las políticas públicas, partiendo de la identificación de las Instituciones, de las reglas de juego impuestas en Colombia, pues como lo plantea North (1989), las Instituciones limitan las elecciones de los individuos, reduciendo la incertidumbre de la sociedad en la medida que se da una estructura para el accionar.

Con el abordaje y caracterización del marco normativo, de las instituciones y de los lineamientos de política se busca identificar la transformación del carácter de lo público presentada en el capítulo anterior, y la transformaciones de la Educación Superior.

2.1 MARCO NORMATIVO

En Colombia desde la Constitución Política de 1991 y desde la Ley General de Educación del 115/94, se ha establecido la necesidad de definir una Política Educativa en función del *ideal de ciudadano* que se proyecta en las normas a través de los derechos y deberes definidos. Se consagra por tanto el Derecho

Fundamental de las personas a acceder a la Educación, planteándose la responsabilidad de garantizar la calidad del servicio educativo y la prestación a todos los sectores y grupos de la sociedad Colombiana. Desde la normatividad existente se habla de una Política Educativa que busca *asegurar a todos un desarrollo personal en beneficio de la sociedad.*

La Constitución en su artículo 67 define a la educación como un **Derecho** de la persona y al mismo tiempo como un **Servicio Público** que tiene una función social (bien público); con la cual se busca promover el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura:

*“La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. **El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de pre-escolar y nueve de educación básica.** La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”* (Constitución Política de Colombia, 1991)

La responsabilidad por tanto es compartida por el Estado, la Sociedad y la Familia en la medida que no es solo Derecho sino Servicio, y que su gratuidad esta establecida dentro de límites de tiempo - de 5 a 15 años-, y en niveles -entre un año de pre-escolar y 9 de básica-.

De acuerdo con la Constitución de 1991, le corresponde al Estado *regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad*, el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; además de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Define que el Estado debe garantizar la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, mediante la

regulación y definición de los requerimientos mínimos, desde los órganos competentes.

En cuanto a la Educación Superior desde la Constitución en su art. 69 se garantiza la Autonomía Universitaria, definiendo que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley, otorgando un rol regulador en la definición de acciones en materia de Educación.

En la Ley General de educación, ley 115 de 1994- se plantean los elementos bases para la definición de *una nueva educación para un nuevo país*, una educación considerada como un proceso de *formación permanente*, personal, cultural y social que debe fundamentarse en la concepción integral del ser humano, de su dignidad, de sus derechos y deberes, estableciendo como eje central el accionar y la definición de políticas desde los distintos sectores a la Educación. Se avanza en dicha reglamentación hacia el reconocimiento de la Educación como proceso, acercándose más a la concepción planteada por la UNESCO una *educación para toda la vida*, manteniendo el reconocimiento de la corresponsabilidad para el logro de la misma por parte del Estado, la Sociedad y la Familia. Definiendo además la organización del Sistema Educativo General Colombiano, estableciendo normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que debe cumplir una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

Respecto a la Educación Superior, la ley 115 señala que ésta es regulada por una ley especial, la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se reglamenta la organización del Servicio Público de la Educación Superior, definiendo disposiciones en torno a fundamentos de la Educación Superior, sus objetivos, campos de acción y la reglamentación sobre los programas académicos, las Instituciones de Educación Superior, y uno de los aspectos más relevantes, la

Autonomía Universitaria. En el articulado de la ley 30 desaparece por completo la noción de derecho, y se fortalece la de servicio.

La reglamentación de la ley 30/92 se da mediante el Decreto 1403 de 1993, y mediante la expedición de decretos y leyes que han permitido la estructuración y adecuación del sistema, entre ellas se destacan¹⁶:

- Ley 489 de diciembre 29 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.
- Decreto 2230 de 2003 - Modificación Estructura Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo No. 01 de Junio 23 de 2005. Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, por el cual se expide el reglamento interno de funcionamiento.
- Acuerdo No. 02 de Junio 23 de 2005. Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, por el cual se subroga el Acuerdo 001 de 2000 del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, y con el cual se expide el reglamento, se determina la integración y las funciones del Consejo Nacional de Acreditación.
- Resolución N° 183 de Febrero 2 de 2004 , por la cual se define la organización de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES.
- Decreto 4675 de 2006 . Por el cual se Modifica la Estructura del Ministerio de Educación Nacional
- Decreto 4674 de 2006 . Por el cual se modifica la Planta Global del Ministerio de Educación Nacional, las entidades descentralizadas y de los representantes legales de estas.

¹⁶ Se mencionan algunas de las leyes, decretos que han marcado hitos dentro del proceso de consolidación de la Institucionalidad de la Educación Superior en Colombia, es necesario dejar constancia que no se relaciona toda la reglamentación existente.

- Ley 1286 de 2009 : "Por la cual se modifica la ley 29 de 1990, se transforma a COLCIENCIAS en Departamento Administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones".
- Ley 29 de 1990 : "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias."

La reglamentación además de dar las pautas sobre temas específicos para el desarrollo de acciones en materia de Educación Superior, establece un conjunto de instituciones y entidades que conforman el Sistema de Educación Superior, entre ellas se encuentran:

- El *Ministerio de Educación Nacional*, el cual tiene la responsabilidad desde el Viceministerio de Educación Superior de: a) apoyar la formulación, reglamentación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos, relacionados con la educación superior; b) coordinar las relaciones intersectoriales con todos los estamentos que participan en la planeación, regulación, vigilancia y control de la educación superior; c) proponer políticas de fomento y desarrollo de la educación superior, particularmente las de aseguramiento y evaluación de la calidad de programas académicos e instituciones, el ejercicio de la inspección y vigilancia, los lineamientos para la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la eficiencia administrativa; d) apoyar al Ministro en la regulación y reglamentación del *servicio público* especial de la Educación Superior, e) fijar los criterios técnicos para su prestación y las condiciones de calidad de las instituciones y de los programas académicos de Educación Superior.
- El *Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-*, quien evalúa el sistema educativo colombiano a través de pruebas a estudiantes antes de su ingreso a la educación superior y al finalizar el

programa académico. Y evalúa los resultados como apoyo al mejoramiento del sistema de Educación Superior.

- El *Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-*, de conformación tripartita (representantes del sector educativo, sector productivo y Gobierno) ente que asesorar al Gobierno en la definición y seguimiento de las políticas.
- *La Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES-*, desde donde se evalúan los requisitos mínimos para la creación de IES y de programas académicos, este órgano se encarga de la asesoría al Gobierno en la definición de políticas de aseguramiento de la calidad. Y acompañado del *Consejo Nacional de Acreditación –CNA-*, tiene la responsabilidad de emitir concepto sobre la Acreditación de Alta Calidad de instituciones y programas, a la que acceden las instituciones por voluntad propia.
- En materia de Investigación se encuentra el *Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología –COLCIENCIAS* - desde el cual se promueve y orienta políticas que fortalezcan la investigación en ciencia y tecnología como instrumentos para el desarrollo del país.
- Con relación a la financiación el *Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-*, promueve el ingreso y la permanencia en la educación superior, a través del crédito educativo para financiar las matrículas y el sostenimiento de los estudiantes, en especial de aquellos que carecen de recursos económicos.

Como parte de las políticas de seguimiento, se cuenta desde el Ministerio de Educación Nacional con el *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-*, el cual ofrece datos oficiales sobre las instituciones de Educación Superior de Colombia y los programas que estas ofertan y facilitando la construcción de estadísticas consolidadas e indicadores. En cuanto al seguimiento de graduados se cuenta con el *Observatorio Laboral para la*

Educación -OLE-, desde donde se realiza un seguimiento permanente de los graduados de la Educación Superior en Colombia, allí se reúne variedad de datos para interpretar las relaciones entre el mundo de la Educación Superior y el mundo laboral. Y en relación con el seguimiento a estudiantes está el *Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior -SPADIES-* que permite el seguimiento a cada estudiante para calcular el riesgo de la deserción y prevenirlo. En materia de calidad de los programas el Ministerio cuenta con el *Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -SACES-*, .que brinda información para el proceso de registro calificado de programas académicos.

Tanto la reglamentación como las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior en Colombia hacen parte de la fundamentación y el establecimiento de la Educación como Servicio, reafirmando la función del Estado como ente Regulador a través de sus Instancias, es escasa la provisión del servicio nula la definición de acciones para la garantía del Derecho a la Educación.

2.2 LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

Desde el 2002 los planes sectoriales de educación se definieron bajo el planteamiento de *La revolución educativa* tanto en el periodo 2002 – 2006 como en el 2006 – 2010, la orientación de las políticas estaban planteadas desde la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad, la pertinencia de la educación y la eficiencia del sector.

En el plan sectorial 2002 – 2006 se definió la educación como “*un factor primordial, estratégico, prioritario y como condición esencial para el desarrollo social y económico de cualquier conglomerado humano*” (Ministerio de Educación, 2002). Se planteaba dentro del plan que a pesar de los esfuerzos realizados, en el 2002 Colombia se encontraba lejos de alcanzar niveles de escolarización totales para los niños y jóvenes en el país en materia de educación básica. Por ello se planteó como principio de la política educativa **la equidad**, y para el logro de la misma acciones en torno a **Cobertura, Calidad y Eficiencia del Sector** con lo cual se apuntó a promover el acceso de los niños y niñas en todas las regiones, posibilitar su permanencia y mejorar los procesos de aprendizaje.

Dentro del plan se definieron e implementaron 40 proyectos estratégicos distribuidos por objetivo de política de la siguiente manera:

Tabla 1 Resumen proyectos por eje de política. Plan sectorial Revolución Educativa 2002-2006

Eje de Política	Total Proyectos	Educación Básica y Media	Educación Superior
Ampliación de cobertura	11	5	6
Calidad	20	13	7
Eficiencia	9	6	3

Fuente: Elaborado a partir del Plan Sectorial Revolución Educativa. Ministerio de Educación 2002-2006

Con el desarrollo de los tres ejes fundamentales: Calidad, Cobertura y Eficiencia se buscaba promover y fortalecer acciones para lograr desde la educación avances en el desarrollo del país. Bajo esa perspectiva y en la segunda versión de la Revolución Educativa se definieron 5 premisas 1) Educación fundamental para el desarrollo del país, 2) Acceso a la educación en todos los niveles, 3) Un sistema educativo articulado en torno a *competencias*, 4) Fortalecimiento de la *gestión de las instituciones educativas*, 5) Programas para mejorar *la calidad y la competitividad*: Incorporación de las Tecnologías de la Información y la

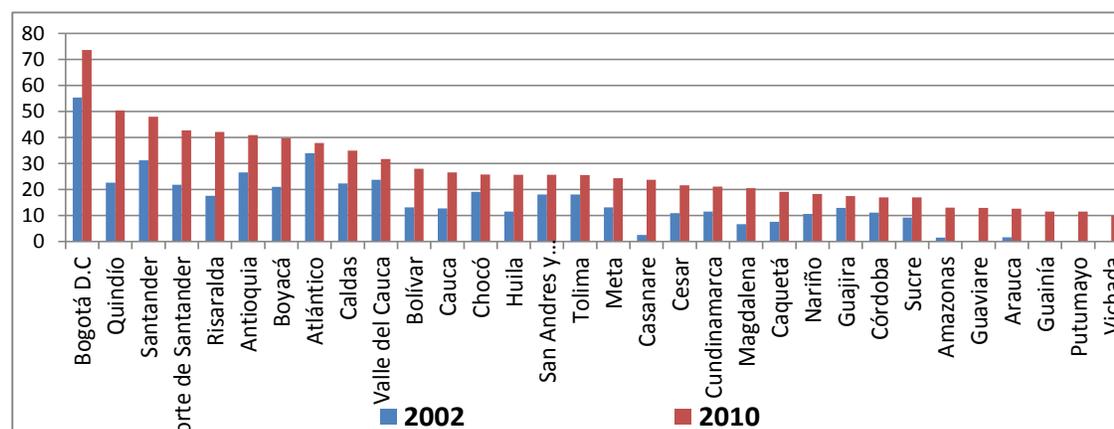
Comunicación (TIC) a los procesos educativos, Dominio del inglés como lengua extranjera.

En materia de Educación Superior en el eje de **Cobertura**, el énfasis de las políticas de 2002 a 2010 presentó los siguientes indicadores: primero la necesidad de ampliar la cobertura bruta al 34% para el 2010 (lo que significaba en términos absolutos la creación de 320 mil nuevos cupos), y hacer más **equitativo** el acceso con el fin de lograr incluir a un 25% de la población más pobre (SISBEN 1 al 3). Para el logro de este objetivo se plantearon dos estrategias una de *financiación* y otra de *desconcentración de la oferta*.

En materia de *financiación*, en coordinación con el ICETEX se definió una política de subsidios a la demanda para ampliar la cobertura en Educación superior, mejorar su calidad y disminuir la inequidad en su acceso. Por medio de subsidios - créditos se buscaba aumentar y democratizar las oportunidades de acceso, desde este punto de vista se puede entender el enfoque de equidad como un aumento en cobertura.

Con relación a la *desconcentración* de la oferta educativa y atendiendo al mejoramiento de la oferta de Educación Superior en el País, se plantearon acciones orientadas a la desconcentración de la oferta y el mejoramiento de la misma en materia de programas técnicos y tecnológicos. De acuerdo con el diagnóstico presentado para la construcción del Plan sectorial, se planteaba que para el 2003 tan sólo el 16% de los municipios del país contaba con oferta académica en Educación Superior. y que además el 60% de los programas técnicos y tecnológicos y el 56% de los universitarios eran ofrecidos en Bogotá, Antioquia y Valle, en donde se encontraba el 38% de la población entre los 17 y 21 años, con lo cual se evidenciaba que la concentración de la oferta educativa estaba en las grandes ciudades.

Gráfica 1 Porcentaje de Matrícula por Departamento comparativo 2002-2010¹⁷



Fuente: Gráfica elaborada a partir de información suministrada por el SNIES – Ministerio de Educación, Diciembre de 2011.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Educación¹⁸ y como puede apreciarse en la Gráfica 1, el país avanzó en materia de cobertura pasando en el Nivel Nacional del 24,5% en el 2002 al 37,1% en el 2010, y ampliando la oferta de educación superior en los 32 Departamentos, superando de esta manera las expectativas planteadas dentro de los metas del plan sectorial.

Dentro de las estrategias planteadas para la ampliación de cobertura, se desarrolló un fuerte trabajo en materia de desconcentración de la oferta por medio de la educación virtual, la creación de nuevos programas mediante la consolidación de alianzas entre instituciones educativas, entidades territoriales y sector productivo; y la creación de los Centros Regionales de Educación Superior – CERES.

En cuanto a la permanencia, aspecto relacionado directamente con la cobertura, las acciones orientadas partieron del SPADIES, como herramienta informática que permitió identificar y ponderar variables asociadas al fenómeno, calcular el riesgo

¹⁷ Se presenta reporte de matrícula de 2002 a 2010, el reporte de 2011 es publicado oficialmente por el Ministerio en el primer semestre de 2012, debido a que los reportes consolidados por parte de las Instituciones de Educación Superior -IES son publicados formalmente finalizando el segundo semestre y son sometidos a verificación y validación por parte del SNIES.

¹⁸ En el documento de Memorias revolución Educativa – Información SNIES, se amplia información estadística de educación superior.

de deserción de cada estudiante, y facilitar la elección, seguimiento y evaluación de impacto de las estrategias orientadas a disminuirla. Dentro del plan se buscaba reducir del 52,6% al 40% los niveles de deserción, como resultado a 2010 se presentó una reducción de casi 7% pero sin alcanzar la meta propuesta, se logró llegar apenas al 45,3% en 2010.

En materia de **Calidad** se plantearon acciones en torno a la implementación de los exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior –ECAES-, el apoyo a los procesos de acreditación, la generación de programas para el fomento de competencias, el apoyo al desarrollo profesional de docentes y directivos, y el fomento a la investigación con el apoyo de COLCIENCIAS.

Las acciones en torno al mejoramiento de la calidad se centraron en el establecimiento de acreditación de alta calidad para los programas y las IES, obteniendo como resultado en el periodo 2000 - 2010 certificación de calidad para 751 programas, con aumentando a 811 en 2011.

Tabla 2 Programas de educación superior con acreditación de alta calidad, por área del conocimiento y nivel de formación programas que obtuvieron acreditación 2000 – 2010¹⁹

Áreas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Economía, Administración,	2		4	3	1	8	8	32	23	20	17	118
Matemáticas y Ciencias Naturales	1	1		3	2	3	3	11	9	7	4	44
Ciencias De La Salud	1	1	3	1	1	5	14	12	15	10	16	79
Ciencias Sociales, Derecho, Ciencias Políticas	1	1	1	2	1	13	21	25	22	26	28	141
Bellas Artes			1		2	2	6	4	10	5	6	36
Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y Afines		1	5	8	6	19	16	44	30	46	50	225
Ciencias De La						11	9	12	5	10	18	65
Ciencias De La Salud					1				2			3
Agronomía, Veterinaria y Afines		1	1	4		2	5	10	7	4	6	40
Total	5	5	15	21	14	63	82	150	123	128	145	751

Fuente: Memorias Revolución Educativa Ministerio de Educación 2010.

¹⁹ En la tabla se presenta información consolidada a 2010, la discriminación por áreas de conocimiento en 2011 se presenta consolidada en informe durante el I semestre de 2012.

En cuanto a las instituciones acreditadas de alta calidad se contaba a 2010 con 20 instituciones.

Tabla 3 Instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad - Acreditaciones 2003 – 2010

Carácter	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Institución tecnológica						1			1
Institución universitaria /escuela tecnológica				3				1	4
Universidad	3	1	5		1	1	1	3	15
Total	3	1	5	3	1	2	1	4	20

Fuente: Memorias Revolución Educativa Ministerio de Educación 2010.

Dichas acciones junto con el fomento de la investigación e innovación, y con el reconocimiento manifiesto dentro de la Revolución Educativa, de que la Investigación es una de las principales funciones de la Educación Superior y uno de los mecanismos más efectivos con los que cuentan las IES para entregar a la sociedad y al sector productivo sus aportes al desarrollo económico y social; se buscó fortalecer la educación como eje de desarrollo y promover la cualificación del talento humano para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, reconociéndose 4072 grupos en COLCIENCIAS.

Tabla 4 Número de grupos de investigación reconocidos por COLCIENCIAS 2000 – 2010

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2010	Total 2002-2010
Grupos registrados	1.520	1.725	3.360	3.440	5.29	9.104	10.931	30.080
Grupos	544	809	1.445	1.825	2.456	3.539	4.072	14690

Fuente: Memorias Revolución Educativa Ministerio de Educación 2010

Con relación a las Políticas de **Pertinencia**, las acciones fueron orientadas al fortalecimiento de competencias, Bilingüismo y la promoción para el uso y apropiación de medios y nuevas tecnologías.

Dentro del nuevo plan de Desarrollo 2010 - 2014 *Prosperidad para todos* y del plan sectorial *Educación de Calidad el camino para la Prosperidad*, se recogen los avances en materia de *Cobertura* presentados como uno de los mayores logros de la *Revolución Educativa* y se plantea un énfasis en el mejoramiento de la *Calidad*

en todos los niveles de la Educación, así pues retomando las 5 premisas de la Revolución Educativa se definen los ejes de política que dan continuidad al proceso desarrollado dentro de los 8 años anteriores, pero con una énfasis distinto en la *Calidad*, apuntando a la educación para toda la vida, el mejoramiento de la calidad y la cobertura, la pertinencia y la innovación y un fortalecimiento en la gestión del sector, definiéndose los ejes de política:

1) Educación inicial de calidad para la primera infancia en el marco de una atención integral. En este eje, se retoman los avances en la definición de políticas de primera infancia y se profundiza el interés en la atención integral, proponiendo acciones en materia de acceso y permanencia y estableciendo como meta la inclusión de 1.200.000 niños y niñas a 2014 dentro del sistema, priorizando la población vulnerable, rural, indígena y afrodescendiente, mediante la promoción de ambientes educativos especializados y pertinentes, la construcción e implementación de un sistema de información de registro niño a niño, la construcción de lineamientos pedagógicos, la formación de agentes educativos, la implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad, y el fortalecimiento de las entidades a nivel regional.

2) Mejorar la calidad de la educación en todos los niveles. Para lo cual se plantea la transformación de la calidad en Educación superior, definiendo como su principal reto la consolidación del *Sistema de Aseguramiento* y el fortalecimiento de los procesos de evaluación, certificación y acreditación de la calidad de la Educación Superior. Se busca dentro de este eje, consolidar en las IES una cultura de evaluación y autoevaluación permanente y sistemática, que les permita brindar una oferta educativa que responda a las necesidades e intereses de los estudiantes, del contexto regional; y promueva el desarrollo y competitividad del país.

A 2011 de las 286 Instituciones de Educación Superior, 22 cuentan con

acreditación, lo que equivale al 7%, la meta del Gobierno es aumentar a 28 el número de instituciones acreditadas, con lo cual se alcanzaría un porcentaje del 10% en 2014. En cuanto a los programas de pregrado, 4.643 que constituyen la oferta nacional en la actualidad, se encuentran acreditados en alta calidad 811, lo que corresponde al 17%, como meta para el 2014 se propone alcanzar el 25%, mediante la acreditación de 1160 programas. Dentro del proceso de calidad se incluye el tema de definición de Competencias en Educación Superior, retomando el trabajo desarrollado entre 2008 y 2009, que permitió la identificación de las principales competencias a desarrollar en Educación Superior, este diagnóstico permitió la identificación de aquellas que articulan el sistema educativo y a su vez, responden a las exigencias que demanda la sociedad en materia de formación profesional. Como *competencias genéricas* se identificaron: la comunicación en lengua materna y en otra lengua extranjera, el pensamiento matemático, la ciudadanía, la ciencia y la tecnología, el manejo de la información; proponiendo para el cuatrienio la definición concertada de los lineamientos de Competencias en Educación Superior que servirán como punto de partida para que el sistema ofrezca mayor articulación y movilidad entre los diferentes niveles educativos; y para que cada institución defina sus objetivos educativos y los énfasis de su formación de acuerdo con las área del conocimiento.

3) Disminuir las brechas en acceso y permanencia entre población rural-urbana, poblaciones diversas, vulnerables y por regiones. Para lograr disminuir las brechas se propone la ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior, mediante un trabajo directo con las IES que adelantan procesos de expansión a nivel regional, la creación de nuevos CERES y el fortalecimiento de los existentes. Se plantea con dichas acciones avanzar en la superación de las barreras de acceso y permanencia, y buscar la generación de vínculos que propendan por el desarrollo local y regional teniendo en cuenta criterios geográficos, culturales, económicos, sociales y políticos de las regiones. Como eje transversal dentro de las acciones

para el cierre de brechas, se establece en el plan la necesidad de reconocer las necesidades de las distintas poblaciones, mediante la validación e implementación del índice de inclusión construido colectivamente con las instancias y representantes de las poblaciones diversas y con necesidades educativas especiales entre los que se encuentran: indígenas, afrodescendientes, desplazados, afectados por la violencia, discapacitados, reinsertados y personas con talentos excepcionales.

Por otro lado se plantean estrategias orientadas al fomento de la educación técnica y tecnológica que aporte al desarrollo del país, mediante la armonización de la oferta con los sectores locomotora, el incremento de especializaciones y el diseño de programas curriculares por competencia. Además de establecer un acuerdo para reducir la deserción en Educación Superior, definiendo acciones para fortalecer el análisis y seguimiento permanente y definiendo recursos para que las instituciones diseñen e implementen estrategias para disminuir la deserción.

En materia de *financiación* se propone definir nuevas y mayores fuentes y estrategias que acompañen los retos que en materia de calidad, acceso, pertinencia y buen gobierno se impone la Educación Superior en el país. Por esta razón el Gobierno propondrá desarrollos normativos que generen nuevas fuentes de financiación para el sector, el fortalecimiento del programa beca-crédito y la financiación a las Instituciones de Educación Superior mediante el crédito FINDETER.

4) Educar con pertinencia e incorporar innovación en la educación. Mediante la definición y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Educativa, que contará con un centro nacional y cinco centros de innovación regional para promover la expansión de las tecnologías de información y comunicación, el país avanzará en el desarrollo de la investigación, la generación de conocimiento, la

producción de contenidos educativos, la formación de los docentes y la transformación de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Adicionalmente se busca fortalecer la articulación de la Educación Media con la Educación Superior en miras del mejoramiento de la oferta de educación media y su articulación, mediante el currículo por competencias y los ciclos secuenciales y complementarios, con programas técnicos laborales y técnicos profesionales, buscando que el 60% de las instituciones de media se vinculen dentro de estos procesos.

Con relación a la Investigación, la apuesta se hace en vía del fortalecimiento de la capacidad investigativa y de Innovación de las IES, promoviendo la formación docente en niveles de postgrado, formación doctoral y el desarrollo de una nueva oferta de maestrías y doctorados. Fomentando la internacionalización de la Educación Superior y fortaleciendo el desarrollo de competencias en lengua extranjera. Lo anterior vinculado a la consolidación de la estrategia de gestión del Capital Humano, dando desarrollo al CONPES 3674 en el que se fijan políticas para garantizar un marco Nacional de Cualificaciones. Y fortalecer el observatorio laboral de la Educación como fuente principal de seguimiento a los graduados.

Con la implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones –MNC-, el Gobierno Nacional promoverá el aprendizaje permanente, la comunicación entre los sectores productivo y educativo, la orientación a las personas en sus opciones de formación y el reconocimiento de saberes previos.

5) Fortalecer la gestión del sector educativo para ser modelo de eficiencia y transparencia. Se busca robustecer la capacidad de las Secretarías de Educación, los establecimientos educativos estatales, las Instituciones de Educación Superior y del Ministerio de Educación Nacional, a fin mejorar de manera continua la aplicación y el seguimiento de los recursos humanos, físicos y financieros para garantizar la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad, oportunidad y eficiencia. Se propone fortalecer la gestión en las IES a

través del fomento de la formación de los directivos y sus órganos de gobierno, la identificación de mejores prácticas, el uso y la apropiación de la información para la toma de decisiones y la adopción de estrategias que contribuyan al uso eficiente de los recursos en el sector

La Educación de Calidad desde los ejes del Plan Sectorial, es definida como aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, *respetuosos de lo público*, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad.

Estas acciones definidas por los Gobiernos desde 2002 a la fecha, dan cuenta de la relación estrecha con las transformaciones en el mundo del trabajo, reafirman la noción de servicio, pero es importante ver cómo la definición de las mismas depende de la interlocución con políticas dentro del contexto mundial y de las orientaciones que brindar organismos internacionales.

2.3 ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA CON EL CONTEXTO MUNDIAL

En los últimos años a nivel mundial, ha venido cobrando relevancia un interés en reconocer la importancia de la Educación Superior en el *Desarrollo* de los países y el impacto que tiene en las condiciones de equidad social, construcción de ciudadanía, y su incidencia en problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos. En Colombia se ha definido una Política Pública enfocada

a considerar *la Educación como el eje fundamental del desarrollo económico*, desde la Revolución Educativa hasta la Educación de calidad camino para la prosperidad.

Sin embargo, el reconocimiento de la relevancia de la Educación Superior no ha sido un asunto común en el último siglo. Durante más de dos décadas se ignoró por parte de instancias como el Banco Mundial la importancia de la contribución de la Educación Superior. Se planteaba que los retornos privados y sociales eran mayores en la educación primaria en comparación con la educación superior y, que por tanto las acciones debían estar orientadas al fomento de políticas de ampliación de la cobertura universal de la básica y la media. Esto llevo a que en la década de los ochenta se tuviera un menor ritmo de crecimiento del sistema y un deterioro de las condiciones de financiamiento de la Educación Superior, en medio de un contexto de endeudamiento de los países latinoamericanos: *en los años ochenta la matrícula en educación superior creció 6.6% promedio anual mientras el gasto público disminuyó a una tasa promedio anual de 9.1%* (Banco Mundial, 1995). Esto afectó negativamente a las Instituciones de Educación Superior Públicas, pues produjo una evidente transformación de la composición de la cobertura y un aumento de la participación de las Instituciones de Educación Superior Privadas en la Educación Superior.

Con estos cambios, la Educación Superior entra en un proceso de reorganización y ajuste que requiere del reconocimiento de las tendencias mundiales en la materia y un vuelco como lo plantea la UNESCO a la búsqueda de acciones que permitan promover una *Educación para toda la vida*.

Por tanto es necesario esbozar las principales tendencias que influyen en la definición de acciones de política en la Educación Superior. Por un lado el crecimiento de la Educación Privada ha hecho que aproximadamente en los últimos 20 años el porcentaje de participación de matrícula de las IES privadas

hallan aumentado incluso ampliando la posibilidad de Educación sin inversión por parte del Estado como es el caso de Filipinas donde la educación privada cubre el 86% de la matrícula; Corea el 75%; Bangladesh, Brasil e Indonesia el 60%; y Colombia con el 44,6% a 2010. Es importante tener en cuenta que la educación privada de alta calidad sin recuperación de los costos en el sector público y sin subsidios o préstamos para los grupos de menores ingresos, puede producir una mayor inequidad y concentración del ingreso. Por lo que ante un incremento de la oferta y participación de las IES Privadas en la matrícula, se requiere la definición de políticas de apoyo a los estudiantes, que en el caso de Colombia se ha traducido en los planes sectoriales en políticas de financiación a la demanda a través de créditos con el ICETEX.

En materia de *Calidad*, a nivel global se ha privilegiado el desarrollo de sistemas de acreditación, como consecuencia de la expansión de las Instituciones de Educación Superior, ya que algunas han crecido de tamaño, otras han sido replicadas, han nacido nuevos tipos de instituciones y han entrado al sector de la Educación Superior *nuevos proveedores*²⁰. En los países en vías de desarrollo se cuenta hoy con una amplia variedad de Universidades y otras Instituciones de Educación Superior, en lugar del pequeño número de instituciones homogéneas de hace 30 años. Esta expansión ha hecho que la calidad de la educación disminuya en muchos países, lo que ha llevado al establecimiento de mecanismos para mantenerla.

Una de las estrategias más utilizadas ha sido el establecimiento de sistemas de acreditación voluntaria a las IES, los gobiernos han establecido instancias de acreditación de alta calidad que han diseñado sistemas y procesos que permiten reconocer ante la sociedad las IES de alta calidad, dentro de un proceso voluntario y de responsabilidad de la Institución. Además se han definido sistemas

²⁰ En la medida que se definen acciones desde el Estado para la regulación del servicio, en el medio lo que se puede encontrar son proveedores, nueva forma de ver a las IES que prestan el servicio de Educación Superior.

de vigilancia y control que realizan un seguimiento permanente a las IES y regulan las acciones en materia del Servicio de Educación Superior.

Con relación a la *Cobertura*, todas las acciones se han orientado hacia la educación básica y la media. En cuanto a la Educación Superior, el crecimiento de los ingresos, la urbanización y la importancia creciente del conocimiento como factor económico, ha llevado al diseño de estrategias para que, en la mayoría de los países en desarrollo, la Educación Superior no sea ofrecida únicamente para los grupos de altos niveles socioeconómicos. Las acciones dentro de las Políticas Públicas se han orientado a la ampliación de la cobertura, promoviendo el acceso a los grupos más vulnerables, señalando que en la medida que esta población pueda acceder a la Educación Superior se contribuye a la disminución de la inequidad y se mejora la distribución del ingreso.

Pero las acciones en pro de la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad se ven limitadas por la falta de recursos y la baja eficiencia con la que se manejan los existentes. Puede verse como las IES cuentan cada vez con menos recursos provenientes por parte de los Gobiernos, como no se cuenta con sistemas de control y seguimiento para el uso eficiente de los recursos y para la rendición de cuentas que es algo que apenas se comienza a trabajar dentro del sector. En esta materia, desde los gobiernos se han propuesto acciones como reformas financieras entre las que se resaltan aquellas orientadas a movilizar fondos privados para la Educación Superior, y la definición de estrategias de financiación directa a los estudiantes por medio de créditos educativos.

Este panorama permite visibilizar la marcada dependencia económica que en la actualidad la Educación Superior, se tiene en el caso de las públicas de los presupuestos gubernamentales y en el de las privadas de las matrículas. Esta relación estrecha con la lógica de mercado requiere en el marco del

reconocimiento de la Educación como Derecho y como bien público, de la redefinición de las orientaciones en materia de políticas de Educación Superior, poniendo de manifiesto la influencia del capitalismo en la definición de las mismas; y definiendo acciones alternativas desde el reconocimiento de la garantía del derecho a la Educación Superior, y de una construcción de IES que aporten al desarrollo social, cultural, político y no solo económico.

3 EL CONTEXTO DISCURSIVO EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN: PARADIGMAS, ENFOQUES Y ESTRATEGIAS

El análisis de las Políticas de Educación requiere de una revisión del discurso planteado desde los agentes sociales en su capacidad de intervención, no puede limitarse a la descripción de lo que se hace. Esta capacidad de acción de los agentes sociales no reside de manera tan enfática en su dimensión individual, sino que se construye, articula y adquiere sentido y poder de acción, en función del contexto en el cual se desarrolla, por lo cual se requiere tener presente que el contexto conformado por acciones, que son promovidas por otros sujetos, otorgan sentido a una experiencia, a partir de las relaciones que se establecen, producto del intercambio social, inmerso en un contexto social de interdependencia (Gergen, 1996).

Dentro de la definición de las acciones en materia de Educación Superior es relevante analizar los elementos discursivos que están presentes en la conformación de contexto que enmarca la definición y puesta en marcha de la política de Educación, partiendo de las transformaciones del mundo del trabajo , del capitalismo, e involucrando los paradigmas de política social, los enfoques y estrategias presentes en el debate de las políticas de educación; que determinan en conjunto la misión y forma de actuar desde el Estado frente a la definición de las políticas.

3.1 TRANSFORMACIONES DEL CAPITALISMO, Y SU RELACIÓN CON LOS PARADIGMAS ENFOQUES Y ESTRATEGIAS EN EL ABORDAJE DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Se ha considerado que el mundo del conocimiento es un universo aparte, separado de la organización social y productiva, y que por tanto sus cambios e innovaciones estaban relacionados con el mundo científico- técnico desconectado de la realidad económico-social. Dicha separación no permite reconocer como los cambios tiene que ver con la dinámica de la organización social, de la producción definida desde las contradicciones propias de un sistema de explotación y dominación como el Capitalista Por tanto, es importante reconocer el papel que desempeña la Educación, el cual está relacionado con el tratamiento que se le da al saber y al conocimiento. Si se define el conocimiento como el resultado de un *aprendizaje social* (Moncayo. 2010, p.48), las acciones que el modelo determine en materia de organización del Estado y de la sociedad dan pie para la definición del lugar del conocimiento.

Con el Capitalismo se da un sometimiento del trabajo al capital, pero en el cual los productores laboraban bajo un esquema en el que ellos eran depositarios del saber- conocimiento que les permitía realizar un oficio o una transformación determinada. Con la llegada del maquinismo y de la revolución industrial se profundiza el sometimiento del trabajo al capital, dándose paso a un desplazamiento del saber- conocimiento de los sujetos y los instrumentos que estos operaban, hacia las máquinas que poseen la habilidad y fuerza que eran antes del obrero. Aquí la ciencia se manifiesta en las máquinas, y el proceso de producción se convierte en una aplicación tecnológica de la ciencia.

Desde entonces y con el paso del capitalismo industrial se estructuraron tendencias que orientaron el devenir del saber – conocimiento y por tanto de la Educación. Se presentaron acciones de polarización social manifestándose una separación entre el trabajo intelectual y el trabajo manual; se dio preponderancia al conocimiento incorporado al capital y a la organización empresarial, resaltando el papel del capital como forma principal de la propiedad y el progreso técnico. Ante crisis dentro del modelo, se plantearon numerosas transformaciones que generaron una mayor incorporación del intelecto al capital, fortaleciendo acciones de automatización que daban paso a la multifuncionalidad y a la definición de planes flexibles. Estos cambios supusieron nuevas formas de relación en la sociedad, nuevas prácticas de empleo, orientadas a la flexibilidad, la movilidad.

En este contexto las estructuras del Estado, que se apoyaban en el modelo Capitalista, fueron desarrollando acciones que repercutían en la definición de las Políticas Públicas, en la relación con los ciudadanos, estableciendo un nuevo orden en las relaciones sociales. Ante las transformaciones y desplazamientos del conocimiento, y el sometimiento de las relaciones al modelo se da paso al fin del Estado de Bienestar, muy útil en los inicios del Capitalismo para reorientar el que hacer de los sujetos, pero que con las transformaciones se convertía en una carga que limitaba la lógica de Mercado.

Tanto el desprendimiento del Estado de las obligaciones en materia de bienestar de la población, para definir un rol regulador que permita el funcionamiento del modelo y de la lógica del mercado; y ante la necesidad de un conocimiento que permita adaptarse, ser flexible y moverse dentro del sistema. Las acciones en materia de política de Educación se han definido desde el reconocimiento de paradigmas y enfoques, que promueven el mantenimiento del orden en el sistema, establecen mínimos para la atención de los individuos y promueven acciones orientadas a responsabilizar a los sujetos por la satisfacción de sus necesidades,

definiéndolos como clientes no como ciudadanos, que pueden o no comprar un bien como la Educación.

Dentro de los *paradigmas* que han orientado las decisiones en Política Social, es posible encontrar la presencia de al menos dos discursos que han evolucionado desde perspectivas ideológico-políticas duras a visiones híbridas, y que permean en la actualidad la definición de las políticas de Educación Superior:

a) El *Discurso neoliberal*, (De Laire, 2004; Oneto, 2005; citado por Daniel Vera, 2007): Desde el cual el Estado actúa cuando las personas y las familias no pueden resolver por sí mismas los problemas. La lógica que prevalece es la de la regulación del Estado en la prestación de los servicios, por tanto la responsabilidad de atender las necesidades de los sujetos en materia de salud, educación, vivienda, entre otros; recae sobre las personas y las familias, promoviéndose la necesidad de acciones orientadas al emprendimiento y la capacitación.

b) El *Discurso social-demócrata*, (Esping- Andersen, 2000. citado por Daniel Vera, 2007): es partidario de un Estado que, sobre la base de una visión solidaria, asegure la cobertura de las necesidades sociales, en niveles mínimos de calidad compatibles con la igualdad social. Desde los cuales se han establecido acciones para atender a los más vulnerables en sus necesidades básicas, definidas estas desde lo que para la institucionalidad se define como básico.

Dentro de la definición de Políticas Sociales en Colombia se presenta una visión combinada de estos dos discursos, definiendo por un lado la intervención del Estado ante la población vulnerable mediante el establecimiento de mínimos para atención de las necesidades básicas de la población y por otro definiendo la

responsabilidad sobre los individuos, y descargando al Estado de orientar las acciones para atender las necesidades y garantizar los derechos de las personas.

En cuanto **los enfoques y métodos** utilizados por los diseñadores de política al momento de definir las acciones en materia de educación es posible resaltar:

a) Un *Enfoque de las necesidades básicas*: desde el cual se plantea la necesidad de definir de manera universal las necesidades básicas humanas, como precondiciones a la existencia humana, prerequisites de una vida autónoma dentro de sociedades que poseen objetivos generales de creación de modos de vida libres y emancipatorios. (Doyal y Gough, 1994 citado por Daniel Vera, 2007).

b) Un *Enfoque de las capacidades y realizaciones*: que intenta conciliar pobreza absoluta y pobreza relativa, por medio de la teoría de las capacidades promovida por Sen. Ubicando la educación como un elemento fundamental para la superación de la pobreza y para el desarrollo de las capacidades. Pobreza que no significa sólo carencia o insuficiencia de ingresos, sino bienestar en tanto permita convertir esos ingresos en capacidades y libertades. (Martínez, 1997; Cortina, 2009).

c) Un *Enfoque del capital social*: en el que el capital social puede ser comprendido como un stock, es decir, como consecuencia de una larga acumulación cultural e histórica que se gesta a lo largo de los años. (Fukuyama, 2001; Putnam, 1994; 2000; citados por Daniel Vera, 2007).

d) Un *Enfoque de la exclusión social*: En el que la exclusión acarrea a la persona el riesgo de quedar privada del intercambio material y simbólico con la sociedad en su conjunto, en el caso de la Educación Superior la posibilidad de quedar por fuera del sistema educativo, constituyéndose en un fenómeno estructural, (De los

Ríos, 1999). Este concepto connota carencias no atendibles a partir de la lógica espontánea del mercado, al mismo tiempo da lugar a la difusión de sensaciones de vulnerabilidad social y pérdida de sentido de pertenencia, lo que sugiere algo más que desigualdad social, pues lleva consigo el riesgo de una sociedad fragmentada (Castel, 1997).

e) Un *Enfoque de la vulnerabilidad y protección social*: En el que se entiende el riesgo como la vulnerabilidad de las personas y las familias para hacer frente a quiebres o situaciones inesperadas que puedan afectarlos negativamente. El Manejo Social del Riesgo (MSR) alude a la capacidad de las personas y las instituciones de prevenir y enfrentar situaciones de vulnerabilidad. (Holzmann y Jorgensen, 1999).

f) Un *Enfoque de derechos*: se plantea que los Estados deben asumir responsabilidades en la garantía de derechos de todos los ciudadanos, los que comprenden, además de los civiles y políticos, los derechos sociales que constituyen la ciudadanía social (CEPAL, 2000). Deriva de esta óptica la preocupación por establecer mínimos sociales que son irrenunciables desde el punto de vista de la política pública (Serrano y Raczynski, 2003).

Teniendo en cuenta que las políticas públicas en Colombia y en especial las de Educación Superior están bajo el discurso Neoliberal, las acciones propuestas desde el Estado se basan en enfoques que buscan *la identificación de necesidades básicas, el reconocimiento de la vulnerabilidad y la protección social* como estrategias de abordaje hacia la población, que nuevamente ponen sobre el individuo la responsabilidad de resolver sus necesidades en materia de Educación, y promoviendo desde el Estado acciones de regulación y apoyo por medio de créditos a los más vulnerables.

En países como Colombia, la definición de las políticas en materia de Educación Superior se caracterizan por un crecimiento de la esfera mercantil versus la disminución de la esfera estatal, que regula la vida social bajo los criterios de competencia y ganancia, influyendo en la mercantilización de los derechos sociales y en especial de la Educación. Lo que se encuentra en la actualidad, es una pérdida de sensibilización de la sociedad en los temas de pobreza y desigualdad social, que transitan en la mercantilización de las relaciones interpersonales, propias de la esfera informal y relacional.

La definición de responsabilidades hacia la esfera privada, presenta una paradoja en la que se muestra un modelo de desarrollo que crece económicamente, y a la vez una política social incapaz de distribuir la riqueza generada. Y por otro lado, se cuestiona la privatización, pues no se trata solo de que la provisión de los bienes y servicios este a cargo de privados sino que la real privatización se da en la medida que las entidades públicas ofertan bienes y servicios desde una lógica privada, incluyendo para esto valores asociados con la rentabilidad, la eficacia, la eficiencia de los recursos y bajo reglas de operación similares a las privadas.

La Educación Superior en Colombia, a pesar de ser definida dentro de sus planes sectoriales como un factor de desarrollo social, no se materializa más allá de la concepción de servicio que plantea la ley 30 del 92. Las diferentes estrategias, programas, instituciones y regulaciones por parte del Estado están enmarcadas dentro de lógicas de mercado, como se revisa desde el análisis del discurso en los planes sectoriales y la reglamentación general sobre educación superior²¹.

²¹ Ver Tabla 5- Matriz de análisis del Contexto Discursivo Institucional de la Educación Superior, en la que se presenta el esquema que recoge la definición de educación superior presente, la función del Estado, las acciones en materia de financiación y énfasis de la política, al igual que los enfoques de política social que prevalecen.

Tabla 5 Matriz de análisis del Contexto Discursivo Institucional de la Educación Superior²²

	Planes sectoriales de Educación		Reglamentación de Educación Superior	
	Revolución Educativa 2002 - 2010	Educación de calidad camino para la prosperidad	Ley 30	Propuesta de Reforma
Definición de Educación Superior	Factor de desarrollo social y económico, instrumento en la construcción sociedades autónomas, jutas y democráticas		Servicio Público	Derecho, un bien público basado en el mérito y la vocación, y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado.
Función del Estado	Promover acceso ampliar cobertura	Mejorar la calidad de la educación mediante acciones de regulación	Regulación y supervisión	
Financiación de la Educación Superior	Mediante crédito a los estudiantes – Financiación de la Demanda	Mediante crédito a los estudiantes – Financiación de la Demanda ICETEX Crédito a las IES FINDETER	Financiación a la demanda Recursos orientados desde el MEN, COLCIENCIAS para acciones específicas que se desean fomentar desde el Estado.	
Énfasis en la política de Educación Superior	Ampliación de Cobertura, Pertinencia de la oferta académica asociada al sector productivo y Eficiencia del sector	Mejoramiento de la calidad.	N.A	N.A
Enfoques de política social prevaeciente	Enfoque de vulnerabilidad, manejo social del riesgo y sistemas de protección social, valorización de criterios de focalización y multisectorialidad			

El rol del Estado desde la reglamentación existente lo ubica en el lugar de la supervisión, la regulación, la reglamentación para la prestación del servicio, y como el ente que otorga recursos y garantiza créditos, pero no se define al Estado como garante del derecho. Es un actor mediador que regula el servicio de la educación bajo la lógica de una intervención que permita la participación en el mercado, vía financiación de la demanda, vía regulación de las IES que prestan el servicio.

²² Elaboración personal como parte de la aplicación de técnicas análisis crítico del discurso a los textos de planes sectoriales y reglamentación de la educación superior.

La financiación de la Educación Superior, desde la ley 30/92 y en su propuesta de reforma se centra en el fortalecimiento de financiación a la demanda, dentro de la ley 30 del 92 en su artículo 112 se establece la creación del ICETEX, y en la propuesta de reforma se profundiza la regulación de la financiación fortaleciendo acciones para la asignación del crédito-beca. Dentro de los planes sectoriales dicha financiación es la principal herramienta para la ampliación de la cobertura.

Si la ley 30 resaltaba la financiación a la demanda como estrategia para la ampliación de la cobertura y el aporte del Estado para la vinculación de los individuos al sistema de Educación Superior, la propuesta de reforma señala dentro de 9 artículos (44, 121, 150, 155, 156, 157, 158,159 y 160) la forma de constitución de los créditos, la regulación que se plantea para asignación, cobro, acceso a los mismos. En realidad lo que la propuesta de reforma plantea, es como se mencionó anteriormente, el fortalecimiento de la regulación en materia de financiación de la demanda, con lo que no se resuelve el problema de acceso real de la población vulnerable a la Educación Superior, y por el contrario puede profundizarse las desigualdades y condiciones de inequidad.

Ante la baja financiación hacia las IES, se responsabiliza a las mismas de la garantía de recursos para asegurar su funcionamiento y continuidad. Cabe recordar que como define la ley en su artículo 53 las IES son prestadoras de un servicio público con función social, similar al caso de las EPS, ahora podrían ser en vez de Instituciones de Educación Superior –IES-, Instituciones Prestadoras del Servicio de Educación –IPSE²³-.

Estos elementos entorno a la financiación permiten evidenciar la tendencia en las Políticas Públicas para la Educación Superior, que retoman las orientaciones de

²³ Se plantea como una forma de denominación que a la fecha no es utilizada, pero que bajo una lógica de mercado podría al igual que en el caso de salud presentarse.

organismos internacionales como el Banco Mundial²⁴, que plantea la necesidad de disminuir los recursos invertidos para la financiación de la Educación Superior, bajo el principio de privilegiar la atención de los niveles de básica y media. Medidas como estas han llevado a que en los últimos años se presente un debilitamiento de la financiación Estatal o la redistribución de la misma, bajo parámetros de eficiencia y rentabilidad que pone a las IES públicas en una lucha entre si por los escasos recursos provenientes del Estado. Además de que se pone en riesgo a las IES en la medida que se busca desde el direccionamiento gubernamental afectar la autonomía y poner a las IES a cambiar la orientación y el contenido de la formación en función de las necesidades de la organización capitalista de la sociedad.

Al ser la Educación Superior definido como un servicio, lo que se busca desde las políticas del Estado es la definición de las mejores condiciones para la oferta del mismo, se parte del hecho de poner en competencia a las IES por obtener mayores estudiantes, y a los estudiantes se les asigna la responsabilidad de definir los recursos para el acceso a la Educación Superior. Apoyados en el esquema de subsidio a la demanda, propuesto por el Estado, como principal acción para el acceso al servicio educativo. Con esto no solo se favorece la liberación del Estado de la responsabilidad de la Educación Superior, sino que se fortalece el discurso de que la movilidad social es una responsabilidad individual, y que debe ser costeadada por los estudiantes y sus familias, ya que debe verse como una inversión para el futuro.

A pesar que desde la institucionalidad se define la Educación Superior *como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral y que tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional*. El hecho de no brindar

²⁴ Que en su informe de 2002, y bajo la idea de que la tasa de retorno es mayor si se atiende la Educación Básica, fundamenta la decisión de no orientar recursos directos hacia la financiación de la educación superior, sino la promoción de acciones para facilitar condiciones en las que los sujetos resuelven sus necesidades en la materia.

oportunidades reales de acceso, de entregar las responsabilidades al sujeto, de financiar la demanda a través de créditos y no la oferta por medio de inversión en educación pública, además de definir la formación como el desarrollo de capacidades y la necesidad de vincularse prontamente al mercado, no se da cabida a lo que podría llamarse *desarrollo de las potencialidades del ser humano de manera integral*.

En el marco de las políticas actuales, se habla del fortalecimiento y/o desarrollo de competencias, de ser *competentes*, es decir de hacer bien las cosas, de responder a las necesidades del mercado, más que del desarrollo y promoción de las capacidades de los sujetos, lo que se busca dar es una orientación hacia la calificación de labores. Dentro del artículo 60 de la propuesta para la reforma de la ley 30, se señala como los programas técnicos profesional deben dotar al estudiante de competencias para ser aplicadas en un conjunto de actividades laborales con bajo grado de complejidad y alto grado de especialidad, más técnicos y tecnólogos para ajustar la pirámide ocupacional del mercado con la formación en Educación Superior.

Las acciones en materia formación por competencias, se vienen desarrollando en los lineamientos de los planes sectoriales, amparados en la definición de la educación para toda la vida y reconociendo la necesidad de trabajar en el fortalecimiento de las competencias básicas, las competencias ciudadanas y las competencias laborales. Dicho discurso asociado a la reorganización del sistema alrededor del control de la oferta académica, que en el afán de fortalecer las competencias deja de lado el sentido de la formación profesional y disciplinar, abriendo paso a la formación en destrezas y habilidades de manera segmentada y diferencial para responder a la nueva división del trabajo. Procesos que tienen definición clara de metas dentro de las políticas sectoriales, y que buscan el aumento de composición de la matrícula en los niveles técnicos y tecnológicos.

Se promueve desde la formación por competencias la revalorización de la adaptación al cambio, la necesidad de una formación constante, dejando de lado el aprender para comprender, para pasar al aprender a aprender, que como lo plantea Munera ²⁵ *en el sentido estricto la competencia se define desde lo que define la Real Academia de la Lengua: "Concebir las especies de las cosas sin hacer un juicio de ellas o sin afirmar o negar"*, una formación sin una posición crítica y orientada a un sentido *común* desde una lógica de mercado, en la que se privilegia el conocimiento *multiusos* en el que lo importante es el énfasis en las habilidades para el manejo de la información, y la posibilidad de que el individuo cuente con una caja de herramientas básica que permita su adaptación a lo largo de la vida ante los permanentes cambios socio-productivos que vayan ocurriendo²⁶.

Autores como Boaventura (2005) y Moncayo (2010) insisten en que el modelo de competencias se define muy bien desde el proyecto Tuning y en el informe Bricall, que desdeñan la adquisición de conocimientos en favor de la adquisición de competencias, habilidades y destrezas para gestionarlos. Puede plantearse entonces un horizonte económico en el que el mercado laboral está conformado por una pequeña élite de profesionales y científicos para ocupar cargos directivos y servicios especializados, y un grupo más amplio de profesionales con formación intermedia y funcional a la maquinaria productiva, generándose una nueva división cognitiva del trabajo.

En materia de *calidad* como se había planteado en la ley 30/92, su orientación es hacia la oferta de servicios dentro de las IES que prestan el servicio de educación:

²⁵ En su texto *Hacia dónde va la Universidad*, plantea un debate en torno al proceso de formación por competencias en el que se plantea el abandono del conocimiento para orientar a los estudiantes sobre uno o varios campos del saber.

²⁶ El profesor Moncayo señala en su texto *Defendamos la Universidad como espacio crítico y común*, como el trabajo autoprogramable es el que desarrolla aquel trabajador que tiene una capacidad instalada para redefinir sus capacidades conforme va cambiando la tecnología y conforme cambia a un nuevo puesto de trabajo. En estos momentos lo que la gente aprende, no sólo en bachillerato, sino en la formación profesional, o en sus primeros años de vida profesional, queda obsoleto rápidamente, tanto desde el punto de vista de tecnologías que se aprenden, como desde el punto de vista de qué tipo de empresa, qué tipo de gestión, o qué tipo de mercado se toca

se busca el mejoramiento de bibliotecas, hemerotecas, bases de datos, equipos y aplicativos informáticos, conectividad, laboratorios, simuladores. Que en el caso de las IES oficiales deben ser financiados por ellos mismos, pues las transferencias por parte del Estado, cubren escasamente los gastos de funcionamiento recurrentes, sin que se pueda realizar una gran inversión en el mejoramiento de estos servicios que redundarían en la calidad de la educación que se brinda.

La concepción de derecho de la Educación Superior desde la normatividad existente se limita al establecimiento de la Autonomía, relacionada con el manejo de recursos, la organización administrativa y académica. Pero la autonomía es limitada ya que desde el punto de vista financiero no se cuenta con recursos para atender las altas demandas, y la transferencia para el desarrollo de la investigación es casi nula por lo que se requiere de la venta de servicios que dejan en entredicho la llamada Autonomía.

En la revisión de la ley 30/92 y de su propuesta de reforma, se hace mención en 30 artículos de lo que implica, de lo que significa el Servicio de Educación Superior, frente a uno solo artículo en el que se menciona el Derecho a la Educación. Se habla de la regulación para la prestación del servicio, del mejoramiento del servicio, de la organización del servicio y las sanciones para cuando no se preste el servicio (art. 1,2,13,15,19,22,36,42,55, 89, 91,92,101,104, 120, 114) pero nunca se establece regulación para la Garantía del Derecho.

3.2 DERECHOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR

El reconocimiento de la Educación como Derecho, orienta el análisis dentro de las Políticas Públicas hacia el SER y no solo hacia el DEBER SER, pues es necesario reconocer como las políticas públicas son lo que ocurre y no solo lo que se dice en la legislación, lo que ampara su accionar a nivel nacional o la incidencia de las políticas desde el orden internacional. (Peters, citado por Roth, 2006, p. 59).

Se requiere una definición de los derechos humanos, en la que se reconozca que la finalidad de la política a desarrollar está orientada a proteger la dignidad humana y las libertades de las personas, lo cual se hace a través de normas jurídicas que obligan a los Estados a omitir o realizar ciertas acciones. Si se ve desde esta perspectiva, se reconoce entonces al ser humano como el eje sobre el cual se desarrollan los derechos (Naciones Unidas 1948).

Al ser el eje central la dignidad de las personas, no se admite negociación, ni segmentación por lo cual el logro de una vida digna no se puede limitar a unos aspectos de la existencia del ser humano, garantizando algunos derechos o limitando el derecho a un periodo de la vida. Es necesario por tanto reconocer que todos los derechos tienen la misma importancia y que están conectados entre sí; y que el establecer la realización o reivindicación de derechos en las personas menos favorecidas no puede olvidarse que el desarrollo de un derecho depende del goce que se tenga de otros.

Desde el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales – PIDESC- (Naciones Unidas, 1966), se señala que la Educación, es el elemento fundamental para hablar del desarrollo de la personalidad humana, tal como lo estableció el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Destaca como la educación favorece el ejercicio de derechos como la libertad

religiosa, la libertad de conciencia, y fortalece los elementos para la participación y el ejercicio del voto. Se vincula el derecho a la Educación con el derecho al trabajo, en el numeral segundo del artículo 6 del PIDESC establece que dentro de las medidas que habrán de adoptar los Estados partes para hacer efectivo el derecho al trabajo, debe figurar la orientación y formación técnica y profesional.

La relación entre los derechos permite ver que los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; por tanto desde una Política Pública deberá prestarse la misma atención y consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos sociales y culturales. La plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos sociales y culturales resulta imposible. En la resolución 41 /128 de 1986 y en la declaración de Viena firmada en 1993, se resalta la concepción de indivisibilidad de los derechos, además de la interdependencia y complementariedad de los derechos, que prevalece para la realización del ser humano y de los pueblos

A pesar de las definiciones y orientaciones sobre la indivisibilidad de los derechos, en la aplicación de acciones para su garantía se establece una clasificación; los *derechos civiles y políticos* son reglamentados imponiendo a los gobiernos límites para la interferencia en la vida de los particulares por lo cual con la reglamentación es suficiente; mientras que ante los *derechos sociales* su garantía no se da solo con su reglamentación, su realización resulta compleja al demandar altos recursos económicos y técnicos.

En nuestro país ante un orden social con inequitativa distribución de la riqueza, concentración de la propiedad de la tierra, sistemas de salud y educativos diferenciados para ricos y pobres, no se cuenta con una estructura institucional adecuada que pueda satisfacer derechos y desarrollar los principios fundamentales asociados con la no discriminación, la equidad y la solidaridad.

En este contexto se plantean, políticas minimalistas orientadas a asegurar al individuo condiciones mínimas para hablar de garantía de derechos, contraria esta mirada a lo que se plantea desde los mandatos internacionales, en los cuales las políticas deben tener un contenido maximalista que se enfoque en una realización plena de los derechos.

En Colombia se establece como política la obligatoriedad del Estado en la provisión de la Educación Básica no la Educación Superior, se transfirieren recursos a los entes territoriales para atender a las poblaciones vulnerables, definidas como SISBEN 1 y 2 para que accedan a la educación básica, mientras que en Educación Superior el mínimo esta asociado a la creación de condiciones, es decir, regulación de la formación, financiación por medio de créditos, acciones justificadas en que los recursos no son suficientes para garantizar el acceso universal a la Educación Superior. Es importante tener en cuenta que los derechos humanos son derechos en sí mismos y su naturaleza no depende de las posibilidades para su realización. Así que es necesario diferenciar entre medios y fines, la inexistencia de los medios no cuestiona la existencia del fin, por lo que si una sociedad no dispone de los medios para satisfacer algún derecho, esto no implica que pierda su status de derecho humano.

La Educación en Colombia desde la Constitución de 1991 en su artículo 67, es definida como derecho de la persona y como servicio público. Esta doble concepción da al Estado la responsabilidad frente a la prestación del servicio sin descuidar la garantía del derecho. Pero el derecho como se mencionó antes está limitado, se habla de derecho a la educación para los menores de 5 a 15 años, señalando que deberán cursar por lo menos un año de pre-escolar y nueve de educación básica. Mientras que en relación a la Educación Superior se plantea que la responsabilidad del Estado está en la definición de acciones que promuevan el acceso a la educación, la calidad de las Instituciones de Educación Superior y de sus programas. Pese a lo anterior, la condición de Derecho que

tiene la educación no puede dividirse, se debe garantizar la integralidad del derecho lo que implica que se extienda la definición del *Derecho a la Educación para Toda la Vida*.

Para los Estados esta definición debe darse de manera gradual promoviendo a futuro el ejercicio pleno del derecho a la educación. La realización gradual en la que los Estados tienen la obligación concreta y permanente de proceder libre y eficazmente para la plena aplicación del artículo 13 del Pacto Internacional en Derechos Humanos, y que deban contar con mecanismos, indicadores y criterios de referencia, relativos al derecho a la educación, que permitan una supervisión estricta de los progresos realizados. De esta manera, es exigible a los Estados como Colombia, que adopten dentro de plazos razonables, las medidas necesarias e idóneas para lograr progresivamente el contenido del derecho, más allá de los mínimos establecidos, es decir, medidas tendientes al logro de la educación secundaria y superior gratuita (Naciones Unidas, 2006).

De acuerdo con Habermas (2008), el derecho entendido como un conjunto normativo, es una correa de transmisión de los valores compartidos por la sociedad, por tanto el derecho incorpora y proyecta la idea de sociedad que tiene los miembros que la conforman. Así pues un derecho fragmentado, un derecho que no se garantiza, es reflejo de una sociedad fraccionada, inequitativa, una sociedad que se preocupa más por promover y difundir lógicas de mercado que por la prevalencia de lo público y el bienestar general.

Reconociendo Lo Público como el espacio común, y los derechos humanos como representación de garantías que se fundamentan en la dignidad humana y que apuntan al desarrollo integral de las personas y los pueblos. Lo Público y la perspectiva de derechos en la definición de políticas públicas son elementos que permiten definir acciones democráticas, que deciden el rumbo social y permiten la consolidación de la sociedad.

Pero para avanzar en esta vía es necesario que la perspectiva de derechos reconozca que a pesar de los cambios planteados desde la Constitución, con el reconocimiento de los Derechos se han desarrollado acciones conducentes a la redefinición del papel del Estado, orientadas a dar continuidad al proceso de descentralización territorial, a la minimización de la organización del Estado y a la definición de una nueva ideología de la participación comunitaria y ciudadana como un complemento de la democracia representativa, lo que ha conducido además de la visibilización de las poblaciones y los derechos, al reconocimiento explícito de que el Estado no debería ser el responsable de la prestación directa de bienes y servicios, fortaleciendo la noción de internacionalización de la economía. Se ha promovido con la reordenación de competencias de los poderes, la adecuación más flexible de los aparatos del Estado a las exigencias del mercado, estableciendo como valores y funciones de Estado la eficacia y eficiencia.

En este nuevo orden la asignación de recursos para financiar o no un servicio público, se convierte en una decisión compartida entre el Estado y los particulares, en donde el Estado puede tomar la iniciativa, pero serán los individuos quienes resuelvan mediante la expresión de sus preferencias, si sufragar o no los costos de ese servicio, decisión que al recaer sobre el individuo se presenta desde el capitalismo como una decisión soberana, que lo que tiene de fondo es la inmersión dentro de la lógica de mercado.

Aunque es indudable la indivisibilidad de los derechos, la definición de los llamados derechos económicos, sociales y culturales está más cercanos a la esfera de la realización de necesidades individuales o sociales de individuos que viven en el capitalismo, por ello es necesario revisar que no es simplemente la declaración de los derechos y el diseño de las instituciones y mecanismos para que garantice jurídicamente su vigencia, sino que se requieren aspectos que

tienen que ver con las consecuencias y efectos de un orden social y económico dado. La realización de estos derechos devela la noción de organización social y política que no está definida por la realización y satisfacción de las necesidades humanas sino por las relaciones económico- sociales que los permean (Moncayo, 1994).

La prioridad del gasto social definida en el artículo 366 de la Constitución Política de Colombia, se inscribe dentro de los límites de las llamadas necesidades básicas insatisfechas, es decir no se plantea la garantía del derecho sino la atención de los mínimos existenciales, para que el mercado se ocupe de la provisión por encima de estos mínimos. En materia de Educación como se planteó anteriormente se hace una división en la garantía del derecho para la básica y en la provisión del servicio para la educación superior, buscando que la responsabilidad del Estado se limite a la organización del sistema, la reglamentación de la prestación del servicio, la financiación vía créditos, y la transferencia de recursos a la educación pública por medio de indicadores de eficiencia, efectividad que no garantizan recursos a todas las instituciones sino que las pone a competir por los escasos recursos asignados.

Se ha privilegiado la concepción de Milton Friedman, expuesta en su libro *Capitalismo y Libertad*, en el que se plantea: “...*los gobiernos deben eliminar todas las reglamentaciones y regulaciones que dificultan la acumulación de beneficios. En segundo lugar deben vender todo activo que posean que pudiera ser operado por una empresa y dar beneficios. Y en tercer lugar deben recortar drásticamente los fondos asignados a programas sociales*” (Friedman, 1966. Citado por Moncayo, 2011).

Por esto se requiere la definición de acciones que trasciendan la mirada idealista sobre los derechos y que promuevan una profunda transformación en la que la perspectiva de derechos sea un elemento que permita junto con una

revalorización de Lo Público, la creación de acciones alternativas para la resignificación de Lo Público y el establecimiento de una reforma creativa, democrática y emancipadora de la Educación Superior en Colombia.

3.3 QUE HA PASADO CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Para avanzar en el análisis de la situación de la Educación Superior en Colombia es importante detenerse a revisar que ha pasado con la Educación Superior y con la Universidad en América Latina, y como las transformaciones le han afectado. Es importante partir por reconocer una crisis institucional vivida en la mayoría de países en América Latina, que se relaciona con la dependencia financiera de la Educación Superior hacia el Estado, principalmente la Universidad Pública en su autonomía científica y pedagógica. Esta educación que no fue problemática mientras sus servicios eran reconocidos como un bien público, y en esa medida correspondía al Estado asegurarlos. Pero que ante las transformaciones del sistema y ante los requerimientos de orden multilateral, los Estados en América Latina decidieron reducir su compromiso político con las políticas de Educación Superior, convirtiéndola en un bien que siendo público, no tiene que estar asegurado por el Estado, estos aspectos son los que han generado la crisis institucional.

Sin desconocer que la crisis existe desde tiempo atrás, es importante resaltar que es provocada o inducida por la pérdida de prioridad de la Educación Superior como bien público dentro de las Políticas Públicas, que conduce a la desfinanciación y descapitalización de la Educación Superior. Esta pérdida de prioridad de la Educación Superior en las Políticas Públicas del Estado, fue ante

todo, el resultado de la pérdida general de prioridad de las Políticas Sociales (educación, salud, seguridad social) inducida por el modelo de desarrollo económico conocido como Neoliberalismo o Globalización Neoliberal, que se impuso internacionalmente, a partir de la década de los 80. Esto para la Educación Superior significó, que las debilidades institucionales antes identificadas, en vez de servir para un amplio programa político pedagógico de reforma de la Educación Superior, fueran declaradas insuperables y utilizadas para justificar la apertura generalizada del bien público para la explotación comercial.²⁷

En este contexto la definición de las políticas de Educación Superior en Colombia, presentan la perspectiva desde la cual el Gobierno definió el horizonte de la Educación, evidenciando que la Educación Superior en las naciones en vías de desarrollo como Colombia, no necesariamente constituyen el centro de intervención de las Políticas Sociales del Estado. En parte por que la prioridad en la asignación de los recursos se centra en la formación básica y en parte también por que las Políticas Sociales y en general las Políticas Públicas tienen un alto grado de dependencia, no en una estrategia de desarrollo sostenible que tenga como fin el crecimiento económico real y equitativo del país, sino en políticas enmarcadas por la inestabilidad institucional, la injerencia de los organismos internacionales y la débil participación de la población en el proceso de construcción de las mismas. De esta forma el desarrollo de las Políticas Sociales en Educación Superior, está determinada o sustentada “*. más que en una proyección real de la Nación con miras al crecimiento y el Desarrollo Sostenible, en las demandas de los actores influyentes en la política de turno*” (Zamudio, 2008. p.13).

²⁷ Boaventura plantea el debate en torno a como “el modo salvaje y desregulado como emergió y se desarrolló este mercado, son la prueba de que había en su favor una opción de fondo. Y la misma opción explicó la descapitalización y desestructuración de la universidad pública en favor del emergente mercado universitario con transferencias de recursos humanos que algunas veces configuran un marco de acumulación primitiva por parte del sector privado universitario a costa del sector público”

A pesar que se han planteado políticas convergentes que buscan desde el Estado realizar acciones en pro de la lucha contra las desigualdades sociales, la pobreza, la inequidad, la violencia. Se mantiene un discurso que reivindica la eficiencia y la eficacia en la asignación del recurso público dando con ello lugar al Estado y al Mercado para que ambos sean competitivos y globalizados. Los resultados que presenta el Gobierno Colombiano dan cuenta de ello, presentando los avances en el servicio de Educación desde los principios de eficiencia, efectividad.

En cuanto a la Oferta, el balance plantea la existencia de 286 IES, de las cuales 80 son públicas (32 universidades) y 206 (48 universidades) son privadas; una oferta de 10.772 programas de educación superior, incluidos los programas técnicos profesionales y tecnológicos ofrecidos por el Sena. Con relación a la Cobertura se habla de un incremento en la tasa nacional al 37.1%, y una matrícula a 2010 de 1'674.420 estudiantes en el Sistema de la Educación Superior, de los cuales 1'587.928 se encuentran matriculados en programas de pregrado (técnico profesional, tecnológico o universitario) y 86.492 en programas de posgrado (especialización, maestría o doctorado), con una tasa de deserción por cohorte del 45%.

En Calidad, se presenta la eficiencia del sistema de aseguramiento de la calidad que ha permitido que todos los programas de Educación Superior (técnicos profesionales, tecnológicos, profesional universitario, especialización, maestría y doctorado) cuenten con registro calificado, es decir que cumplen con las condiciones de calidad establecidas por el Ministerio de Educación. La única excepción son algunos programas del Sena que actualmente están en proceso de obtener dicho registro. Dentro de la calidad la *evaluación* es el elemento más importante, y se evidencia tanto en las acciones emprendidas desde el Ministerio y como en los resultados que se presentan, desde el Ministerio se plantea que 22 IES (9 públicas y 13 privadas) cuentan con la acreditación institucional otorgada por el Ministerio de Educación, 646 programas de educación superior cuentan con

acreditación de alta calidad. Resultados que se plantean en términos del cumplimiento de las condiciones que la institucionalidad ha definido y que mediante evaluaciones hace seguimiento.

En materia de pertinencia, las políticas de educación planteadas en los últimos diez años, abogan desde su definición por la promoción de la equidad, la justicia social, y el aporte al desarrollo de las personas; pero sus líneas de acción están orientadas desde una lógica de mercado que se centra en la eficiencia y eficacia, en la cobertura y en el fortalecimiento de estrategias orientadas a los procesos técnicos especializados que exige el mercado global.

3.4 CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

En cuanto a su definición las políticas públicas se dictan desde el orden nacional, para ser ejecutadas en el orden local, se diseñan entonces acciones desde los gobiernos locales sin la definición de un proceso organizado, planeado y sistemático que busque el mejoramiento de las condiciones de la población. Por tanto la ejecución de las Políticas Públicas no es una competencia primordial ni exclusiva del aparato administrativo público local, sino que éste se convierte en un contratante que recauda impuestos locales, recibe transferencias de la nación y convoca mediante programas y proyectos inscritos en sus planes de desarrollo a licitaciones públicas a organizaciones no gubernamentales, entidades estatales como Universidades, institutos descentralizados, a ejecutar las Políticas Públicas, como en los sectores de salud y de Educación.

Además de ser centralizada la definición de las políticas y de desconocer los contextos regionales, su énfasis está puesto en el subsidio a la demanda y en tratar de incentivar un esquema competitivo para la oferta educativa. Esta tendencia de la política ha ido hacia la privatización del servicio, más no una privatización de las Universidades públicas, pues no ha sido deseo del Estado venderlas, ni ha existido interés del sector empresarial en comprarlas. La privatización se está dando vía el estancamiento de la expansión de la Universidad Pública sobre todo en lo relacionado con la oferta de cupos, un incremento de IES privadas, al igual que de programas de pregrado y posgrado, que han logrado una amplia expansión, en poco tiempo y con bajas condiciones de calidad.

Ante esto la respuesta de las Universidades Públicas es la mercantilización, asociada a dos procesos: la disminución de la inversión por parte del Estado y la globalización mercantil de la Universidad. En un primer nivel de mercantilización la Universidad Pública tiene que generación de ingresos propios a través de alianzas con el capital, manteniendo su autonomía y su especificidad institucional pero privatizando algunos servicios, (cursos de extensión, consultorías entre otros), para solventar la desfinanciación por parte del Estado. En un segundo nivel se plantea la necesidad de vincular una estructura organizativa privada al funcionamiento de la Universidad, convirtiéndola en una empresa que produce para el mercado y para si misma. Se establecen pues relaciones mercantiles en los que la eficiencia, la calidad y la responsabilidad educativa son definidos en términos de mercado.

Dentro de la lógica del mundo globalizado se están realizando acciones que promueven la mercantilización de la Educación Superior, se introducen indicadores de gestión para condicionar la asignación de recursos a las IES, lo que pone a competir en condiciones desiguales a las IES, se tienen en cuenta aspectos como la definición y valoración de la relación profesores – estudiantes; el

presupuesto asignado a la IES versus cohortes tituladas o proyectos de investigación, consultoría y extensión desarrollados que se entenderían como impacto positivo sobre la comunidad. Acciones de política que vienen orientados desde lineamientos de organismos multilaterales como el Banco Mundial, y que se formalizan en leyes, como consta en la Ley 30/92 o en el articulado planteado para su reforma.

Estas acciones llevan al fortalecimiento de la tendencia de convertir la máxima cantidad de bienes públicos y de servicios sociales en elementos provistos a través del mercado. Esta tendencia se diferencia de la privatización en la medida que el Estado también concurre en algunas ocasiones como un actor empresarial, generándose un esquema de actores empresariales privados, estatales y mixtos, y estableciéndose multiplicidad de competidores en un mercado regulado. La tendencia dominante en la mercantilización es, por supuesto, la de que al fijarse precios de mercado para los bienes y servicios públicos se busque que el mercado, por la vía de los precios, sufrague los costos de provisión de los servicios. De tal manera que el Estado entraría a operar de una forma semejante a como lo haría el sector privado.

Así reglas del mercado como la accesibilidad, la información, la libre competencia o la elección para la población en materia del Servicio de Educación se verían restringidos en la medida en que la población no cuenta con condiciones iguales que permita elegir dentro de la oferta presentada, sino que estos estarían relegados a la definición de alguna opción, o limitados a la obtención de créditos que más que beneficios están generando una mayor responsabilidad en el individuo para atender y resolver sus necesidades. Las oportunidades estarían dadas desde el Estado en materia de condiciones para los créditos y como se plantea en materia de Educación Superior en la actualidad, una atención orientada a la demanda, con esto se busca que las IES puedan contar con los recursos para atender a la población, transmitiendo los riesgos sobre los individuos.

Si como define Roth (2006), la Política Pública es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos valorados como necesarios o deseables, medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática, la Política Pública persigue la realización de objetivos colectivos, involucrando intereses —públicos.²⁸ Dentro de una sociedad democrática, entendida como una sociedad conformada por miembros libres e iguales que deliberan en los espacios público-políticos, son los ciudadanos quienes deben decidir cuáles son los asuntos públicos, cuales son las preocupaciones en común y cuales no lo son. De esta manera el objetivo colectivo de una política pública no es una decisión exclusiva de las instituciones estatales, la sociedad civil tiene el derecho de deliberar públicamente sobre los asuntos colectivos que merecen definirse como Políticas Públicas.

Una muestra reciente sobre la posibilidad de que la sociedad organizada debata sobre temas que considera de interés colectivo y en el cual se ve que no es una decisión solo de las instituciones, es la movilización por la defensa de la Educación Superior Pública y de Calidad. Se planteó en el debate la necesidad de que se reconozca en la definición de la Política de Educación Superior, las voces de los actores involucrados, el reconocimiento del debate sobre la Educación Superior como Derecho²⁹, y el deber del Estado en la definición de acciones que promuevan de manera gradual la realización del Derecho a la Educación como el eje central de acción de la política.

Desde esta perspectiva las Políticas Públicas como conjunto de instrumentos, recursos y decisiones, ejecutadas por actores estatales y de la sociedad civil, para

²⁸ De acuerdo con el profesor Jesús Molina, lo público hace referencia a todos aquellos aspectos que los miembros de la sociedad tienen que decidir para poder convivir.

²⁹ como se definió en el articulado de la propuesta de reforma

transformar la realidad existente y encausar a la sociedad hacia el orden social deseado por ella misma; deben tener en su núcleo la perspectiva de Derechos Humanos y el reconocimiento del interés de lo público, de lo común, de lo colectivo. Es necesario resaltar que cuando el capital está en el núcleo de las Políticas Públicas, y no la integralidad de las personas, éstas políticas no distribuyen libertades o derechos, sino bienes y servicios, cuyo acceso está condicionado al cumplimiento de las reglas del mercado.

En las políticas de Educación Superior actuales, el núcleo es el capital, por lo cual las políticas se definen desde la escases de los recursos, reduciéndose el accionar del Estado, y se plantean acciones tendientes a definir lógicas de mercado en la definición de las políticas públicas. Por un lado la definición de fuentes de financiación no a la oferta a través de Instituciones de Educación Superior Públicas de alta calidad, sino mediante la definición de fuentes de financiación a la demanda asociada a la asignación de créditos, a la transferencia de la responsabilidad de la Educación Superior sobre los individuos.

La función del Estado se reduce a la reglamentación y regulación del servicio que se presta por dichas instituciones en materia de Educación Superior, los valores que prevalecen no son los de la dignidad humana sino los del mercado, se busca aumentar la cobertura, mejorar la calidad, la eficiencia y la efectividad del servicio. Estas acciones definen desde el gobierno el orden social y el rumbo hacia donde se conduce la sociedad, de acuerdo con el actual gobierno en Colombia, las políticas van dirigidas hacia la prosperidad democrática.

Debe tenerse en cuenta la diferencia de una Política Pública que busca fortalecer el mercado, y que margina la Política Social, ya que desde allí se restringe el debate público y se mantiene la inequidad; frente a una Política Pública que fortalece a los ciudadanos como sujetos de derechos y deberes, dando relevancia a los procesos democráticos, fortaleciendo lo público y promoviendo un orden

equitativo a través de la distribución de recursos. Si toda política pública tiene una intencionalidad, una finalidad política, valores y principios que definen su núcleo; es importante tener claro por tanto a qué valores se apunta desde el Estado y desde ellos definir los mecanismos más idóneos para realizarlos.

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia en su artículo 366, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, así entonces las acciones en materia de política deberían estar orientadas a atender temas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable como elementos fundamentales en la calidad de vida de las personas. Esto requiere que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otro gasto.

En la actualidad las acciones para atender salud o educación, se presentan con restricciones, estableciendo unos mínimos para garantizar a la población, la cual es considerada no como ciudadano sino como cliente; no hay derechos sino servicios, se estructura la política social desde una lógica de mercado. Aunque es necesario reconocer que los recursos son relevantes para definir acciones en materia de Política Social y también que son escasos; la garantía de los derechos fundamentales no puede estar condicionada a la existencia de recursos, los derechos en sí mismo tienen un carácter de obligatoriedad en la medida que estos se derivan del cumplimiento para la garantía de la dignidad humana y la calidad de vida.

En resumen los rasgos característicos de las Políticas de Educación Superior están relacionados con:

- Un **crecimiento de la esfera mercantil versus la disminución de la esfera estatal**, que regula la vida social bajo los criterios de competencia y ganancia.

- La **Definición de responsabilidades hacia la esfera privada**, presentándose una paradoja en la que se muestra un modelo de desarrollo que crece económicamente, frente a **una política social incapaz de distribuir la riqueza generada**.
- El **Fortalecimiento de la privatización**, no solo provisión de bienes y servicios a cargo de privados, sino una privatización que se da **en la medida que las entidades públicas ofertan bienes y servicios desde una lógica privada**, incluyendo para esto valores asociados con la rentabilidad, la eficacia, la eficiencia de los recursos y bajo reglas de operación similares a las privadas.
- **Una concepción de Servicio**, a pesar de que La Educación Superior en Colombia, dentro de sus planes sectoriales es definida como un factor de desarrollo social, no se materializa más allá de la concepción de servicio que plantea la ley 30 del 92.
- Las orientaciones de política buscan que el **Estado pueda desprenderse de la responsabilidad de la Educación Superior**:
 - Se define como eje central la **financiación a la demanda** por medio de los beca – crédito (ICETEX).
 - Se **reduce la financiación** de la oferta de la Educación Pública
 - Se promueve que las **IES interioricen una lógica de mercado** lo que las lleva a convertirse en negociantes de servicios para obtener recursos.
 - El **manejo y orientación de los recursos** para las IES especialmente de las públicas , **escapa a las decisiones internas de las IES** ya que son definidos por el MEN cuando asigna recursos especiales , por COLCIENCIAS cuando fomenta la investigación ,o por el ICETEX cuando se manejan los recursos del crédito, debilitando así el direccionamiento desde las IES.
 - Se **da una orientación y direccionamiento de los contenidos**, para lo cual se promueve por un lado el **cambio de composición de**

la matrícula aumentando la participación de los programas Técnicos y Tecnológicos y por otro definiendo el **fortalecimiento de las competencias** hacia el saber hacer, dejando de lado la formación disciplinar y la producción de conocimiento.

La caracterización de las políticas permite identificar la **desfiguración del carácter de Lo Público**, y la transformación de la Educación Superior como un bien común en una mercancía. Por lo que se requiere definir acciones en búsqueda de la resignificación de Lo Público, la inclusión de la perspectiva de derechos en la definición de las políticas y el reconocimiento de la Educación Superior como un bien común.

4 RECOMENDACIONES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

4.1 *RESIGNIFICACIÓN DE LO PÚBLICO Y LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS*

Ante la situación presente en el contexto Colombiano para la definición de las Políticas Públicas, es inevitable no recurrir a la crítica de la eficacia económica y social de los Estados Nacionales, para poner en duda el carácter público de las políticas sociales definidas e implementadas a la fecha. La mayor parte de éstas no responden al interés colectivo de la sociedad, sino a los privilegios de grupos, que orientan la concepción de Lo Público hacia el mercado y hacia la idea de lograr el interés general mediante la realización de los intereses individuales.

En consecuencia, lo que se ha propuesto es una definición funcional de Lo Público y Lo Privado, de acuerdo con la cual no son los actores sociales, o sus relaciones, quienes le dan el carácter a las dos dimensiones, sino el tipo de funciones colectivas o individuales realizadas por los particulares y el Estado, para garantizar el normal desarrollo del mercado y el individuo. El Estado, como actor público, sólo conservaría el monopolio de las funciones que no pueden cumplir los particulares sin alterar las reglas de la libre competencia (Nozick, 1998).

Pero en las sociedades contemporáneas, Lo Público no hace referencia solamente al Estado como regulador de las actividades individuales, sino a la forma como

bajo su dominio se conserva y transforma Lo Comunitario. Lo Público emerge de la tensión entre el individualismo y la construcción de colectividad, mediante mecanismos políticos y sociales que permiten la expresión controlada de lo comunitario y limitan el poder del individuo y del Estado. Aunque Lo Público se encuentra en un escenario dominado por Lo Privado-individualista (el del capital, la familia nuclear y el Estado Nacional) es el producto de relaciones de poder en donde Lo Colectivo logra conservarse como una serie procesos parciales que reservan un espacio para Lo Común y lo general en temas como Derechos Humanos, promoción de la participación política, social, o hacia la descentralización administrativa.

Se requiere en la definición de lo colectivo en la actualidad, del establecimiento de consensos en condiciones de libertad y equidad de acuerdo con reglas de juego definidas, para intentar construir una voluntad común. Pero para poder establecer consensos se requiere que se garantice a los individuos el desarrollo de sus derechos, para que el consenso no esté mediado por el interés individual. Es necesario por tanto, definir en la construcción de las políticas un enfoque de derechos que ubique en el centro al ser humano y su dignidad, de esta manera cualquier acción definida desde lo colectivo buscara el bienestar individual dentro de la construcción de un bienestar colectivo, que permita hacer visibles las decisiones que se toman en nombre de la colectividad. Debe plantearse la definición de una globalización alternativa, en la que se revalore la Educación Superior como un bien público, en donde las reformas nacionales de la Educación Superior reflejen un proyecto de Nación, que cualifique al país en contextos de producción y distribución de conocimiento.

Conocimiento que debe responder positivamente a las demandas sociales y a la democratización de la Educación Superior, superando la exclusión de grupos sociales y de sus saberes. Se debe apuntar a la formación de actores colectivos, orientados a la búsqueda de un interés común al conjunto de la sociedad y

sometidos a un control de la colectividad, que trascienda los valores de los actuales actores sociales colectivos, que desde lo privado se encuentran articulados mediante criterios de selección determinados por intereses que no buscan ser comunes al conjunto de la sociedad. La regulación de las relaciones sociales de los actores colectivos debe ser definida hacia el objetivo de un deber ser común al conjunto de la sociedad, la universalidad de la Educación Superior como un consenso político y social. Es necesario para ello reconocer como desde Lo Público se articula lo diverso en un espacio común, no desde la homogenización de los actores sociales, ni la imposición de identidades; sino desde la formación de identidades colectivas heterogéneas sobre el principio de un pluralismo político y social.

El logro de una redefinición de Lo Público hacia el interés común y el reconocimiento de la prevalencia de Lo Colectivo sobre lo individual, promueve la transformación de una lógica mercantilista en la definición de las políticas públicas, a una lógica del derecho que busque la definición y garantía del Derecho desde las acciones planteadas por el Estado, además de la revaloración como bien público de la Educación Superior.

Es necesario redefinir el papel que históricamente ha desempeñado el Estado en materia educativa, tendiente a privatizar lo público, mercantilizar los derechos, trasladar la responsabilidad por el cumplimiento de los derechos a las instituciones y a los sujetos. Se requiere de una transformación en el papel de la Educación Superior desde la definición colectiva de los problemas sociales, sean estos locales o nacionales y en el cual se evidencie la relación con el contexto global, sin el cual no pueden resolverse. Es necesaria la definición de un nuevo papel de la Educación Superior como elemento crucial en la construcción del lugar del país en el mundo globalizado. No se trata de aislar la Educación Superior de las presiones de la Globalización Neoliberal, sino de generar respuestas desde la Educación Superior como bien público para una globalización alternativa o como propone

Boaventura (2005), una globalización contra-hegemónica que “*mantiene la idea de proyecto nacional, sólo que lo concibe de un modo no nacionalista ni autárquico*”.

La definición de una Política Pública que resignifique la noción de Lo Público – de Lo Colectivo, que recoja la perspectiva de derechos y que posibilite la redefinición de la Educación Superior como bien público; requiere de un marco conceptual que desde el punto de vista normativo esté basado en las normas internacionales de derechos humanos, desde el punto de vista operacional esté orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos y establezca un nuevo papel para la Educación Superior como interlocutor en la construcción de Nación para un mundo globalizado. Su propósito debe ser orientado a analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias, el injusto reparto del poder que obstaculiza el progreso en materia de desarrollo, y a promover la generación de acciones alternativas al modelo hegemónico.

Se requiere que los planes, las políticas y los procesos de desarrollo estén anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Contribuyendo a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, a potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados para participar en la formulación de políticas, y a hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar (Naciones Unidas, 2006).

En este contexto, la finalidad del enfoque es hacer posible la realización material de los derechos humanos que han sido reconocidos formalmente en diversos instrumentos jurídicos internacionales y redefinir como bien público a la Educación Superior. Su objetivo es propender para que las políticas, planes, programas y proyectos, así como las instituciones, se adecúen a las prescripciones normativas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y

sean acordes con los valores que ellas acogen, como la solidaridad, la equidad, la justicia, la participación y el pluralismo.

Es necesario reiterar que el enfoque de derechos en las Políticas Públicas implica que antes de pensar en los recursos, medios técnicos y especializados para la realización de los derechos, se defina en las políticas el contenido filosófico que demanda la democracia; el punto de referencia no pueden seguir siendo los recursos o marcos de gestión que pongan a la técnica y la racionalidad financiera en el núcleo de las políticas.

Así pues reconocida la Educación Superior como un bien público, y definida la perspectiva de derechos en las políticas, cualquier problemática social no resuelta, es vista como violación a los derechos. Y los individuos no son asumidos como pobres sino como ciudadanos en situación de vulneración de derechos, determinando la obligación del Estado en acciones que promuevan la restitución de los mismos, su garantía y realización; desde el principio de no discriminación, en el que no se puede presentar una satisfacción diferenciada del derecho, como sucede en la actualidad con la Educación.

Desde la perspectiva de derechos el acceso a la educación, no debe estar condicionada por el mercado; el simple hecho de poseer el valor intrínseco de la dignidad humana, otorga a todas las personas la facultad de recibir y exigir la satisfacción del derecho a plenitud, incluyendo aquí el nivel de Educación Superior. Por tanto, las Políticas Públicas deben asegurar que todas las personas accedan al derecho en igualdad de condiciones, cualquier diferenciación se justifica, única y exclusivamente, para restituir el equilibrio.

4.2 ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Es importante señalar que se presentaran acciones en dos vías que pueden ser complementarias, por un lado el reconocimiento de la perspectiva de derechos en la definición de las políticas, para transformar las acciones de política desde la regulación de servicios para los clientes a una definición de acciones que busque atender a los individuos desde su condición de ciudadanos. Y por otro lado el llamado urgente a una reforma de la Educación Superior que se ubica más allá de la identificación de la Educación como un derecho y que debe plantear acciones para enfrentar las transformaciones del mundo globalizado, del modelo capitalista.

4.2.1 Desde la perspectiva de derechos.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es la conceptualización de la Educación Superior como Derecho, retomando la reglamentación que se encuentra en los estándares Internacionales. Por ejemplo en la Declaración Universal de Derechos Humanos artículo 26 se señala que toda persona tiene derecho a la educación, *que la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. Que la instrucción técnica y profesional tendrá que ser generalizada; y que el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos.* La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades para el mantenimiento de la paz.

La Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI (1998) señala que la educación es uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, y que la solución de los problemas que se plantean en el siglo XXI estarán determinados por la función que se le asigne a la Educación en general y a la Educación Superior en particular.

De acuerdo con las Naciones Unidas, el derecho a la Educación debe ser visto como una experiencia que dura toda la vida, cuya finalidad es construir conocimientos útiles que mejoren las condiciones de existencia de las personas. También señala este informe que los sistemas educativos deben ir más allá de considerar la educación como un gasto que promueve el desarrollo macroeconómico y mantiene el desarrollo socioeconómico discriminatorio. *“Esta necesidad de cambio pone de manifiesto el fracaso de algunas reformas educativas con las que se esperaba que la educación aliviase los problemas sociales y económicos que los gobiernos no podían resolver directamente” (Naciones Unidas, 2000).*

En el artículo 13, numeral 2, literal c de la observación general No. 13 del Comité PIDESC, se plantea que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, apuntando a una implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Y en el párrafo 14 de la misma observación se señala, si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de *adoptar medidas concretas para implantar las enseñanzas secundarias y superiores gratuitas.*³⁰

³⁰ De acuerdo con Uprimmy y Rodríguez el término gratuito significa prestación pública del servicio, es decir, subsidio a la oferta, más no subsidio a la demanda.

Luego de la conceptualización del derecho a la Educación Superior se requiere hacer la definición y contenido de las categorías o dimensiones del derecho, que posibiliten la construcción de un marco conceptual para las obligaciones del Estado que son una base para establecer la situación real del derecho. Dentro de las categorías a tener en cuenta en la realización del Derecho a la Educación deben considerarse elementos como la Accesibilidad, la disponibilidad de recursos, la calidad y la participación como elementos centrales.

- *Accesibilidad* entendida como el conjunto de acciones promovidas desde el Estado para la garantía del Derecho, teniendo en cuenta lo que se ha definido hasta el momento en materia de reglamentación, planes sectoriales, y las acciones, movilizaciones que se requerirían para garantizar el derecho.
- *Disponibilidad de recursos*, que plantea la discusión sobre la necesidad de brindar desde el Estado alternativas de financiación para la Educación Pública, desde el incremento de las transferencias a las IES Públicas, que apunten progresivamente en la gratuidad de la Educación Superior, y que alternativamente promuevan acciones de financiación a los estudiantes sin que esta se convierta en la única alternativa, y sin descargar en los individuos la responsabilidad de su formación. Sino más bien generando acciones que promuevan en los individuos la responsabilidad de que al acceder a un sistema público de educación superior, puedan de acuerdo a las posibilidades, retornar al Estado parte de la inversión mediante aportes para el financiamiento de la Educación Superior.
- *Calidad* definida desde el mejoramiento de la infraestructura, de la formación de los docentes y del fortalecimiento de la Investigación como pilar fundamental en el desarrollo y producción de conocimiento para la sociedad en general, y no solo impulso al conocimiento que sirve al mercado.

- Y *Participación* desde el reconocimiento e inclusión permanente de la sociedad civil en la toma de decisiones y procesos que aporten al desarrollo del derecho, como es el caso de la construcción colectiva de una reforma de la Educación Superior.

Tabla 6 elementos a tener en cuenta en la inclusión de la Perspectiva de Derechos en la Definición de Políticas Públicas

Categoría	Descripción	Variables
Accesibilidad	<p>*No discriminación</p> <p>*Debe tenerse en cuenta accesibilidad geográfica o por medio de la tecnología a educación con calidad.</p> <p>* La educación debe estar al alcance de todos, se pide a los Estados promover acciones para que gradualmente se llegue a la gratuidad en la educación secundaria y superior</p>	<p>Presencia de IES a nivel Rural – Procesos de Regionalización y flexibilización de la Educación Superior.</p> <p>Adecuación y flexibilidad de Programas académicos para todas las (Etnias, y Población con necesidades educativas especiales)</p> <p>Financiación a la Educación Pública, incremento de recursos a las IES públicas.</p> <p>Progresividad en la asignación presupuestaria a educación superior</p>
Disponibilidad de Recursos	<p>Debe considerarse la oferta tanto de instituciones como de programas de calidad para ofertar en todo el territorio nacional.</p> <p>Infraestructura física y tecnológica para la oferta de programas</p> <p>Remuneración y reconocimiento de la labor docente, Cualificación en la formación.</p>	<p>Marco legal para la protección del Derecho a la Educación.</p> <p>Condiciones de calidad para la oferta de programas.</p> <p>Recursos: tecnológicos, físicos: Aulas, laboratorios, centros de investigación, unidades de bienestar, bibliotecas.</p> <p>Sistema de medición de la progresividad del Derecho</p>
Calidad	<p>Pertinencia de los programas a las necesidades de la sociedad, aportes al desarrollo regional, adecuados culturalmente.</p> <p>Libertad de formación académica, ciudadana y autonomía institucional.</p> <p>Desarrollo de la investigación en todos los niveles.</p> <p>Promoción de la movilidad docente</p>	<p>Marco jurídico que garantice la participación.</p> <p>Construcción de procesos de planeación de la educación Superior, vinculación de los actores en la Formulación, ejecución y evaluación.</p>
Participación	<p>Vinculación del Gobierno, Instituciones de Educación Superior, estudiantes, familias, sociedad, en la identificación de los problemas y construcción de alternativas para el fortalecimiento de la Educación Superior</p>	

Fuente: Construcción personal a partir de la identificación de los elementos de análisis dentro del proceso de formación e investigación

El hecho de definir la perspectiva de derechos dentro de las Políticas Públicas y especialmente en las Políticas de Educación, obliga al Estado a tener en cuenta tres tipos de obligaciones respetar, defender y garantizar:

- *Respetar hace* referencia a que los Estados no deben poner obstáculos o interferir total o parcialmente en el ejercicio de los derechos.
- *Defender o Proteger* es un llamado a los Estados a cumplir la obligación de adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar que terceros no interfieran con el disfrute de los derechos, y
- *Garantizar* es decir que los Estados tienen la obligación de hacer efectivos los derechos, adoptando las medidas progresivas que permitan a los ciudadanos ejercer plenamente sus derechos. Para cumplir con esta obligación el Estado debe facilitar, es decir, llevar a cabo medidas explícitas que fortalezcan a las personas para satisfacer sus derechos, por ejemplo, creando las condiciones en el mercado para que haya un mercado laboral suficiente que garantice el derecho al trabajo de la población económicamente activa.

En la perspectiva de que el Estado garantice el derecho a la Educación, debe poner a disposición de los ciudadanos los medios necesarios, para garantizar de manera efectiva y eficiente el disfrute del derecho, por ejemplo, a través de la oferta gratuita de educación primaria y básica, y la adopción de medidas progresivas para la oferta gratuita en los de media y superior. Es necesario reiterar que la falta de recursos es una limitante que tienen los gobiernos para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, pero esa situación no puede usarse como excusa para no adoptar, las medidas necesarias que orienten todos los recursos de los que se dispone para el logro progresivo del derecho.

La satisfacción de un Derecho no sólo depende de la disponibilidad de recursos, sino de la voluntad política de los gobiernos. Es necesario el uso eficiente de los recursos públicos y la puesta en marcha de las herramientas jurídicas con las que disponen los gobiernos para estructurar un orden social democrático y garante de los derechos. Los Estados deben cumplir sus obligaciones bajo el criterio de no discriminación, con un honesto y firme compromiso con la progresividad y no regresividad de los derechos, y con la firme acción de sancionar a los actores oficiales y particulares que realicen actos que obstruyan o vulneren derechos humanos.

En materia de definición de Políticas Públicas los Estados deben adoptar cinco condiciones básicas desde la aplicabilidad del enfoque de derechos:

1. Las Políticas Públicas deben *acoger el principio de indivisibilidad y no deben dar un carácter inferior a un derecho respecto de otro*. Es necesario priorizar algún derecho que contribuya a expandir otros, como sucede con el derecho a la educación, caracterizado por ayudar a facilitar el acceso a los derechos a la alimentación, trabajo, paz, salud, igualdad, entre otros.
2. Los Estados tienen *la obligación* de velar por el disfrute básico de los derechos económicos, sociales y culturales.
3. Deben tomar medidas inmediatas para establecer cuáles son los grupos más desfavorecidos y clasificar la información de acuerdo a los motivos de discriminación prohibidos, con el fin de *superar la discriminación*.
4. Los procesos de análisis, adopción de decisiones, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas deben *ser transparentes y participativos*.
5. De acuerdo con el principio de *no regresividad* de los derechos, los Estados no pueden permitir que deliberadamente un derecho retroceda en el grado de protección que se ha alcanzado a menos que se justifique y se hayan utilizado plenamente el máximo de recursos disponibles.

La aplicación del enfoque de Derechos es útil como sistema de medición de los derechos, el cual en la medida que es un conjunto articulado de lineamientos, con base en el desarrollo normativo internacional en torno a los derechos humanos, facilita el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado, sus políticas e instituciones en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos como lo plantea Hoyos (2010).

En materia de Educación Superior la perspectiva de derechos permite en primer lugar, ampliar el espectro de acciones de políticas promoviendo en primer lugar que la formación profesional de las personas sea significativa para la consolidación de ciudadanos integrales, críticos, deliberativos, comprensivos de su entorno y de las problemáticas que los rodean, reconociendo un contexto social; y correlativamente, fortalece su conciencia y compromiso en la responsabilidad para la configuración de un orden social democrático, solidario, equitativo y plural. Y en segundo lugar trasciende la definición de Derecho a la educación que hasta el momento se tiene en Colombia, estableciendo al Estado la obligación de realizar acciones progresivas, frente a un derecho que puede reconocerse como catalizador de otros derechos humanos.

4.2.2 Desde la propuesta de reforma a la Educación Superior como bien público

Además de la inclusión de la perspectiva de derechos en la definición de las Políticas Públicas, se requiere plantear una reforma que defina la Educación Superior como bien público, retomando la propuesta de Boaventura (2005), se plantean 3 aspectos a tener en cuenta:

1. Es necesario **reconocer los conceptos de la crisis de hegemonía y legitimidad de la Educación Superior**, más allá de su desplazamiento dentro de las prioridades del Estado en la definición de política, teniendo en cuenta los elementos que erosionaron la visión de la Educación Superior. Vale la pena revisar como las transformaciones del capitalismo han permeado la producción de conocimiento, la forma de transmisión del mismo dando valor a la formación en habilidades y destrezas más que a la formación disciplinar y profesional, definiendo así una nueva división del conocimiento en relación con la división del trabajo.
2. Se requiere la **definición de acciones que promuevan alternativas de investigación, de formación, de extensión y de organización que apunten hacia la democratización de la Educación Superior como bien público**, es decir para redefinir la contribución de la Educación Superior en la solución colectiva de problemas sociales, nacionales y globales.

Para esto es necesario que se fortalezca el acceso, la extensión, la investigación, y la relación de la Educación Superior con la escuela y con la Industria, como elementos que permitirán la reconquista de la legitimidad de la Educación Superior como bien público.

- En el **Acceso**, deben promoverse acciones que pueden ir en contravía de las propuestas del Banco Mundial; se requiere fortalecer los niveles de educación básica y media, brindando incentivos a las IES para promover alianzas activas que involucren colaboración pedagógica y divulgación científica con las instituciones de educación básica públicas, como una herramienta para la superación de las barreras de formación, y trascender las acciones orientadas exclusivamente al fortalecimiento de competencias específicas y generales que viene realizándose en los procesos de articulación de la media con la Educación Superior.

Debe avanzarse de manera progresiva como se plantea desde la perspectiva de derechos en garantizar la gratuidad de la educación pública. En promover políticas en torno a la asignación de becas y no préstamos a las poblaciones vulnerables, becas que pueden por ejemplo tener contraprestación de los estudiantes en escuelas públicas. Se deben fortalecer acciones afirmativas para el acceso, y la permanencia de las poblaciones con necesidades educativas diversas (Indígenas, Afro-descendientes, Desplazados, Room, Raizales) que han sido excluidas. Se requiere que las acciones orientadas a la promoción de acceso a la educación, vayan de la mano con la definición de medidas en otras esferas como el acceso a empleos, al mercado de trabajo, la definición y vinculación del proyecto de Nación.

- En **Extensión** y ante la reducción de los recursos de financiación de la Educación Superior, las Instituciones han sucumbido dentro del capitalismo vendiendo servicios, se requiere por tanto un cambio definiendo acciones de extensión de modo alternativo al capitalismo, centrando las actividades de extensión desde las implicaciones en el currículo y en la carrera docente, atribuyéndole a la Educación Superior una participación activa en la construcción de la cohesión social, en la consolidación de la democracia, en la lucha contra la exclusión social, la degradación ambiental y la defensa de la diversidad cultural. Para que la extensión cumpla este papel, es necesario evitar que sea orientada hacia actividades rentables con la finalidad de recaudar recursos extra-presupuestales, estas acciones que se promueven en la actualidad desde la Instituciones de Educación Superior plantean una privatización discreta de las mismas, para evitarlo las actividades de extensión deben tener como objetivo prioritario el apoyo solidario para la solución de los

problemas de exclusión y discriminación social, permitiendo voz a los excluidos y discriminados.

- Con relación a la **Investigación**, debe reconocerse la urgente necesidad de promover desde la Instituciones de Educación Superior, investigación – acción, desde la cual se posibilita la interacción con las comunidades y organizaciones en la medida que se definen y realizan de forma participativa los proyectos de investigación que contribuyan desde los intereses científicos a la satisfacción de necesidades de dichos grupos que no tienen el poder para poner en conocimiento técnico y especializado a su servicio por la vía mercantil.

Como se planteó en la extensión debe mantenerse la lucha contra el funcionalismo, se requiere la construcción de una alternativa que marque socialmente la utilidad social de la Educación Superior, dando valor más allá del mercado. Es importante además combinar la investigación – acción con la ecología de saberes³¹ y que consiste en la promoción de diálogos entre el saber científico y humanístico que las Instituciones de Educación Superior producen y los saberes laicos, populares, tradicionales, urbanos campesinos, provincianos, de culturas no occidentales (indígenas, de origen africano, entre otras.) que circulan en la sociedad, con lo cual no solo se establece un diálogo de saberes sino que se promueve la ciudadanía activa crítica.

- **La relación de la Educación Superior con la escuela**, es necesario valorar la formación inicial y su articulación con la formación continuada,

³¹ De acuerdo con Boaventura, la ecología de saberes es una forma de profundización de la investigación-acción. La ecología de los saberes son conjuntos de prácticas que promueven una nueva convivencia activa de saberes con el supuesto de que todos ellos, incluyendo el saber científico, se pueden enriquecer en ese diálogo. Implica una amplia gama de acciones de valoración, tanto del conocimiento científico como de otros conocimientos prácticos considerados útiles, compartidos por investigadores, estudiantes y grupos de ciudadanos, sirve de base para la creación de comunidades epistémicas más amplias que convierten a la universidad en un espacio público de Inter.-conocimiento donde los ciudadanos y los grupos sociales pueden intervenir sin la posición exclusiva de aprendices

reestructurar los cursos de licenciaturas con el fin de asegurar la integración curricular entre la formación profesional y la formación académica, es indispensable la colaboración entre investigadores universitarios y profesores de instituciones educativas públicas en la producción y difusión del saber pedagógico mediante el reconocimiento mutuo y el fortalecimiento en la investigación acción, planteado anteriormente.

- En cuanto a **la relación de la Educación Superior con la industria**, requiere de una revalorización. Actualmente la articulación se da en la medida que la Educación Superior se pone al servicio de las necesidades de la industria, definiéndose una economía basada en el conocimiento, que se ha orientado a la producción de conocimiento necesario para el desarrollo tecnológico que haga posible ganancias, productividad y competitividad. Aquí la transformación debe orientarse en primer lugar a que las IES no pierdan el control sobre la definición de la investigación científica, lo que requiere que se brinden recursos para financiar la Educación Superior, y no se obligue a las IES a recurrir mediante esta articulación a financiarse. Deben privilegiarse las acciones en trono a los intereses sociales
3. **Reforzamiento de la responsabilidad social de la Educación Superior**, que debe ser asumida por sus instituciones, aceptando ser permeable a las demandas sociales, se requiere para esto el fortalecimiento de la financiación, la creación de una nueva institucionalidad que posicione la Educación Superior como bien público, que aporte en la construcción de alternativas de solución a las problemáticas de las comunidades, que establezca acciones en red para la producción del bien público así ninguna IES puede monopolizar la producción del mismo, y no se entraría en la competencia de recursos desde las distintas instituciones.

Boaventura (2005) plantea que esto implica una revolución institucional y una revolución en las mentalidades³², las universidades fueron diseñadas institucionalmente para funcionar como entidades autónomas y autosuficientes. La construcción de la red implicaría compartir recursos, equipamientos, movilidad de docentes y estudiantes, organización de un sistema de evaluación, sin perder la especificidad de las Instituciones parte de la red. Buscando multiplicar las IES de excelencia dando a cada una la posibilidad de fortalecerse con ayuda de las demás, en oposición a la competencia por ser la mejor en el ranking, esa fragmentación ante la intervención de Universidades globales puede acabar con la producción al interior de las IES, en red hay una protección y producción para contrarrestar el fenómeno. El reto de crear RED no es nada fácil pues implica promover una cultura de red desde el interior de las IES, creada la red su desarrollo estará orientado desde los principios de democratización y cualificación, en los campos de legitimación asociados al acceso, la extensión, la investigación y a facilitar la adopción de la Educación Superior ante las transformaciones que ocurren en la producción del conocimiento.

³² Plantea Boaventura, que tal vez por eso sea necesario programar procesos de transición que garanticen un paso Inter.-generacional porque es de prever que las generaciones más adultas (y con mas poder hoy) se resistan a cualquier cambio en este sentido

5. CONCLUSIONES

Ante las transformaciones acaecidas dentro del modelo Capitalista y las implicaciones que estas han tenido en la definición de las políticas públicas y en especial de las políticas en materia de Educación Superior, es necesario poner de precedente que la valoración mercantil de lo público y de la Educación Superior mercantilizada está estrechamente relacionada con la definición de un modelo capitalista, que privilegia las acciones individuales, la rentabilidad, la competencia, y la venta de servicios frente a las necesidades de la población y a la valoración de la Educación como un elemento para construir propuestas alternativas.

En la actualidad la Educación Superior es vista como un tropiezo para el desarrollo de las acciones del modelo globalizador, esa vieja noción asociada de la Educación Superior en la construcción de Nación, limita el accionar ya que lo que se busca desde la lógica de mercado es disminuir los límites del Estado - Nación y dejar al mercado la regulación sobre el mundo mercantil. La definición del papel y de las acciones en materia de Política Social por parte del Estado se han visto reducidas a ejercicios de regulación y definición de acciones sobre los mínimos, para que desde la lógica mercantil sea el individuo quien defina como y hasta que punto accede a la Educación.

Al Estado le corresponde la dirección de la Educación Superior, su desarrollo y fortalecimiento. El reconocer la Educación como derecho fundamental y la Educación Superior como servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado, determina en primera instancia la obligación del Estado para la garantizar la Educación. Se debe tener en cuenta que solo a través de la

organización de un Sistema Nacional de Educación Superior que integre a todas las instituciones, fruto de la discusión y el debate académico, se podrá definir, adaptar e impulsar los planes indicativos y políticas de desarrollo de la Educación Superior acordes con las necesidades nacionales.

Se requiere que el Estado reconozca la Educación Superior como bien público y como derecho y en esa medida se definan estrategias para que gradualmente se pueda avanzar en el incremento de la Inversión en la Educación Pública a fin de llegar de manera gradual a la gratuidad en la misma.

Pero no es el Estado el único responsable de promover la Educación Superior como bien público y como derecho, corresponde a las IES revisarse internamente y plantear acciones que redefinan su lugar, que apunten a la crítica frente al modelo, que permitan avanzar a una globalización alternativa, a refundar el papel en la sociedad de la Universidad, de redefinir el papel del conocimiento y no someterlo exclusivamente a la producción mercantil, sino que puedan identificarse modelos alternativos para contrarrestar el modelo de globalización.

Dentro de las acciones de política en materia de Educación Superior, *la financiación* es indispensable para poder actuar en el mejoramiento de la calidad de los programas. Se requiere por tanto, definir recursos enfocados a obtener el mejoramiento de la calidad académica a través de capacitación de docentes, el desarrollo de programas de inversión en ciencia y tecnología e infraestructura. También se requiere el compromiso de las IES en la búsqueda del mejoramiento de los procesos de gestión en el desarrollo académico, administrativo y financiero, para la utilización eficiente de los recursos con que cuenta la institución internamente y los que puede obtener a través de fuentes alternativas de los distintos estamentos de la sociedad. Es necesario que las acciones planteadas privilegien la creación de alternativas ante las necesidades y problemas de la sociedad por encima de la rentabilidad que generen acciones de extensión e

investigación desde las IES. En esta perspectiva, el Estado no puede desentenderse de los problemas sociales, le corresponde adelantar acciones para prevenir el privilegio hacia unos pocos para el acceso al sistema de Educación Superior.

Se requiere realizar una profunda transformación de la Educación Superior para constituir la en un bien público, que se redefina desde la contribución al progreso de la sociedad colombiana, desde la superación de las barreras de exclusión y discriminación, dando así razones para comprender que el gasto en Educación Superior no es un egreso más a cargo de los fondos del Estado, sino una inversión a largo plazo que permite mejorar el desarrollo cultural y la cohesión social, la competitividad económica, y definir acciones alternativas al modelo capitalista.

Adicionalmente a la transformación de la Educación Superior, es necesaria la aplicación de la perspectiva de derechos dentro de las Políticas Públicas, por lo cual se requiere visibilizar que el Estado Colombiano ha ratificado todos los tratados internacionales de derechos humanos proclamados por la Organización de las Naciones Unidas, los que le impone obligaciones en materia de derechos humanos y políticas públicas. Aunque el compromiso de Colombia con estas obligaciones internacionales ha sido débil, tímido, presentándose falta de compromiso político para la realización de los derechos sociales y la reducción de la desigualdad social. Es necesaria una nueva configuración de las políticas públicas, que visibilicen y hagan exigibles las obligaciones del Estado, y a la vez, permitan la construcción de un ciudadano consciente de sus derechos y de sus deberes, responsable de sí mismo y de su entorno.

La apuesta es por una reforma de Educación Superior como bien público, (que trasciende a las IES, pues son pocos los aliados y muchos los intereses), que

dependerá de la orientación de reforma que tome el Estado, por eso ante las discusiones de una reforma a la Educación Superior, debe tenerse presente la necesidad de una reforma del Estado.

Es claro que la realidad Colombiana esta permeada por la definición de un modelo que esta por encima de la nación, que avanza entorno a la globalización y que requiere de nuevos procesos organizativos y reivindicativos alternativos ante el cambio que ha experimentado el capitalismo, y frente al cual deben orientarse acciones para la construcción de un mundo posible.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L.Charles D. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*; estudio introductorio y edición de Luis F. Aguilar Villanueva, 1a ed. México D.F.
- Bardach, E. (2000) *Problemas en la definición del problema*. En, Luís Aguilar Villanueva, (edit.) *Problemas públicos y agenda de gobierno.*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 219-234.
- Bobbio, Norberto, 1909-2004 .*Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. 1a ed. México: Fondo de Cultura Económica, 243 p. 1989
- (1984), *Origen y fundamento del poder político*, México.
- Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós.
- CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía: I. visión global; II. Agenda social*. En CEPAL: *Agenda económica. Economía de América Latina*. Bogotá: Alfaomega.
- Colombia (1997), *Constitución Política*, Bogotá, Legis.
- CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR. *Declaración Mundial sobre la educación superior en el siglo XXI, visión y acción y marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior*. Paris. 1998 .Disponible en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm recuperado 15 de Noviembre de 2011.
- Cortina, A. Pereira, G. (2009). *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*. s.d.
- Cunill, N (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. 1a ed Caracas : Nueva Sociedad, pp. 320.

- De Sousa Santos, Boaventura. (2005) *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Gergen, K. (1996). *Realidades y relaciones: aproximaciones a la construcción social*. Barcelona: Paidós.
- Giraldo, Cesar. (2007). *Protección o Desprotección Social*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
 - (2003). *Rescate de lo Público - Poder Financiero y Derechos Sociales* (Compilador) Cesde, Desde Abajo, Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá.
- Habermas. J. (2008). *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta. 2008. 689 p.
 - (1987), *Teoría de la Acción Comunicativa*, Madrid, Taurus.
 - (1962), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Herreño, A (2008). *¿Todo o nada? Principio de integralidad de los derechos sociales*. Bogotá; ILSA. p. 33.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen (1999). *Protección Social La protección social como la gestión del riesgo social: bases conceptuales para el sector de la protección social Washington*. Banco Mundial.
- Hoyos, G. Sañudo, M. (2010) *El enfoque basado en derechos humanos: Guía para su uso e incorporación en proyectos de cooperación al desarrollo*. Ed. Javeriana. Bogotá.
- Lasswell, H. (2000). *La orientación hacia las políticas*, en Luís F. Aguilar Villanueva, (edit.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-103.
- Martínez, M. (1997): *Género, pobreza y exclusión social*. En J. F. Tezanos (editor): *Tendencias en desigualdad y exclusión*. Madrid: Sistema.

- Medellín, F. y Quiroz, T. (1998) *Guía de planificación y formulación de políticas municipales de promoción de la equidad entre los géneros*. IULA/CELCADEL. Quito. Ecuador.
- Ministerio de Educación. (2011) *Plan sectorial “educación de calidad el camino a la prosperidad” 2010 – 2014*.
 - (2010) *Memorias de La Revolución Educativa*.
 - (2006) *Plan Sectorial Revolución Educativa 2006-2010*.
 - (2002) *Revolución Educativa Plan sectorial Revolución Educativa 2002– 2006*.
- Minujín, A, Bustelo, E. (1997). *La Política Social esquivada*. UNICEF. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N° 2. Julio.
- Moncayo V. *A propósito de la constitución de 1991: falacias, mitos y realidades*. (inédito). s.d
 - (2011) *Defendamos la Universidad como espacio crítico y común*. s.d.
 - (2010) *Transformaciones del Capitalismo, Conocimiento, Trabajo y Formación Académica*. En: Trabajo y Capital en el Siglo XXI. Bogotá Enclave del Sur ILSA.
 - (2010) *La Reforma Presupuestal de La Universidad Pública: Una Formalización Del Esquema Uribe de Educación Superior*. s.L.
 - (2009): *Viejas y nuevas exclusiones en la educación superior colombiana* En: Cátedra Manuel Ancisar: La Educación Superior, tendencias Debates y retos para el siglo XXI: sostenibilidad y financiación. Universidad Nacional de Colombia II semestre de 2007. Pag. 441 – 483.
 - (1994) *La renovación de los derechos humanos y las perspectivas de la crítica social*, en Revista Pensamiento Jurídico No.1, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Monserrat G.(2010) *La Educación Universitaria en el centro del conflicto*. En. La Universidad en conflicto. Capturas y Fugas en el mercado global del saber. Edu-factory y Universidad Nómada (Comps.) Editorial Traficante de Sueños.

- Múnera, R. (2011). *El XYZ de la Reforma a la Ley 30 de 1992* (Ley de Educación Superior). s.d.
- (2010) *¿Hacia dónde va la universidad pública? Tendencias globales en política pública para la educación superior*. s.d.
- (2006). *La tragedia de lo público*. Bogotá, Sistema Nacional de Información Cultural.
- Naciones Unidas. (2006) HRI/GEN/1/Rev.7. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3 *Índole de las obligaciones de los Estados Partes*. Quinto período de sesiones (1990). Nueva York y Ginebra: UN.
- (2006) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos Basados en la Cooperación para el Desarrollo*. Nueva York y Ginebra: UN..., p. 15.
- (1993). A/CONF.157/23. *Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos*. Viena, 14 a 25 de junio.
- (1966) A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm> Recuperado 23 de Septiembre de 2011.
- (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Preámbulo. Paris. UN: 1948. Tomado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml> Recuperado Septiembre 1 de 2011.
- North, D. (1989) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. s.d.
- Nozick, R (1988). *Una aproximación sintética y crítica al tema de lo público y lo privado en el liberalismo contemporáneo, desde la perspectiva de la justicia*. s.L.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2000). *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Declaración mundial de educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Tailandia.

consultado en: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>. Recuperado el 15 de Noviembre de 2011.

- Roth, A. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora. p. 66
- Serrano, C. (2005): *Pobreza, capital social y ciudadanía*. Propositiones N°34. Santiago: Ediciones SUR. En: www.sitiosur.cl/coleccion. y D. RACZYNSKI (2003): *Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo. En: www.asesoriasparaeldesarrollo.cl.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. 3a ed. Barcelona, España: Antoni Bosch, Editor.
- UNESCO (1993): *Informe Mundial sobre la Educación*. Ed. Santillana, UNESCO, Madrid, España.
- Uprimmy, R. Rodríguez, C. (2010). *Derechos Sociales: Justicia, Política y Economía en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Van, T. (1998). *Estructuras y Funciones del Discurso*. Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid, España.
- Vargas, V. Alejo. (1999) *El Estado y Las Políticas Públicas*. Almodena Editores, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Vera, D. (2007). *Pobreza y Voluntariado. Análisis crítico del discurso aplicado a tres programas sociales de la ciudad de Valparaíso*. Última Década N°26, CIDPA Valparaíso, Julio, PP. 147-177.
- Zamudio, J. (2008). *Políticas Públicas y Educación Superior*. s.d.

SIGLAS

- Centros Regionales de Educación Superior – CERES
- Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES-
- Consejo Nacional de Acreditación –CNA
- Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-
- Entidades Prestadoras de Salud EPS
- Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior –ECAES-
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX
- Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología – COLCIENCIAS
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES
- Instituciones de Educación Superior –IES
- Instituciones Prestadoras del Servicio de Educación –IPSE-
- Marco Nacional de Cualificaciones –MNC
- Observatorio Laboral para la Educación -OLE-
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales – PIDESC-
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-
- Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior -SPADIES-
- Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -SACES-