

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE MAGÍSTER EN EDUCACIÓN**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN**

**Noviembre 23 de 2009**

**Bogotá, Colombia**

**ESTADO DEL ARTE DE LAS POLÍTICAS DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR A TRAVÉS DE LOS CONCEPTOS DE PERTINENCIA,  
EVALUACION, COMPETENCIA Y COBERTURA, A PARTIR DE LA LEY 30  
DE 1992 Y HASTA EL 2.008**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE MAGÍSTER EN EDUCACIÓN**

**POR:**

**CARLOS ARTURO DAZA CALVERA**

**PAOLA CRISTINA RODAS ARÉVALO**

**ALEXANDER ROZO GAVIRIA**

**MIKE SILVA FERRO**

**DIRECTORA: BIBIAM ALEYDA DÍAZ BARRAGÁN**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE EDUCACIÓN**

**MAESTRÍA EN EDUCACIÓN**

**Noviembre 23 de 2009**

**Bogotá, Colombia**

Artículo 23, resolución #13 de 1946:

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

## CONTENIDO

<b><u>INTRODUCCIÓN.</u></b>	6
1.1 <u>Planteamiento del problema.</u>	9
1.2 <u>Objetivo General.</u>	10
1.3 <u>Objetivos Específicos.</u>	10
<b>2. <u>ANTECEDENTES</u></b>	11
<b>3. <u>MARCO TEÓRICO.</u></b>	14
3.1. <u>La calidad desde la perspectiva del individuo.</u>	14
3.2. <u>Retos de la educación superior</u>	18
3.3. <u>Marco normativo de la educación superior.</u>	25
3.4. <u>Calidad y pertinencia.</u>	27
3.5. <u>Acerca de las competencias</u>	32
3.6. <u>Calidad y cobertura en educación superior</u>	37
3.7. <u>Evaluación en educación superior</u>	40
3.7.1. <u>La evaluación de la calidad</u>	44
3.8. <u>Políticas públicas</u>	46
3.8.1. <u>La gestión pública</u>	53
3.8.2. <u>La evaluación de las políticas públicas</u>	54
<b>4. <u>MARCO METODOLÓGICO</u></b>	56
4.1 <u>Fases propuestas para el desarrollo del presente estado del Arte.</u>	57
4.1.1 <u>Fase 1 Establecimiento de Criterios.</u>	57
4.1.2 <u>Fase 2 Selección de Criterios.</u>	58

4.1.3 <a href="#">Fase 3 Elaboración de resúmenes analíticos en Educación.</a>	59
4.1.4 <a href="#">Fase 4 Codificación de los RAE en el programa Atlas ti.</a>	60
4.1.5 <a href="#">Fase 5 Elaboración de textos a partir de los hallazgos.</a>	62
4.1.6. <a href="#">Fase 6 Conclusiones y sugerencias.</a>	62
<b>5. <a href="#">RESULTADOS</a></b>	<b>64</b>
5.1. <a href="#">Pertinencia.</a>	64
5.2. <a href="#">Cobertura, disponibilidad, accesibilidad y permanencia.</a>	103
5.3. <a href="#">Competencias.</a>	121
5.4. <a href="#">Recorrido del concepto de evaluación en la calidad de la educación superior a partir de la Ley 30 del 1992..</a>	145
<b>6. <a href="#">CONCLUSIONES.</a></b>	<b>179</b>
<b>7. <a href="#">REFERENCIAS.</a></b>	<b>193</b>
<b>8. <a href="#">ANEXOS</a></b>	<b>199</b>
8.1. Consolidado de documentos trabajados en el estado de arte.	
8.2. Evolución Ley 30 1992.	
8.3. Mapa Ley 30 1992.	
8.4. Consolidado RAE.	

## INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista legislativo, la *calidad* de la educación ha sido una preocupación universal y en consecuencia, en el caso colombiano, es un tópico que se ha tenido en cuenta desde dos grandes líneas a partir de la Constitución Política de 1991. La primera se relaciona con la formulación de la Ley 30 de 1992, específicamente para la educación superior. Posteriormente, ésta serviría como marco referencial para la elaboración de la segunda línea, la Ley General de Educación 115 de 1994, caso de la educación básica y media.

El trabajo alrededor del tema de *calidad* y en relación directa con las *políticas*, se hace pertinente en la medida que responde a las exigencias actuales y se enmarca en la cultura de la educación desde diferentes perspectivas. En el presente estado del arte se estudian cuatro de ellas (pertinencia, evaluación, competencia y cobertura) con el fin de observar su evolución, aplicación y dirección en la definición del concepto de calidad en la educación superior en Colombia.

La calidad se ha convertido en objeto de estudio de múltiples disciplinas, en la medida que se pretende cualificar todos los procesos personales, profesionales, institucionales, nacionales e institucionales partiendo de la definición de la misma en cada contexto y, adicionalmente, partiendo de la mirada introspectiva de todos los actores que intervienen, en nuestro caso, el proceso educativo.

Se ha realizado un estado del arte de la política de calidad específicamente, desde su evolución histórica, el cual permite reconocer y relacionar su transformación y adecuación, así como su transición hacia el mundo contemporáneo. En general, una investigación definida como *estado de arte* consiste en establecer lo ya existe de un tema que se pretende abordar. De igual manera, permite establecer la manera en cómo ha sido desarrollada la temática, los términos en que ha sido tratada, estudiada y abordada en un periodo de tiempo determinado. Una de sus finalidades es aportar elementos que contribuyan al reconocimiento y valoración de un objeto de estudio a través del tiempo.

Dicho proceso de rastreo conceptual se llevó a cabo de acuerdo a un registro sistemático que está compuesto de (6) fases. Este procedimiento tiene como finalidad mostrar la conceptualización y traducción del concepto de calidad de la educación superior, con el fin de contribuir desde los diferentes análisis, reflexiones y sugerencias de la información encontrada, al abordaje de la traducción en los documentos de políticas.

Debido a la naturaleza del problema que se intenta resolver, se considera más apropiada la investigación de corte cualitativo, ya que ésta permite generar un análisis constructivo, específicamente, y se relaciona con la teoría de investigación fundamentada.

Dentro de este método específico, se mantuvo un grado de sistematicidad y rigurosidad útil en la aplicación creativa y flexible de los conceptos y de los análisis. Esta metodología implica formular correctamente los interrogantes, proponer categorías,

sugerir esquemas innovadores, entre otros, para que el procedimiento investigativo arroje un resultado óptimo.

Para que esta sistematicidad y categorización arrojara resultados de búsqueda más confiables, se integró como herramienta de trabajo de índole informático el ATLAS/ti. Su objetivo es facilitar el análisis cualitativo de grandes cantidades de documentos así como datos textuales a partir de códigos seleccionados previamente por los investigadores. La herramienta se utilizó básicamente para organizar el rastreo de los documentos dado el volumen de los mismos. Este criterio de adecuación nos permite garantizar la sistematicidad y rigurosidad del ejercicio investigativo, a la vez que hace coherente el discurso de la implementación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Finalmente, se evidencian las conclusiones generales planteadas por los investigadores, las cuales permitirán contrastar la coherencia con los objetivos planteados para el presente estado de arte, y servirán para una posterior mirada sobre el recorrido temporal de los conceptos.



**1.1. Planteamiento del problema.** En la actualidad predomina el discurso de la calidad en la educación superior. No obstante, a su alrededor surgen una serie de imaginarios que en ocasiones limitan la identificación de los diversos aspectos que le atañen. Es por esto, que se hace necesario detenerse a pensar en la conceptualización de los elementos que rodean el discurso de la calidad educativa. En razón a lo anterior, y con miras clarificar la definición de dicho concepto, se plantea la siguiente pregunta: ¿Son la pertinencia, la evaluación, las competencias y la cobertura los factores que permiten acercarnos a la definición del concepto de calidad de la educación superior Colombiana a partir de la Ley 30 de 1992?

¿Es la Política educativa colombiana pertinente a las necesidades de la población?

**1.2. Objetivo general.** Construir una propuesta de estado del arte que permita evidenciar el avance, consistencia y coherencia entre la política educativa en torno a la calidad de la educación superior en Colombia, a partir de la expedición de la Ley 30 de 1992 y a la luz de los conceptos de pertinencia, evaluación, competencias y cobertura.

### **1.3. Objetivos específicos.**

**1.3.1.** Identificar la concepción de educación en cada uno de los planes de desarrollo de los gobiernos colombianos a partir de 1992.

**1.3.2.** Reconocer las líneas de acción en materia de educación superior en los documentos de política educativa colombiana a partir de 1992.

**1.3.3.** Seleccionar las categorías que permitan dar cuenta del concepto de calidad.

**1.3.4.** Interpretar las diversas concepciones y tendencias en que se presentan las categorías que integran al concepto de calidad en los documentos de política educativa,

**1.3.5.** Analizar y comparar las concepciones de las categorías del concepto de calidad en cada uno de los documentos de política educativa colombiana a partir de la ley 30 de 1992.

**1.3.6.** Integrar y relacionar los resultados obtenidos de cada una de las categorías de análisis de la calidad educativa en la educación superior en Colombia a partir de 1992.

## 2. ANTECEDENTES

Comprender la acepción del término calidad se hace indispensable en materia de educación, máxime cuando los paradigmas del siglo XXI exigen la evaluación de la calidad en todos sus niveles. Conscientes de que los primeros acercamientos al tema se dieron en el ámbito empresarial, y hoy por hoy se han ido vinculando con mayor arraigo en los escenarios educativos orientados por políticas emitidas de los organismos supranacionales como la ONU y la UNESCO.

En ese orden de ideas, construir los antecedentes para un Estado de Arte, implicó una mirada holística y de conjunto alrededor del tema de calidad educativa en los niveles regionales, para poco a poco realizar el acercamiento a lo nacional y local. Es así, como para la presente investigación se revisaron a manera de referente los documentos en torno a la calidad educativa de organismos como UNESCO, CRES, PREALC.

Igualmente se rastrearon investigaciones de universidades internacionales como la Universidad de Alberta, la Universidad de Calgary, la Universidad de Manitoba, cuyas características permitieron observar y acercarnos a los énfasis que del tema de calidad educativa se viene dando.

En lo que respecta al nivel nacional, se identificaron las instituciones de educación superior cuya vocación se orienta a las carreras de educación, sin que con ello se desconozcan las investigaciones que en materia de calidad se vinieran realizando

en facultades de otro orden, de manera que paulatinamente se exploraron los avances investigativos alrededor del tema de la calidad específicamente en el ámbito educativo y con mayor énfasis de la educación superior, no obstante los investigadores encuentran obstáculos técnicos para el acceso a los informes finales o documentos completos de las investigaciones.

En lo que respecta al nivel local, se tuvieron en cuenta fundamentalmente 8 instituciones de educación superior de Bogotá, precursoras del tema de educación y con programas de maestría, con el fin de revisar la existencia de trabajos de grado orientados al análisis de políticas de calidad, que es lo que nos ocupa en el presente estudio. Entre dichas universidades se encuentran la Universidad de la Sabana, la Universidad Pedagógica Nacional, la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Libre, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia y la Universidad Distrital.

Los resultados del rastreo permiten evidenciar en primer lugar, la construcción de investigaciones que dan cuenta de la calidad educativa en tono a modelos de gestión para el mejoramiento de la misma, en segundo lugar, investigaciones acerca de los elementos que intervienen en la calidad de la educación más desde las prácticas que desde las políticas.

Algunas investigaciones llamaron particularmente la atención de los investigadores. Sin embargo, quedaron descartadas bien sea por la delimitación

temporal o bien por el énfasis del concepto de calidad en el conjunto de áreas disciplinares.

Finalmente la construcción de estos antecedentes, permitió ratificar el tema de presente investigación, a la vez que dio luces sobre las preocupaciones que a través del tiempo se han ido gestando en el discurso mismo de la calidad educativa, sirviendo de orientación para la selección que los investigadores realizaron de las categorías de análisis. Ver anexo (8.6).

### 3. MARCO TEÓRICO

**3.1. La calidad desde la perspectiva del individuo.** La educación se puede considerar como un proceso de traducción, socialización, formación y transformación social tendiente al desarrollo humano integral. Si la educación se viera como un elemento social, definitivamente, tendría la obligación de hacer posible la interacción de personas sociales, donde la cultura propiciara la formación de la personalidad y la sociedad.

Según Rodríguez (2002), en la educación, más allá de fomentar en el individuo la adquisición de la enseñanza y el aprendizaje del saber y el saber hacer cognitivo; más allá del desarrollo biológico, psicológico y social de la ciencia y más allá de la formación afectiva, debería propender por una formación holística e integral, que identifique la cultura y la sociedad con el nivel necesario de reflexión y razón. Esta propuesta, por personal que sea, se circunscribe en el mundo cultural que trasciende.

La cultura contextualiza el quehacer de los individuos y, en especial, el ejercicio educacional. Lo que se evidencia cuando en la interacción del ser humano y la cultura responden a la formación holística e integral intencionada del individuo.

Si en la educación se propone modelar al hombre para incluirlo en una cultura, es posible descubrir la importancia de un modelo de ser humano, que esté orientado a ese prototipo ideal y cuyas virtudes pretende alcanzar como finalidad. Ese modelo o arquetipo del ser humano no es casual, sino que responde a las directrices fundamentales de la idea de la humanidad, que sostiene la correspondiente concepción de los individuos (Vallenilla, 2001).

Este ideal o modelo del hombre que se persigue con la intencionalidad formativa de la educación, si bien ha cambiado en sus características ancestrales, culturales y sociales, permanece como una expresión presente hacia el cual apunta el proceso educativo en el individuo.

El problema de moldeamiento del hombre radica, definitivamente, en determinar con precisión las características de las intencionalidades educativas de la historia y de la época en la cual se está inmerso, pues es a partir del ideal formativo del ser humano que se matiza en el mundo cultural contemporáneo.

Toda actividad del hombre tiende a cuantificarse en términos de medición, pues es de esta forma que en definitiva se logran obtener datos mesurables, observables y comparativos, que desde un punto de vista positivista, permiten manipular la conducta y expresión humana dentro de un plan perfectamente instrumental donde el ser humano aparece como un ideal entre los ideales.

Comprender el término calidad en la educación superior requiere, definitivamente una explicación de las diferentes dimensiones y los ejes fundamentales, desde donde se puede reconocer la calidad de un sistema educativo. Esta comprensión implica reconocer que en lugar de un problema teórico, la calidad es un compromiso profesional, social y académico ineludible. Así mismo, este término tiene que ver con un momento histórico y un modelo de sociedad e individuo, que se debe poner a

disposición de quienes toman las decisiones para lograr la excelencia del proceso educativo (Vega, S.f.).

Con base en lo anterior, la calidad de la educación superior centrada en el individuo no se debería ver como una expresión delimitada u obligatoria que priva de libertad al hombre, sino más bien como un conjunto de intereses e intencionalidades autónomos tendientes al perfeccionamiento de la misma en una cultura y sociedad contextuada.

Cuando la calidad de la educación superior se centra en esa intencionalidad de modelo de ser humano, se deben potencializar las capacidades individuales y colectivas que le permitan vivir y desarrollarse integralmente en armonía. En este caso, la calidad se referencia en una medida calificable y cuantificable del proceso educativo. Pero, cuando al individuo se le estimulan las capacidades y se le otorgan herramientas necesarias para cambiar su propia realidad, no únicamente se mide el proceso educativo sino, que se le oferta la posibilidad de interactuar, participar e intervenir en su vida personal, familiar, social y profesional, tendiente a una transformación integral.

*“Cuando se mide el incremento cognitivo, por ejemplo, en términos de la formación o conocimientos a la entrada y salida del proceso, se obtiene un indicador cuantificable cognitivo, pero se ignora la naturaleza de la transformación cualitativa” (Vega, s.f.).*

Es por ello, que cuando un auténtico cambio o transformación se obtiene, se dimensionan dos representaciones ideológicas: una contextual y presente y otra ideal o



deseada, individualmente, y al respecto de ello el individuo comienza a construir ideales formativos que le permiten cambiar sus comportamientos en una interacción con los demás. De modo que, el cambio no es algo absoluto del exterior, sino que definitivamente es un proceso autónomo motivado por factores externos que no determinan en definitiva un cambio de conducta, pues es una decisión personal.

Este cambio o transformación ideal se logra únicamente si al ser humano se le otorgan las estrategias, técnicas y herramientas necesarias que le permitan interactuar con un mundo presente y equitativo, donde la persona misma es consciente de sus actos, es quien toma las decisiones individuales, es quien fija estándares de autoevaluación, co-evaluación y hetero-evaluación y es quien realmente transforma su contexto y se transforma así mismo.

Esto acaba definitivamente con el mito de que el maestro es la autoridad dentro del aula y el dueño del proceso, y conlleva a que cambie su rol en relación no sólo con el conocimiento, sino aún más con los estudiantes. No con ello estamos hablando de dejar al libre albedrío la planeación de la clase o cosa semejante, pero sí a pensar diferente la forma de construir y reconstruir el conocimiento en el estudiante.

### **3.2. Retos de la Educación Superior en el siglo XXI.**

La concepción de educación superior ha sufrido múltiples relecturas según el momento histórico y la matriz epistémica que la enmarca. La educación que en la antigüedad y el medioevo era para muy pocos y privilegiados, transitó hacia los caminos de la democratización y ha contribuido a la transformación, de los escenarios políticos, económicos y sociales. También ha cambiado la visión de los educandos y de los educadores. Aquella educación tradicional y de élites que fue meramente instructiva dio un vuelco para posicionarse como el elemento fundamental de las sociedades.

La educación superior del siglo XXI está llamada a dar respuestas efectivas a la cultura diversa, efímera y simultánea. Días Sobrinho (2007, p XL) plantea que la sociedad de hoy y la ciencia alcanzan niveles cada vez más elevados de complejidad, los cambios son numerosos y cada vez más rápidos. Sin embargo, ello no implica la pérdida de identidad y del deber ser de la educación superior en contextos determinados. Resultaría insuficiente traducir en una sola acepción el concepto de educación superior y con ella sus fines, máxime cuando existen múltiples formas de aproximación al concepto. Citando algunos ejemplos, Diaz & Goergen (2007) expresan que la educación no es una mercancía o un bien negociable sin patria, pertinencia ni responsabilidad con sus contextos reales, la educación es un bien público de interés social, es un derecho del ciudadano y un deber del Estado. Y por otra parte, López Segrera (2006) expresa que si bien la educación superior no solo ha de concebirse como una mercancía, sí es un elemento, que hoy día incide en su comprensión, porque la emergente sociedad del

conocimiento le da bastante importancia a la venta del conocimiento y a éste como la mercancía más valiosa.

Para la UNESCO, la educación ha de ser transformadora y liberadora de antiguas estructuras, dando paso a unas más abiertas y flexibles, que además de crear conocimiento permitan relacionarnos de nuevas formas. Otras posturas como la del acuerdo general sobre el comercio de servicios (GATS) expresan que *“como resultado de varios acuerdos se ha terminado por incluir a la educación como uno de los doce sectores de servicios a ser desliberalizados y desregularizados, de modo que la educación pasó de ser un bien a ser un servicio”* Boron (2006 citado en el prólogo de López Segrera).

El GATS ha pasado a considerar a toda la educación en su conjunto (preescolar, básica, media, superior, técnica y programas educativos) como un servicio, cuyas condiciones de producción y comercialización no pueden ser distintas de las establecidas por el neoliberalismo global para cualquier otro tipo de mercancía. Esto, en palabras de Boron (2006), no corresponde más que a *la mercantilización de la educación*, pero vale la pena detenernos a pensar por un momento los alcances de estas decisiones y su impacto sobre la academia, el quehacer, la producción del conocimiento, el acceso al “servicio”. Dichas decisiones de orden económico serán determinantes para hablar de la calidad de la educación superior y dependerán contextualmente de la forma como cada sociedad se movilice en función de dicho servicio.

Días Sobrinho (2008, p.97) plantea que durante la última década, las principales transformaciones en la educación superior tienden a consolidar las lógicas de la sociedad de economía global. Esa concepción de la vida humana demanda un modelo de educación superior que brinde los mecanismos ideológicos necesarios para su expansión universal y le ofrezca bases cognitivas y valorativas e instrumentos de desarrollo. Los cambios y reformas de la educación superior están en el centro de amplias, rápidas y profundas transformaciones sociales pues como lo plantea La *Global University Network for Innovation* GUNI (2007) una de las finalidades más importantes de la educación superior, quizás su razón esencial, es la formación de ciudadanos para la vida en sociedad.

La educación, desde un punto de vista instrumental, perpetuó su condición de transmisora de conocimientos en algunos casos útiles y en otros inútiles, y esa característica la mantuvo convertida por varios siglos en un paradigma casi impenetrable. Sin embargo, los cambios en las sociedades traen consigo grandes retos a todos los sistemas, particularmente al sistema educativo, convirtiéndolo en una herramienta para la solución y transformación de los conflictos de los pueblos. Es decir, una educación funcional al servicio del desarrollo humano sustentable, la cultura de paz y la educación permanente. UNESCO (1998).

Entre los fines de la educación superior se encuentra la responsabilidad social, entendida como la posibilidad del sistema para de dar respuestas efectivas para la solución a las necesidades sociales. Como aduce López Segrera (2006) la efectividad de la respuesta de estos sistemas de educación superior, determinará el futuro de toda la

sociedad, por ello la UNESCO propone y contribuye en diseñar de cara al próximo siglo, una educación superior “proactiva y dinámica”, que demanda para su éxito una política de Estado, una estrategia consensuada con todos los actores sociales, que trascienda el ámbito temporal de los gobiernos.

De este modo, la magnitud de la responsabilidad de la educación superior sugiere profundas transformaciones en sus acciones y el direccionamiento de sus discursos. Implica una comprensión holística del sistema educativo y sus alcances en los diversos escenarios, que a la vez, se han diversificado dando cabida a la sociedad de la información y las tecnologías que permiten dicha aproximación entre “lo mediático y lo virtual” López Segrera (2006).

La responsabilidad social de la educación superior no está solamente dada en términos de mejores condiciones de vida para quienes acceden a ella y sus posteriores impactos, sino que en el nivel estructural del sistema educativo representa la coherencia entre los discursos y las realidades propias de este siglo. En este sentido, dicha responsabilidad implica readecuar los fundamentos epistemológicos en función de los avances científicos y tecnológicos, y modernizar la infraestructura física y académica para posibilitar la inserción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. En este orden de ideas aparece en el escenario de la educación superior la necesidad de trabajar con y por las TICs.

La educación superior trasciende el espacio físico, dando paso a nuevas y diversas formas de construir conocimiento, en espacios virtuales y simultáneos, transformando

las prácticas sociales, las formas de vida y en general los *modus vivendi* y las formas de pensarnos en la aldea global. No obstante, una de las preocupaciones más grandes a las que se enfrenta el planeta hoy, es la llamada “desigualdad digital”, pues a la vez que propicia nuevas formas de aprendizaje y construcción de conocimiento, también relega a un porcentaje importante de la población, tal como lo enuncia López Segre (2006)

*“Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC’s) ofrecen enormes posibilidades para promover la creación y el conocimiento, pero una de las principales preocupaciones es que los info- pobres están despojados de esta posibilidad que sólo tienen los info ricos: los que poseen computadoras, los que pueden cambiarlas regularmente, los conectados a Internet (...) los vertiginosos avances e innovaciones, en especial en el campo de las TIC’s , son probablemente los motores más poderosos de la globalización”.*

La educación superior de hoy, es una educación que no distingue un punto de partida ni de llegada, es entonces una educación compleja, tejida de múltiples y diversas interacciones que dan forma a un todo, como diría Morín (2000, p31) la complejidad existe cuando son inseparables los diferentes elementos que constituyen un todo (para nuestro caso la educación, la enseñanza, la pedagogía, la calidad) y que tienen un tejido interdependiente, interactivo e inter retroactivo, es decir, mirar atrás pero no las partes aisladas sino ligadas al todo: entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes, las partes entre sí; y además es multifuncional.

Todo ello para indicar que la educación superior de hoy, exige una mirada amplia holística y comprensiva de cada subsistema educativo como parte de un todo, que podría ser un sistema educativo nacional y regional, que a su vez se mira exhaustivamente en la dinámica de las partes que lo componen. Entre otras muchas cosas, porque se adecúa a las exigencias de los diferentes campos del saber y con ellos a los diferentes sistemas de producción propios del siglo XXI. De esa manera, se superan los límites espacio temporales para convertirse en un proceso dinámico e ininterrumpido, continuo y discontinuo que implica el rompimiento y transformación de las prácticas educativas que nos ha acompañado siglo tras siglo.

Mantener los principios de unidad y diversidad que son inherentes a la educación superior, ha de ser otra de las tareas por las que el sistema educativo debe velar. Dichos principios pueden verse amenazados como resultado de las nuevas y rápidas interacciones sociales, que en apertura de lo diverso podría conducir a desagregar los elementos que le dan a las instituciones de educación superior la idea de conjunto, en un planeta que no conoce fronteras y que por lo mismo, permite el tránsito continuo de personas y con ellos saberes y experiencias. Morín (2000) lo resalta, cuando destaca la importancia de mantener el principio de unidad-diversidad en todos los campos, pues se corre el riesgo de que la idea de diversidad tienda a borrar la de unidad, o que la concepción de unidad tienda a borrar la idea de diversidad. En cualquiera de los dos casos se provocaría retraso y anquilosamiento en los sistemas de educación superior, afectando de manera directa a las sociedades y sus formas de entender y entenderse en el ámbito global.

El aumento de la demanda de educación superior, es una causa directa del crecimiento sin parangón o comparación del número de instituciones de educación superior (GUNI, 2006. p xxviii). Sin embargo, y a pesar de dicha proliferación, cada institución es autónoma y conserva su identidad, que de una u otra forma impacta las esferas de la sociedad y busca contribuir en la formación individual y colectiva de los sujetos, inmersos en una cultura particular. Una cultura que, de acuerdo con Morín (2000, p.43-44), *“está constituida por el conjunto de saberes, saber- hacer, reglas, normas, interdicciones, estrategias, creencias, ideas, valores y mitos que se transmiten de generación en generación; se reproduce en cada individuo, controla la existencia de la sociedad y mantiene la complejidad psicológica y social (...) pero cada cultura es singular”*.

De una parte, la educación superior en ejercicio de su autonomía tiene una enorme responsabilidad con los procesos académicos y de producción del conocimiento que le son propios. Y, por otra parte, debe orientar el conjunto de sus acciones en el favorecimiento de los actores sociales que la integran. De modo, que si bien ha de poner la mirada sobre cada una de sus dependencias y sus procesos, también sobre los estudiantes y el impacto de sus resultados profesionales en los entornos mediatos e inmediatos; y de igual manera, ha de prestar especial atención a la formación y cualificación de los docentes, considerados como protagonistas en los procesos de calidad.



Así pues, el sinnúmero de transformaciones que actualmente tienen lugar en el sistema de educación superior, involucra cambios profundos tanto en lo estructural como en lo práctico, de manera, que en lo que respecta a los docentes se hace indispensable mantener una continua e inacabada formación, que sea acorde a las exigencias del mundo de hoy. López Segre (2006) lo confirma, cuando expresa que ellos (los docentes) también necesitan ser formados en la perspectiva de la educación permanente, necesitan formarse en el nuevo paradigma del aprendizaje, en el cual los educadores son primordialmente diseñadores de métodos y ambientes de aprendizaje que trabajan en equipo junto con los estudiantes.

La educación superior del siglo XXI, es compleja en su estructura y por los actores que la integran. No obstante, la naturaleza de su complejidad provoca diferentes miradas y lecturas por parte de los organismos académicos y gubernamentales, que aúnan esfuerzos para dar respuesta a la transformación permanente de la misma. La educación superior es difícil de comprender en su conjunto y por ello, lo que pareciera ser un obstáculo se convierte en una oportunidad. Como bien lo expresa Morín (2006) comprender es también aprender y re aprender de manera permanente.

**3.3. Marco normativo de la educación superior.** La Educación Superior se configura con la promulgación de la Ley 30 de 1992 y en el marco de la carta constitucional producto de la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1991 y se circunscribe en el primer Plan de Desarrollo de la década del 90 bajo el mandato del Presidente César Gaviria Trujillo con el nombre de la Revolución Pacífica. En la

educación superior en Colombia, el concepto de calidad y el de vigilancia comienza a manifestarse desde este mismo momento.

La Ley 30 de 1992 (Ver gráfico 01) está compuesta por 6 títulos, cada uno de los cuáles se despliega en capítulos de la siguiente forma. Al Título uno corresponden 7 capítulos que incluyen en su respectivo orden, los principios y objetivos de la educación superior, los campos de acción (artes, ciencia, técnica, tecnológica, humanidades) y la clasificación de los programas académicos en pregrado y postgrado. Posteriormente en el capítulo IV la división de las instituciones, en instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias y universidades, así como el carácter estatal, privado o de economía solidaria. Por su parte el capítulo V atañe a los títulos y los exámenes de Estado mientras que el capítulo VI se refiere a la autonomía universitaria regulado por la Constitución Política. Por otro lado, el capítulo VII lo integran el apartado de Fomento de la inspección y vigilancia de la E. superior que están a cargo del Ministerio de Educación nacional (MEN) y del Consejo Nacional de Educación Superior CESU.

De otro lado, el Título II se compone de cinco capítulos que fundamentalmente recogen la composición del CESU, del ICFES y del Sistema Nacional de Acreditación y sus respectivas funciones y responsabilidades.

En lo que respecta al Título III, éste se encuentra integrado por cinco capítulos que desarrollan el régimen especial de las universidades estatales, las normas para su funcionamiento, la organización de las directivas y el régimen financiero con la aparición y regulación del FODESEP.

El título IV contiene la reglamentación para las instituciones de educación superior del ámbito privado y de economía solidaria. Igualmente El Título V corresponde al régimen estudiantil y a sus garantías en bienestar universitario, así como a las facilidades en términos de crédito a partir del ICETEX.

Finalmente al Título VI corresponden las disposiciones generales en materia de extensión, valores pecuniarios, régimen docente y la reglamentación de los Comités Regionales de Educación Superior CRES.

**3.4. Calidad y pertinencia.** La Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Ésta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región (CRES, 2008). Sentencia que nos evoca como debería presentarse el reconocimiento de los diferentes procesos que se deben dar para una calidad y pertinencia en la educación idónea con las necesidades actuales y futuras, se concibe, que la calidad de la educación superior esta directamente relacionada con su capacidad de contribuir al desarrollo de los individuos y de las sociedades.

La formación integral de los individuos se correlaciona con el desarrollo humano social, el cual requiere un amplio incremento de la escolaridad de la población, en términos de cobertura y calidad, una fuerte revivificación de las políticas de aumento de la equidad y de disminución de la pobreza, y estrategias de aprovechamiento de los recursos naturales y de aplicación de los conocimientos para un desarrollo sostenible,

entendido este como la capacidad de autorregulación y uso equitativo de lo existente. Esto requiere recursos materiales y humanos, es decir, financiamiento, voluntad política y capacidades intelectuales y éticas de los Estados, de la sociedad y de las instituciones.

Es importante, subrayar que en la educación superior no se trata de ajustar los conocimientos y sus usos al fortalecimiento del modelo económico de acumulación privada, en especial al mercado de trabajo, se debería considerar que universidad es una institución cuyo referente es la sociedad y no el mercado o así por lo menos se debería orientar.

González (2007), menciona cómo es ineludible la libertad académica para poder definir sus prioridades y tomar sus decisiones según los valores públicos que fundamentan la ciencia y el bienestar social. De lo anterior se infiere, que si bien es claro, que las instituciones son autónomas de formular sus propios parámetros sobre una misión y visión, estas instituciones deberían tener en cuenta la importancia de la evaluación. No entendida ésta no como el control, sino como un insumo de informaciones para reformular las prácticas y la manera en que estas contribuyen a la calidad de sus programas.

En su condición polisémica, el concepto de calidad, nos permite asociar otros factores como la pertinencia y la evaluación. Por ende, entender los diferentes significados que giran en torno del tema de calidad, nos ayudan a generar una visión articuladora y que puede ser como una propiedad que se encuentra en la calidad, para que la información

que subyace o resulta de los procesos evaluativos instrumentales (**objetivos**) como ECAES, pruebas saber, etc., constituyan no un resultado cuantitativo de deficiencias sobre algo, sino un punto de partida con realidades específicas sobre los aportes que esta tiene en el horizonte educativo.

Trabajar sobre los diferentes conceptos en torno a la calidad nos podría conducir a identificar a la calidad como una responsabilidad compartida, lo cual nos aproximaría al concepto de calidad total.

González & Espinoza (IESALC- 2007), desarrollan varias concepciones de calidad que se encuentran en la literatura especializada. Entre las más tradicionales está la clasificación de Harvey & Green, citado por González (2007), que plantea cinco opciones, a saber:

1. La calidad como excepción. Esta concepción presenta tres variantes:
  - a. La calidad vista como algo de clase superior, de carácter elitista y exclusivo;
  - b. la calidad como equivalente a excelencia, al logro de un estándar muy alto, que es alcanzable, pero en circunstancias muy limitadas;
  - c. la calidad entendida como el cumplimiento de estándares mínimos.
  
2. La calidad como aptitud para el logro de una misión o propósito. En este caso la calidad se refiere a la manera en que cierto producto o servicio se ajusta a un propósito, siendo éste usualmente determinado por las especificaciones del “cliente”. Esta definición de calidad

es generalmente utilizada por los gobiernos para asegurarse que la asignación de recursos es adecuada.

3. La calidad como valor agregado. Concepción que se ha estado usando desde los años ochenta, asociada a costo, exigiendo eficacia y efectividad. Calidad sería el grado de excelencia a un precio aceptable. En este enfoque subyace el concepto de *accountability* entendido este como responsabilidad frente a los organismos financiadores.

4. La calidad como transformación. Esta idea está basada en la noción de cambio cualitativo. Cuestiona el enfoque de calidad centrado en el producto. Una educación de calidad es aquella que produce cambios en el estudiante y lo enriquece.

5. La calidad como perfección o consistencia. En este caso, para establecer la calidad, se formula un juicio en conformidad con una especificación predefinida y medible. Esta definición permite tener distintos conjuntos de estándares para diferentes tipos de instituciones.

Es importante saber, reconocer y diferenciar otro de los conceptos principales como es la pertinencia. En el momento de hablar sobre calidad, evaluación, y pertinencia, ésta última está estrechamente relacionada a uno de los fines de la educación, que se refiere a ella en términos de crecimiento económico, innovación tecnológica, productividad y espíritu empresarial.

Para la UNESCO (CRES, 2008), la palabra *pertinencia* se refiere al papel y el lugar de la educación superior en la sociedad, como lugar de investigación, enseñanza, aprendizaje, sus compromisos con el mundo laboral, etc.

La pertinencia está vinculada a una de las principales características que tiene el nuevo contexto de producir conocimientos, esto es, el énfasis que se debe tomar en cuenta, en el entorno en el cual están insertas las instituciones de investigación y, por lo tanto, la necesidad de un estrecho acercamiento entre los que producen conocimiento o que y entre los que se apropian del mismo.

Por un lado, los que se apropian, o sea los usuarios del conocimiento, no son solamente los estudiantes, o usuarios internos, sino las comunidades en la que están insertas las instituciones, y también, de manera muy importante, los otros niveles del sistema educativo (García Guadilla, 1997, p.64-65). Así mismo, como lo menciona Dias Sobrinho (2008), la pertinencia se consigue efectivamente en la participación de la institución educativa, a través de sus actores, en la vida social, económica y cultural de la sociedad. Lo que nos permite interpretar que la pertinencia es un proceso que trasciende las fronteras no solo físicas, sino ideológicas de las instituciones. Busca dar respuesta efectiva y situada a procesos reales y cotidianos de los individuos y colectivos en los cuales se inserta, en especial con la gente de su entorno, sin jamás perder la perspectiva de universalidad.

López Segrera (2007), menciona que la pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las

instituciones y lo que estas hacen, por lo que permite considerar que la coherencia es la mejor forma de que las instituciones generen procesos proyectivos y de impacto. Así mismo, menciona que el marco de acción de las instituciones requieren de normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, de esa manera se establecen las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente lo que nos llama a la reflexión sobre el papel del individuo en los grupos sociales y su incidencia en la cultura.

### **3.5. Acerca de las competencias.**

En las competencias y de su relación con la calidad, hay muchas instituciones que se han pronunciado al respecto. De hecho, la mayoría de las definiciones propuestas dejan explícito que el desarrollo de las competencias contribuye al mejoramiento de la calidad en la educación en general. Para comprender este panorama, se plantea explorar la definición desde la postura más general hasta la más específica, esto es: ver lo que una organización supranacional como la *UNESCO* propone. Luego, dar un vistazo al trabajo emprendido hace algunos años por el *Proyecto Tuning, América Latina* y ver los resultados de este trabajo apoyado por esta misma organización a partir de su experiencia en Europa. Finalmente, para cerrar se presenta el documento de discusión sobre política pública por ciclos y por competencias que propone el *Ministerio de Educación Nacional de Colombia*.



La **UNESCO** lanzó un foro mundial sobre garantía de la calidad, reconocimiento y convalidación de diplomas de educación superior en octubre de 2002. Dentro de los objetivos de esta iniciativa, se encuentra poner de manifiesto la posición de la organización. También, de presentar un panorama general acerca de la garantía de la calidad en la educación superior, la promoción de un acceso equitativo a la educación superior y la concesión de poder a los educandos para que puedan adoptar decisiones. Es importante señalar que la finalidad última de esta propuesta es la de generar una normatividad que garantice la igualdad de acceso a la educación superior de todos los miembros de la organización.

Para responder a este reto, este Foro se articula en tres ejes principales, el primero, sugiere el establecimiento de unos principios orientadores. El segundo, propone examinar los diferentes convenios a nivel regional, mientras que el tercero, insiste en el desarrollo de trabajos de investigación que contribuyan a la definición del concepto de *bien público*.

Para promover la cooperación internacional en educación superior, la UNESCO declara que *la comunidad académica debe atender la necesidad de definir los principios de pertinencia, ética y respeto que hace el mundo empresarial*. Esa es justamente la razón por la que desde entonces, desde la generación de normas que regulen la convalidación de títulos profesionales se comienza a hablar de las competencias. Con el objeto de lograr que estén actualizados y que respondan a los problemas actuales, la revisión de los **convenios** sobre convalidación de estudios se concentrará en garantizar la prestación de educación superior transfronteriza, a través de unos criterios confiables, transparentes

y coherentes para cada institución educativa. Dado lo anterior, es que se llega a la conclusión de que se requieren más investigaciones sobre el **'bien público'**, es decir, lo que significa el término en el entorno más mundializado, transfronterizo.

El **Proyecto Tuning, América Latina** se propone como alcance generar una discusión que permita identificar e intercambiar información entre las instituciones de educación superior para definir algunas normas de calidad, efectivas y transparentes que permitan la movilidad entre los profesionales de América Latina. Lo relevante de este proyecto, que nuevamente guarda relación con los asuntos de titulación, es su naturaleza centrada en la búsqueda de parámetros equivalentes en las distintas regiones para encontrar los espacios comunes de validación. Todo esto tiene como punto de partida las competencias.

El proyecto establece que cuando se habla del desarrollo de competencia, existe una perspectiva que se está centrando y que tiene en cuenta al estudiante, pues es él quien debe desarrollar las capacidades de aprendizaje. Esto, por supuesto, teniendo en cuenta que los diferentes programas académicos posean ciertos puntos de convergencia y que el desarrollo de dichas competencias funcione para el mercado laboral.

Hay que considerar que esta propuesta investigativa contempla, al igual que el proyecto en Europa, cuatro líneas: competencias genéricas y específicas, enfoques de enseñanza, aprendizaje y evaluación, créditos académicos y calidad de los programas. A pesar de lo anterior, y de tener una participación masiva en la mayoría de los países latinoamericanos, esta metodología no define ninguna reglamentación. Es cierto que es

un proyecto importante del que, seguramente, organismos legislativos a nivel nacional tomarán en cuenta los resultados para la generación de normas. Hasta este momento, no es más que un punto de referencia.

Sin embargo, la definición de competencia en la que el **Ministerio de Educación Nacional de Colombia** se encuentra trabajando, no contradice los avances del proyecto *Tuning*. De hecho, este documento ha sido el eje orientador desde hace varios años para llegar a la definición de unas categorías propias con respecto a las competencias en el ámbito nacional. En abril de 2009, se concluye un documento con cuatro competencias específicas, ellas son: 1. La comunicación en lengua materna y en otra lengua internacional; 2. El pensamiento matemático; 3. La cultura científica, tecnológica y gestión de la información y 4. La ciudadanía.

Para la definición de estas 4 competencias genéricas, el Ministerio de Educación Nacional, a través de un comité consultivo de expertos, analizó el estado de las competencias genéricas en varios países, consultó la documentación e investigó diferentes experiencias nacionales e internacionales. Todo enmarcado en la política de calidad que ha impulsado el Ministerio y que busca asegurar que los jóvenes reciban una educación de excelencia sin importar sus condiciones sociales, culturales ni económicas.

Lo anterior busca garantizar que los futuros egresados se enfrenten a la vida laboral lo suficientemente preparados para responder a las exigencias del mercado técnico, tecnológico o profesional actual, independientemente del programa que cursen, de su metodología y de la institución en la que se matriculen. El Ministerio de Educación

Nacional también pretende que la adquisición de las competencias genéricas sirva como base para el diseño y aplicación de los Exámenes de Calidad para la Educación Superior (ECAES) en todo el país. Desde ahora se es consciente de que no todas las competencias comunes son evaluables por medio de papel y lápiz, es por ello que se habilitarán otros mecanismos de valoración que midan si los egresados de educación superior tienen las capacidades para ejecutar determinadas tareas o elaborar ciertos productos.

Una vez definidas las competencias comunes, cada institución de educación superior podrá abordarlas de acuerdo con su estructura curricular, de manera que se trabajen pertinentemente y con plena autonomía.

Este trabajo que comenzó a principio de esta década, ha tomado tiempo, pues la definición conceptual y el acuerdo colectivo del mismo no es tarea fácil. En concordancia con las políticas emitidas por la UNESCO y con la ayuda de procesos investigativos independientes como los del Proyecto Tuning para América Latina, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra redefiniendo y estableciendo algunos parámetros para el concepto de competencia.

Sin tomar distancia de los fines de otras propuestas similares a nivel mundial, todos estos organismos coinciden en argumentar una necesidad de movilidad, de garantía de saberes equiparables y de un acercamiento entre el mundo productivo y el mundo educativo. Parece que la educación en el mundo globalizado no es más que una educación para el mercado laboral.

**3.6. Calidad y cobertura en educación superior.** Todo colombiano debe tener acceso a la educación, pues en definitiva, es un servicio público que garantiza el estado para el desarrollo de la sociedad. Según Misas (2004) el acceso a la educación superior es un derecho constitucional que emerge de las necesidades de la sociedad. Así mismo la Ley 30 (1992) afirma que la educación superior es un proceso continuo y permanente que facilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral.

El acceso a la educación superior en Colombia es libre para aquellos individuos que hayan cumplido con los requisitos exigidos por la Ley. Una vez se termina la educación media y se presenta la prueba de estado, los estudiantes tienen la posibilidad de escoger al libre albedrío cualquiera de los niveles de este sistema educativo. El problema que existe en la accesibilidad de la educación superior, nace definitivamente por la disminución de la brecha que se evidencia entre el número de individuos disponibles que no se encuentran en el sistema educativo y los que sí tienen acceso a la educación (Bogoya, 2003).

El anterior es un problema planteado en términos de expansionismo de la cobertura y de educación, que debe necesariamente incluir el término de calidad pues de nada sirve aumentar cupos y posibilitar la educación superior a la población Colombiana sin calidad. El término de calidad y cobertura lo define Bogoya (2003) como:

“La cobertura es un atributo que hace parte de la calidad.

Hablamos de una educación de calidad en un país, si ésta es capaz de dar respuesta al 100 por ciento de sus ciudadanos con

unos aprendizajes que les aseguren un desempeño satisfactorio en la sociedad misma. Una educación que trascienda a través de los proyectos pedagógicos, a su vida misma.”

Este concepto de cobertura debería incluir la trascendencia histórica de la expansión en la educación superior, pues son diferentes las variables que actúan directa e indirectamente en mantener la cobertura educativa. Algunas de estas variables son el proceso de urbanización del país, el aumento de las clases medias, el ingreso de la mujer a la educación superior y las demandas del mercado laboral.

Según la UNESCO (1998), como lo menciona Viloria de la Hoz (2006), la segunda mitad del siglo XX fue la época de mayor expansión de la educación superior a nivel internacional, dado que entre 1960 y 1995 el número de estudiantes matriculados en el mundo se elevó de trece a ochenta y dos millones. Y, En América Latina, se pasó de 270 mil estudiantes universitarios en 1950 a 9 millones en el 2004.

Viloria de la Hoz (2006) afirma también, que según los datos del ICFES en 2002, a partir de la década de 1970 se evidenció un acelerado crecimiento de la cobertura educativa en Colombia, al igual que en otros países de América Latina, con una alta participación de la universidad privada en la totalidad de la matrícula.

A pesar de este positivo resultado del expansionismo y el aumento de la matrícula en la región, América Latina y el Caribe es la región con mayor tasa de inequidad de riqueza en relación con todo el mundo. Según López (2007) “En el año 2001 la tasa de

matrícula universitaria del grupo de edad entre 18 y 23 años por cada 100 mil habitantes era de un 17.4%, mucha más baja el promedio de los países desarrollados, cercanos al 60%.”.

Estos resultados son productos de la inequidad existente en la accesibilidad de la educación superior, generada por diversas razones, que en términos de López (2007), son evidentes a partir de la baja presencia de instituciones universitarias en población vulnerable, pobreza, elevado costo de las matriculas, necesidad de trabajar a temprana edad e intolerancia hacia ciertas minorías.

Este problema regional sin duda, también afecta a la nación Colombiana, pues a pesar del incremento de la matrícula en la educación superior, siguen apareciendo cifras desbordantes que emanan una profunda preocupación en el sistema educativo.

En Colombia la función de la inspección, vigilancia, el estudio y el análisis de la accesibilidad y cobertura en la educación superior están determinados según el gobierno nacional por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), bajo supervisión y direccionamiento del Ministerio de Educación Nacional.

Estos estudios de análisis de cobertura en Colombia generados por el ICFES, han sido basados en términos cuantitativos de indicadores, entre los cuales, se pueden apreciar el número de alumnos atendidos en general y por niveles, el crecimiento en las tasa de matrícula, la distribución de la población entre entidades públicas y privadas, profesionales, técnicas y tecnológicas, niveles de preparación entre pregrado y

postgrado, clasificación de las disciplinas por áreas del saber e inscritos en cada una de ellas, docentes por nivel de formación, instituciones acreditadas y no acreditadas, entre otras.

Sin embargo, todos esos indicadores más allá de arrojar datos numéricos susceptibles de análisis cuantitativos, nos permiten comprender que el concepto de cobertura es más amplio que el número de personas que logran acceder al sistema educativo, y tiene en cambio total en relación con los niveles de especialización y profundización en cada uno de las etapas del proceso educativo.

En términos de Bogoya (2003), No se basta con tener un disparado aumento de instituciones de educación superior con una oferta amplia de cupos y espacios en las aulas que permitan el acceso a la educación superior. Se requiere más bien, de un compromiso individual y colectivo, social y comunitario de todos los implicados en el proceso, que propenda por suplir satisfactoriamente las necesidades básicas de la población que promuevan de una manera integral la proyección de una cobertura con calidad para construir un futuro con equidad.

**3.7. Evaluación en educación superior.** Desde el punto de vista de la educación y sus procesos, la Evaluación permite hacer una lectura de los aspectos culturales para evidenciar, contribuir y responder a las necesidades educativas. El fin es tomar decisiones responsables y contextualizadas para mejoramiento de los procesos fundamentalmente académicos y sociales. Como medición, se ha reducido a instrumentos que permiten comparar y controlar integralmente el proceso evolutivo del desarrollo social. Los impactos positivos o negativos de la evaluación, dependen de los criterios y el conocimiento sobre la misma, así como su contextualización. La



evaluación desde un criterio subjetivo y cuantitativo afecta el desarrollo de la persona; y como cultura bien podría constituirse en un proceso objetivo y cualitativo.

Este concepto, puede considerarse como la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales previstos o no de las políticas educativas y del sistema escolar, tanto desde la perspectiva de un micro enfoque centrado en el aula o en el centro, como de un macro enfoque centrado en los distintos niveles y también en su conjunto.

Gazzola & Pires (2008), mencionan que la evaluación es una palabra más comúnmente utilizada para referirse a procesos de análisis, estudio y discusión respecto al mérito y valor de sistemas, instituciones y programas, con objetivos de mejora. Estos procesos inducen a que se puede combinar tanto acciones internas y externas, con amplia participación de la comunidad académica o solamente de expertos o comisiones de pares. La palabra evaluación está casi siempre asociada a mejoramiento de la calidad. Se debe tener en cuenta que esta concepción hace parte de los procesos que articulan las instituciones con miras económicas.

En el caso de la evaluación educativa, se puede mencionar la evaluación externa, cuando el iniciador y el usuario de la evaluación son externos a la institución escolar e interna, o autoevaluación si es la escuela misma la iniciadora y receptora del proceso.

Pedró & Puig (1999) aluden, dos orientaciones básicas de la evaluación, la rendición de cuentas y la mejora organizativa. La rendición de cuentas hace referencia a la existencia

de instituciones públicas y servicios responsables de la calidad y de la producción de indicadores que la midan.

Glass, Cohen, Smith & Filby (1982) citados por Pedró & Puig (1999) sostienen que la rendición de cuentas involucra distintos aspectos concertados entre sí; descripción minuciosa del producto o servicio prestado, comprobación del producto o actuación y reconducción de las actuaciones mediocres. Este último aspecto implica que la rendición de cuentas no es solo cuestión de analizar y proveer información, sino también de toma de acciones previstas por las autoridades competentes en forma de sanciones o recompensas.

Cuando la evaluación se sitúa en un contexto de mejora organizativa, este último elemento, la reconducción de las actuaciones mediocres, es sustituido por un uso de la información evaluadora menos controlador; en el que el ajuste tiene el carácter de la mutua adaptación y la evaluación es formativa más que sumativa.

Pedró & Puig (1999), sugieren que en el caso de la rendición de cuentas, la evaluación es mucho más crítica y controladora y guarda estrecho vínculo tanto con las relaciones verticales de la jerarquía administrativa como con las exigencias de importantes entidades externas de las que dependen organizaciones, unidades y roles profesionales. Desde el exterior, y en particular en el sector de servicios, que no acepta con facilidad el análisis externo de los indicadores de actuación, la rendición de cuentas es considerada probablemente una exigencia legítima de los contribuyentes para comprobar los beneficios de sus inversiones. Desde el interior, semejante control y

evaluación es a menudo visto como amenazante e injusto. Según, Pedró & Puig (1999) mencionan que la evaluación es un proceso necesario no solamente para constatar grados de calidad alcanzada, sino sobre todo para mejorar la calidad.

Gazzola & Pires (2008), proponen diversos argumentos que razonan en pro de la necesidad de la evaluación de carácter interno o en pro de la evaluación externa. Se puede citar entre otros los siguientes:

- a) La expansión de los sistemas y el rápido aumento de la cobertura estudiantil han manifestado importantes asimetrías y graves debilidades en los sistemas de educación superior;
- b) La disminución de los financiamientos públicos en contextos altamente competitivos exige procedimientos de *accountability* o rendición de cuentas respecto a la eficiencia de los gastos.
- c) Se han ampliado significativamente las demandas sociales a la educación superior, con relación a los nuevos perfiles profesionales y de acuerdo con el desarrollo económico.
- d) La globalización requiere formación superior ajustada a la economía global y títulos homologables.
- e) Nuevos tipos de proveedores privados, muchos de ellos con ofertas transnacionales, requieren procedimientos de control y garantía de calidad de acuerdo con las normativas nacionales.
- f) la sociedad en general y en especial los usuarios tienen derecho a conocer la calidad de las instituciones.

g) la evaluación ofrece elementos para que el estado realice su función general de control sobre las prácticas mercantiles y de mala calidad, de garantía del sentido público y de validez jurídica de los diplomas a nivel nacional e internacional.

h) la evaluación contribuye a la integración regional y a los intercambios y cooperación internacionales de programas y proyectos educativos.

i) lo más importante: la evaluación es un proceso indispensable para la mejoría y el fortalecimiento institucional, aumentando la conciencia de la comunidad respecto a su papel político y profesional en los contextos de intervención.

**3.7.1. La evaluación de la calidad.** Pedró & Puig (1999), proponen que el énfasis de la evaluación de la calidad se abordan desde tres perspectivas, estas contribuyen a indagar sobre las necesidades administrativas y económicas que articula la evaluación de la calidad estas son:

En primer lugar, las nuevas demandas que la sociedad y *la* economía proyectan sobre los sistemas escolares, en el marco de la internacionalización y de la incesante búsqueda de competitividad en los mercados mundiales, pero también de la mejora de la calidad. Segundo lugar, las crisis económicas que, de modo recurrente, han afectado a la capacidad de dar salida a todas y cada una de las necesidades de orden social patentes en nuestras sociedades.

En último término, y en buena medida como resulta de los efectos de esas recurrentes crisis económicas sobre la opinión pública y sobre las ideologías, una nueva cultura, la de la rendición de cuentas que se acompaña de una falta de confianza en la capacidad del

estado para dar salida de modo eficaz, eficiente y económico a todas y cada una de las necesidades que una población vez más exigente plantea.

La rendición de cuentas pretende destacar que es necesario controlar y evaluar, externamente a la escuela, el rendimiento y el logro de los alumnos, de los docentes, de los maestros y del sistema en su conjunto. Se trata de conseguir éste rinda cuentas, como empresa pública que es, a la ciudadanía en general y a sus representantes, del mismo modo que lo hacen las restantes empresas públicas. De este modo pretende conseguir un mejor conocimiento y uso de las condiciones óptimas que han de permitir lograr las finalidades. Y los objetivos sobre los que existe un acuerdo público.

En este contexto, bien podría afirmarse que la evaluación no es sino una forma distinta y nueva de hacer política, más concretamente, de explicar las políticas por medio de los logros alcanzados o, eventualmente, fallidos. No es, pues, extraño que la gran obsesión con que se abrió la década de los noventa fuera, sin duda alguna, la de la eficacia y, por ende, el énfasis en la evaluación de los sistemas escolares.

En el dominio de la política educativa, la evaluación acostumbra a servirse de dos tipos de instrumentos: las técnicas de explotación de la información y los planes de investigación. El uso de unas y otras no es de ningún modo excluyente. (Cruz López y López-Segrera, 2007, p.404), mencionados por Gazzola & Pires (2008), comentan que la evaluación de la calidad es una revisión y el examen diagnóstico de la enseñanza, el aprendizaje y los resultados, basados en una inspección detallada de los programas de

estudio, la estructura y la efectividad de la institución o el programa. Su objetivo es determinar si la institución o el programa cumplen los requisitos de excelencia generalmente aceptados.

Se debe tener en cuenta que hablar del concepto de evaluación y especialmente este relacionado con la calidad, permite examinar la importancia del impacto y el reconocimiento que ha tenido este en el transcurso del desarrollo de las instituciones de educación.

Una mirada crítica de la evaluación en las instituciones, así como su aplicabilidad, influyen en los procesos de acreditación y estos son puntos claves para determinar la pertinencia que tienen los planes institucionales en miras de mejora.

**3.8. Políticas públicas.** El concepto de Estado se ha transformado en mayor o menor medida respondiendo a la naturaleza de los pueblos y con ella a sus necesidades. Desde la aparición de los estados nación, y quizás aún antes, durante la primera en 1789 y la segunda revolución francesa, los conceptos de lo público y lo privado se han asimilado como lo de todos y lo propio. Sin embargo, lo estatal también ha llegado a ser contemplado como parte de lo privado, evidenciando por supuesto, un constante devenir en la definición de lo público, lo estatal, las políticas, etc.

Dichas distinciones son indispensables para dar cuenta de una u otra forma de regulación y de intervención en función de su utilidad. Es precisamente en el marco de lo público en que aparecen y se redefinen las políticas públicas, que como plantea Roth

(2007) son herramientas del Estado para favorecer y garantizar el respeto a los derechos considerados como bienes públicos de una sociedad democrática.

Es el Estado con sus instituciones el sistema administrativo, mediante el cual una sociedad construye y reconstruye los procesos que le dan forma y legitimidad en una cultura determinadas. Todo lo anterior, ha de servir para considerar al Estado como un ente vivo que permanece recreándose tanto en sus dinámicas endógenas como exógenas, y en relación, con otros subsistemas de su misma o diferente naturaleza, bien sean el Estado, bloques, grupos, corrientes, entre otros.

Todas aquellas metas que persigue un Estado, se materializan en políticas públicas y son públicas en *“la medida que se justifican por la persecución de un interés público”* Roth (2007). Sin embargo, su puesta en escena en la sociedad, es lo que finalmente las legitima y con ellas, al Estado.

En ese orden de ideas, las relaciones de toda la sociedad se modifican y transitan hacia el logro de tales metas, considerando por supuesto a la multiplicidad de actores que intervienen no solo en el ser, sino y aún más importante, en el quehacer de las políticas públicas. Es por ello, que dichas políticas también son consideradas como la mediación entre los determinismos y las voluntades pues ha de entenderse que en su interior, se surgen diversos intereses y fuerzas, pero en últimas se alinean en la persecución de un solo objetivo y es el bien común sobre el particular.

Por otra parte, es necesario tener completa claridad acerca de que solamente la expedición de las normas no constituye una política pública, ya que éstas son mucho más amplias y sería un grave error caer en reduccionismos técnicos.

Entre tanto, otros autores como Bussmann (1998, p.58 citado por Roth) ha trabajado en la definición de las políticas públicas como un “conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones coherentes y enfocadas hacia objetivos que actores competentes toman o aplican con la finalidad de resolver un problema social “ y dicha explicación concuerda aún más con la que Roth (2007) aplica para definir las como:

*“...aquellas que designan un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados deseables, de 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”.*

Dicha intervención de los actores en búsqueda de la superación de las situaciones que Roth denomina insatisfechas o problemáticas, también tiene la característica de provocar nuevos problemas, pues como se enunció anteriormente, es el resultado del diálogo y la concertación. Podríamos decir que por ello se convierte en una construcción socio política.



En ese orden de ideas, tal como lo expresan Muller & Suller (1998, p.14 citados por Roth), partiendo de la premisa que un problema suele convertirse en una oportunidad de crecimiento y mejoramiento de procesos. Es precisamente lo dinamiza la puesta en escena de las políticas. No obstante, este proceso ha de ser más fácil y enriquecedor en sociedades maduras, cuya experiencia les ha enseñado a democratizar o no el ejercicio de materializar las políticas.

Las políticas públicas evolucionan y presentan diferentes formas en cada una de sus etapas; en las que también aparecen una serie de mecanismos que las van traduciendo a la sociedad, en forma de planes, programas, Decretos, proyectos, entre otros.

Según Roth (2007) el ciclo de las políticas públicas tiene cuatro grandes pasos que van desde: la identificación del problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones y la implementación y evaluación. Además, dentro de cada una de dichas etapas, existen una serie de tareas y esfuerzos mancomunados para lograr un fin último. El recorrido comienza sistemáticamente desde el momento en que una situación es percibida como problemática, posteriormente se solicita una acción pública seguido de la necesidad de su inscripción en la agenda política, que una vez lograda, se considera como un tema de discusión buscando soluciones que pasan a ser examinadas y de las cuales se opta por la de mayores beneficios, según los criterios no sólo de personas sino de instituciones, y en ese orden de ideas se evalúa su implementación y se traduce en hechos concretos.

No obstante, y a pesar de la rigurosidad con que se expresa el proceso, es necesario aclarar que en la práctica, no constituye un proceso lineal, por lo tanto puede iniciarse en cualquier fase y lo que se produce son acciones y retroacciones, donde como lo plantea Parsons (1995 p.22 citado por Roth), es un complejo proceso de interacción sin principio ni fin.

La política pública por si misma no tiene vida y depende básicamente de una orientación del Estado o de la voluntad del gobierno de turno para implementarla, transitando así desde lo abstracto a lo concreto, tal como aparece a continuación: son los gobiernos quienes fijan las prioridades, metas y objetivos que se deben alcanzar en un determinado tiempo, bien sea a través de planes de desarrollo u otra modalidad. Así mismo, el gobierno se encarga de estructurar los procesos de implementación mediante la expedición de planes, Leyes o Decretos que tienen en cuenta la participación de una multiplicidad de actores; que influyen directa o indirectamente en la forma que las políticas se toman y en los procesos de decisión a partir de intereses, recursos, materiales éticos e ideológicos, entre muchos más.

Suele suceder que las decisiones no son siempre las más racionales y coherentes; y algunas veces, *“la decisión final poco tiene que ver con la racionalidad de quien la toma”*. Existe una distancia considerable entre la formulación, la solución y la legitimación de la misma. Es por ello, que las políticas públicas se mantienen en una constante reformulación sujetas a exigencias y paradigmas de orden regional y continental.

Como lo cita Roth (2007), para autores como Palier & Suler (2004), las políticas públicas se ven atravesadas por lo que se conoce como las “tres I”, es decir, las ideas, los intereses y las instituciones. Desde el momento mismo de su formulación se involucran, además de las ideas de algunos individuos, sus imaginarios colectivos, y con ellos sus intereses, que en ocasiones coinciden con las imágenes deseadas de las instituciones.

En el ámbito de la formulación de las políticas, la clarificación de sus metas o fines corresponde a las intenciones plasmadas en los planes de desarrollo, la Constitución y la Ley, entre otros; y poco a poco se traducen en objetivos más específicos que se sujetan a actores y sectores que al verse involucrados, van exponiendo sus puntos de vista y agregando sus líneas de acción. Por supuesto, que la priorización de los objetivos está relacionada directamente con la asignación de recursos, que se reflejan en indicadores de seguimiento y dan cuenta en mejoras de eficacia y efectividad.

Las políticas públicas necesariamente han de ser medibles, pues ésta condición de cuantificación, aún en lo cualitativo, otorgará la rigurosidad al momento de dar cuenta a la sociedad de sus efectos y resultados. En términos de Roth (2007, p.78) esto se refiere al esfuerzo planificador del Estado quien parte de la idea que para alcanzar objetivos existen criterios susceptibles de medición que permiten elaborar y tomar mejores decisiones. En el auge de la planificación estratégica en que se mueve la sociedad actual, dicha medición de variables cualitativas es un componente de gran envergadura. De otro lado, constituye el punto de partida para el mejoramiento de las condiciones

actuales a condiciones deseables, no solamente de las políticas públicas, sino e igual de importante de las instituciones.

Dado que una política se entiende como lo macro y el plan como la parte micro, estos últimos, entran en escena al considerarse como los instrumentos de coordinación entre diferentes políticas y que apuntan por ejemplo, a la fijación de un conjunto de objetivos plurianuales prioritarios, coherentes entre sí, que no solamente buscan orientar a los agentes económicos sino constituirse en el marco axiológico en el cual se inscriben las políticas públicas Chevallier (1986,p. 456), y dichos planes, se establecen en escenarios reales y contextualizados.

Existen una serie de condiciones necesarias para la implementación efectiva de las políticas, entre ellas se encuentran la solidez entre la política y sus objetivos, es decir, la forma en que se propiciará un cambio de comportamiento del público para la consecución de dichos objetivos. En consecuencia, la Ley o decisión política no puede presentar ambigüedades, reduciendo de este modo las posibilidades de incertidumbre. Debe así mismo, contar con una identidad que está dada por los responsables de su implementación y el apoyo que los estamentos gubernamentales le otorguen.

Por otra parte, la política ha de sobrevivir y ser sostenible en el tiempo, a pesar de los problemas que surjan o no de ella y que tiendan a desdibujarla. Ello no implica que la política pública desconozca su misma entropía y su efecto en el entorno inmediato, pues es ahí, precisamente de esas corrientes y efectos que han de medirse en su adaptabilidad

y en su capacidad de participación para la nueva toma de decisiones o ajustes marginales a que diera lugar.

**3.8.1. La gestión pública.** América Latina se ha visto influenciada por la nueva gestión pública que de alguna u otra forma lleva a oxigenar los procesos, provocando lo que Monk (1998 p.85) ha denominado una mayor flexibilidad organizacional, que implica la descentralización y mayor eficiencia en el uso de los recursos, es decir, mayores resultados con menores recursos propiciando la participación de cada vez más ciudadanos.

Dichos principios de flexibilidad implican una leve disolución entre lo público y la administración, así como la mayor descentralización del sistema administrativo. No obstante podría decirse que esto encarna un principio de confianza en las instituciones y en quienes hacen parte de ellas, orientando a fortalecer los procesos de autoevaluación y limitando, cada vez más, el control externo del Estado que ha pasado por la regulación externa como también por el paternalismo.

Es posible decir, sin que sea absoluto, que una primera mirada de ésta nueva gestión provoca intencionalmente la autonomía de las instituciones, en todos los niveles de su funcionamiento administrativo, técnico, financiero, otorgando responsabilidades claras y metas conjuntas que contribuyen en últimas a la materialización de las políticas públicas, pero que se encuentran ante la responsabilidad de rendir cuenta al Estado y a la sociedad a través de indicadores de gestión. Es por ello que la gestión pública de hoy, exige que las políticas sean concomitantes, es decir: *“aquellas que realizan un*

*seguimiento de la implementación de las políticas a través de una mayor planeación de actividades, mediante planes de acción concretos, cronogramas e indicadores” Roth (2007).*

Otra mirada de este aspecto podría conducir a conclusiones más fatalistas como la reducción de la autonomía de las instituciones, causada por la estandarización de la totalidad de procesos que las atraviesan, y es que al respecto esa medida extrema de cada proceso no es más que un procedimiento mecánico y técnico que si bien son válidos para la toma de algunas decisiones, no son definitivos ni únicos en su análisis.

**3.8.2. La evaluación de las políticas públicas.** Según Roth las políticas públicas son evaluadas en dos momentos, tanto en la fase previa como en la fase posterior a su implementación; además deben ir acompañadas de su correspondiente estudio de impacto, que contempla las ventajas esperadas, incidencias financieras e impacto administrativo, entre otros. Pero en la fase posterior, la evaluación de una política responde a una utilidad social, que explicado en palabras de Duran (1999 p. 170-172 citado por Roth) es la herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos, que son comprender, comunicar y controlar. Al respecto, es necesario afirmar que no basta con proponer y ejecutar políticas públicas, sino que precisamente en la comprensión de dicha ejecución se diferenciarán los procesos sociales positivos y adversos que provocan las mismas, y con dicha información han de reorientarse nuevas etapas de coordinación y apoyo de los actores que en ella intervienen y que se ven afectados.

Finalmente, la evaluación de las políticas públicas es un paso necesario que además de dar respuesta a sí mismas, contribuyen con el fortalecimiento de la cultura política.

¿Cuál es la razón del Estado para privilegiar las políticas públicas en torno a la calidad educativa? ¿Calidad de qué y para qué? A propósito de las políticas públicas de calidad para la educación en todos sus niveles podríamos partir de la realidad existente acerca de la distancia entre las acciones discursivas y las acciones prácticas, pues entre unas y otras existen interesantes tensiones, que son en últimas el escenario donde confluyen los actores de manera coordinada o no para lograr un fin.

Es necesario saber el contenido y el límite de un programa de política pública, pues dichas fronteras devienen de la posición del Estado al respecto del problema a solucionar.

#### 4. MARCO METODOLÓGICO.

El presente *estado de arte* permite reconocer y relacionar la transformación y adecuación, así como la transición que evidencia la calidad en la educación superior expresada en términos de pertinencia, competencias, evaluación y accesibilidad, a partir de la Ley 30 de 1992. Dicho proceso de rastreo conceptual se llevó a cabo de acuerdo a un registro sistemático que está compuesto de (6) fases que se mencionaran posteriormente. Este procedimiento tiene como finalidad mostrar la aplicación del concepto de la calidad, con el fin de contribuir desde los diferentes análisis, reflexiones y sugerencias de la información encontrada, al abordaje de la traducción en los documentos de políticas.

Debido a la naturaleza del problema que se investiga, se considera más apropiada la investigación de corte cualitativo, ya que ésta permite generar un análisis constructivo específicamente, y se relaciona con la teoría de investigación que se trabajó como es la teoría fundamentada.

Se ha hablado mucho acerca del significado del término *calidad*, sin embargo, se pretende obtener detalles más complejos en lo que respecta al ámbito educativo. Es así que hay una relación muy estrecha entre la recolección de datos, el análisis y la teoría que surge de esta investigación.

Dentro de este método específico, se mantuvo un grado de sistematicidad y rigurosidad útil en la aplicación creativa y flexible de los conceptos y de los análisis. Esta metodología implica formular correctamente los interrogantes, proponer categorías,



sugerir esquemas innovadores, entre otros, para que el procedimiento investigativo arroje un resultado óptimo.

Para que esta sistematicidad y categorización arrojara resultados de búsqueda más confiables, se integró como herramienta de trabajo de índole informático el ATLAS/ti. Su objetivo es facilitar el análisis cualitativo de grandes cantidades de documentos así como datos textuales a partir de códigos seleccionados previamente por los investigadores. La herramienta se utilizó básicamente para organizar el rastreo de los documentos dado el volumen de los mismos. Este criterio nos permite garantizar la sistematicidad y rigurosidad del ejercicio investigativo, a la vez que hacer coherente el discurso de la implementación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

**4.1. Fases desarrolladas en el presente estado de arte.** Las fases que se relacionan muestran de una manera más detallada como se realizó este trabajo.

**4.1.1. Fase 1. Establecimiento de criterios.** Esta fase evidencia el punto de partida así como los límites espacio-temporales de estudio de caso, el tipo de información seleccionada que fue abordada y las pautas de selección.

Estos parámetros para la selección de la información hacen referencia a:

- Tipo de datos temporal: Documentos que comprenden entre 1992 a 2008.
- Tipo de Publicación: Internet, libros, normas.

- Tipo de documentos: Políticas públicas, planes de desarrollo desde 1992 hasta 2008, Decretos, Leyes, guías de lineamientos del Consejo Nacional de Acreditación (CNA).
- Origen de los documentos: Ministerio de Educación Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Acreditación, Sistema Nacional de Acreditación.
- Forma de obtención de los documentos: La procedencia corresponde a las páginas electrónicas oficiales del Ministerio de Educación, del Sistema Nacional de acreditación. Todas las políticas y Leyes, Decretos, etc., se encuentra disponibles en electrónico (PDF). En cuanto a los planes de desarrollo, se obtuvieron en la Oficina de Planeación Nacional en físico.
- Manejo de los datos: cíclico.
- Unidad de análisis: **RAE**.
- Herramienta : Programa de trabajo de índole informático el ATLAS/ti

**4.1.2. Fase 2. Selección de criterios.** Tomando como ruta los criterios referenciados en la fase1, se procede al rastreo de textos que arrojó la documentación e información de primera mano. Esta información se obtuvo a partir de la exploración de las páginas electrónicas de los entes oficiales, la cual sirvió para consolidar la base de datos definitiva de un total de 136 documentos.

A su vez, los 136 documentos fueron sometidos a un proceso de clasificación de acuerdo con: el tipo de documento en Leyes, Decretos y planes de desarrollo, así como su condición de temporalidad que comprende los años 1992 a 2008. El registro se

encuentra disponible en una hoja de cálculo y está organizado cronológicamente. (Ver tabla Nro. 1).

Paralelamente, se configuró una segunda tabla que agrupó todos aquellos documentos que no eran susceptibles de análisis, pero que funcionaron como punto de orientación para el análisis. (Ver tabla Nro. 2).

**4.1.3. Fase 3. Elaboración de resúmenes analíticos en educación (RAE).** Una vez obtenidos y registrados los documentos en la fase 2, se procede a la producción de textos a partir de la técnica planteada en la fase 1 denominada: RAE (Resúmenes Analíticos en Educación).

Para la elaboración de los textos, los cuatro investigadores se dividieron los 136 hallazgos, teniendo en cuenta la temporalidad, así como el agrupamiento de los temas.

Dado que esta técnica permite la flexibilidad en la escogencia de los ítems que se requieren de acuerdo al tipo de documento, se seleccionaron los siguientes criterios en la elaboración de cada uno de los resúmenes analíticos:

- RAE N°
- País
- Título
- Autor
- Publicación

- Unidad patrocinante
- Ubicación del documento
- Palabras claves
- Descripción
- Fuentes
- Contenido: se cita por páginas para mayor rigurosidad.
- Metodología

**4.1.4. Fase 4. Codificación de los RAE en el programa ATLAS ti.** Esta fase inicia con el proceso de codificación implementando la herramienta propuesta.

Para realizar este proceso de rastreo, se agregaron los RAE a la base de datos del programa de acuerdo a su ubicación temporal ascendente.

Simultáneamente, los investigadores trabajaron en la definición del modelo de análisis. Para ello se propusieron unas categorías a priori, las mismas que orientaron la construcción del marco teórico. Entre ellas se encuentran, pertinencia, competencia, evaluación y accesibilidad.

Con el fin de imprimir un carácter propio por parte de los investigadores al presente estado de arte, se les asignó un concepto construido en consenso a las categorías a priori propuestas, con el fin de orientar el patrón de búsqueda en los RAE.

A este proceso se llegó después de haber considerado en una primera instancia el primer filtro de textos y en el análisis de los 4 códigos, se pueden encontrar las siguientes condiciones:

- a. Exhaustividad: en la medida que todos los documentos son susceptibles de clasificación y en consecuencia ese es el ejercicio pretendido y parcialmente logrado en cuanto a Leyes, a Decretos, así como respondiendo a condiciones cronológicas.
- b. Representatividad: luego de revisar las categorías a priori y como resultado de la representatividad de las mismas, los investigadores seleccionaron la cobertura, la pertinencia, la evaluación y las competencias como aquellas que recogían otras subcategorías entre las que se encuentran formación integral, sostenibilidad, nuevas tecnologías de la información, calidad de vida.
- c. Homogeneidad.; en la medida en que todos los instrumentos de análisis corresponden a políticas educativas y su correspondiente traducción en Leyes y Decretos. De la misma manera, la homogeneidad está guardada cronológicamente lo que permite efectuar análisis de orden circular.
- d. Continencia: es una variable presente entre todos los 4 códigos que los investigadores seleccionaron para su análisis; entre los cuales hay numerosas asociaciones y más que dichas asociaciones aparecen integrados unos en los otros provocando una limitación para su análisis.

Luego de la recolección de datos y su subsiguiente reducción, se sistematizaron para evidenciar las relaciones que finalmente se extraen y se expresan en conclusiones.

La fase del análisis de datos correspondió al tratamiento de los datos textuales que de manera directa o indirecta abordaban la significación de cada código mientras que en la fase de análisis de contenido se realiza una aproximación al ejercicio de triangulación

que pone de manifiesto la textualidad de las políticas, la interpretación de los investigadores y la sustentación en diversos autores especialistas en cada tema.

Teniendo en cuenta que el ATLAS ti, es una herramienta que permite realizar un barrido de información intencional, se introduce al programa las palabras claves de cada categoría a priori con el fin de que el programa realice la búsqueda específica en cada uno de los RAE ya preseleccionados.

Una vez hallados los referentes de acuerdo a la asignación de palabras claves, se procede a una nueva discriminación de la información, la cual permitirá generar las diferentes apreciaciones sobre las categorías y su temporalidad, para esto se usan los memos de cada apartado así como la elaboración de textos de primera mano en Word.

**4.1.5. Fase 5. Elaboración de textos a partir de los hallazgos y sus comentarios.** Finalizada la fase 4, se procede a la revisión y construcción de los diferentes documentos de acuerdo a las categorías a priori propuestas. Con el fin de imprimir una rigurosidad a la elaboración de las diferentes categorías, se tuvo en cuenta la triangulación planteada, (ver fase 4), apuntando a la calidad de los análisis y posibles conclusiones.

**4.1.6 Fase 6. Construcción de conclusiones y sugerencias.** En esta fase se evidencia las conclusiones generales planteadas por los investigadores a partir de los análisis de cada uno de las categorías propuestas. Estas permitirán contrastar los objetivos planteados para el presente estado de arte y servirán para una posterior mirada sobre el recorrido temporal de los conceptos de pertinencia, competencia, cobertura y evaluación.

Las sugerencias que se elaboraron, tienen como objetivo tener una mirada proyectiva sobre este tipo de investigación.

## 5. RESULTADOS

Con el fin de presentar el análisis de los documentos sujetos de investigación, se presentan a continuación cuatro categorías de forma independiente, a saber: pertinencia, cobertura, competencias y evaluación. Al interior de cada una de ellas, se ha desarrollado un estudio cronológico que se relaciona con la ejecución de los respectivos planes de desarrollo planteados para cada gobierno. Dentro de la exploración, también se tuvo en cuenta la aparición de los planes decenales de educación correspondientes al periodo seleccionado. Lo anterior quiere decir que se muestran los resultados del rastreo del concepto de calidad en la educación superior divididos en 4 categorías y, a su vez, cada una de ellas bajo los parámetros y los lineamientos de cada plan nacional de desarrollo.

**5.1. Pertinencia** Este apartado da cuenta de la concreción del concepto “Pertinencia” y sus diferentes acepciones como pertinencia social, pertinencia curricular, pertinencia integral, pertinencia restringida, entre otros, en algunos temas específicos y través del tiempo. Para su análisis se sigue la siguiente ruta. En primer lugar se realizan unas precisiones conceptuales de la pertinencia y las diversas formas que toma. En seguida se describe la situación de la educación Colombiana a partir de la década del 90 y el tratamiento dado por cada Plan de Desarrollo en la superación de las dificultades del sistema educativo. En tercer lugar y simultáneamente se desarrolla el análisis de la pertinencia a la luz de las diferentes conceptualizaciones que diferentes autores han logrado.



Comenzar a abordar la categoría de Pertinencia como referente de la calidad, implica una enorme responsabilidad en tanto es un concepto polisémico. Para ello se requiere tomar uno o algunos autores de referencia, incluso adicionales a los citados en el marco teórico.

En ese orden de ideas, es necesario realizar las siguientes precisiones:

- a. Es necesario trabajar el concepto de pertinencia de lo general a lo particular, entendiendo como lo general la conceptualización por parte de las instituciones líderes a nivel mundial en materia educativa, como la UNESCO.
- b. El concepto de pertinencia es polisémico como se explicará a continuación y a la vez es equívoco, lo que trae como consecuencia que su rastreo en las políticas públicas y educativas es el resultado del análisis del todo y de las partes, es decir, no se encuentra explícito en los documentos y en cambio sí requiere de una mirada holística de la situación del sistema educativo particular para entender hacia qué, y cómo son o no pertinentes las políticas, planes, Leyes y Decretos.
- c. Para el análisis del caso Colombiano, no es posible analizar la educación superior en los diversos planes de desarrollo, sin mirar la concepción o punto de partida que el Estado tiene para referirse a educación y desde la cual se orientan sus políticas.
- d. Así mismo, no es posible mirar la Educación Superior de forma aislada y desarticulada, implica por lo tanto, hacer un esfuerzo en la comprensión de la educación en todos sus niveles como un sistema.

En el campo conceptual de la Pertinencia, Yáñez (citado por Naidorf 2007) realizó un análisis comparativo del concepto en las conferencias regionales preparatorias de la “Conferencia Mundial sobre Educación Superior” convocada por la UNESCO 1998. En dicho análisis, encontró que mientras en América del norte el tema de la pertinencia se enfatizaba en la necesidad de involucrar a las universidades en temas como el desarrollo sostenible, la ciudadanía, la paz, el medio ambiente y la democracia, en Europa se pone el acento en el papel de las universidades y su vinculación con la sociedad civil, en función de la promoción de la diversidad cultural, la armonía multirracial y la tolerancia. Por su parte, en los países de sur, América Latina, África y Oriente Medio, el concepto de pertinencia radica en la necesidad de una mayor vinculación entre universidades y las demandas sociales y económicas y por la articulación más estrecha entre la educación superior y los sectores productivos.

De manera particular y para explorar el concepto de Pertinencia, los investigadores toman como referencia a Naidorf, Giordana & Horn (2007, p.27) quienes expresan que la noción teórica de pertinencia universitaria carece de una definición unívoca y posee un carácter abstracto que no refiere empíricamente a prácticas y realidades históricas concretas. Se dice que es un término equívoco aquello que se puede expresar de varias formas diferentes, se puede entender en varios sentidos y estos pueden equiparse por la función que cumplen discursivamente. Los autores citan a Malagón Plata (2002) como el investigador Colombiano que a través de sus revisiones bibliográficas ha ahondado en el estudio de la pertinencia y plantea que existen tres tendencias de la misma:

- a. La pertinencia reducida que implica ajustar el concepto a la respuesta. Desde esta perspectiva, la universidad debe adecuarse a ciertas demandas (sea de la

economía, del mercado laboral) se trataría de una adaptación al modelo tecnoeconómico educativo dominante y en esta línea se ubicarían Gibbons, el Banco Mundial, La UNESCO, Sutz y Vessuri.

- b. La pertinencia ampliada: donde se reconoce la necesidad de responder a tales demandas pero se le consideran limitadas. Se plantea que lo económico no debe ser la única dimensión, sino que también deben considerarse lo social, cultural, político.
- c. La pertinencia integral: en la que se conjugan los aspectos anteriores, pero además, la crítica permanente como discurso constructor de alternativas nuevas de pensamiento. Se ubica en este enfoque a Naishtat.

De otra parte, Malagón (2007, citado por Naidorf, Giordana & Horn) establece otra categorización teórica conceptual de los distintos enfoques contemporáneos de la Pertinencia, entre los que cabe distinguir:

- a. La perspectiva política de la pertinencia: implica el enfoque que ha predominado en y desde la UNESCO, organización que ha asumido el liderazgo en la definición conceptual de la pertinencia. Estos documentos encierran ideas encontradas así como ambiguas o contradictorias en cuanto a la articulación o relación entre universidad y sociedad.
- b. Enfoque economicista de la pertinencia; la organización que lidera esta corriente es el Banco Mundial y el sociólogo de la ciencias Gibbons. Desde esta perspectiva, se define la pertinencia como la capacidad creativa de absorber las demandas en función de la relación universidad – empresa. Y a esta última como interlocutora del tejido social.

- c. Perspectiva social de la pertinencia: aquí se considera a la universidad como un actor protagónico, con capacidad de crítica y cuestionamiento del *Statu Quo*. La pertinencia es también social y requiere de cambios en las instituciones de educación superior, cambios pedagógicos y la capacidad de procesar la información y el desplazamiento hacia nuevas formas de conocimiento.

En otro de sus libros, Malagón Plata (2005) expresa que han predominado dos tendencias para referirse a las inclinaciones de los modelos de educación superior. En este sentido, expresa en primer lugar al paradigma Tecno- económico como marco de acción para la educación superior, parece tener sentido en el contexto de una sociedad postrada a los mandatos del mercado, que no resulta ser rechazable si ello implica una cooperación entre la universidad y el sector productivo, una mayor racionalización de los recursos, un replanteamiento dinámico de las formas organizativas de la academia pero todo ello considerado en el marco de nuestra propia formación social para evitar la transculturación que siempre ha tenido resultados funestos.

En segundo lugar, el paradigma alternativo que también se ha denominado paradigma académico social y corresponde a un tipo de institución que busca, por una parte, mantenerse en los procesos de producción y reproducción de la academia, y por la otra, desarrollar una postura crítica frente a la sociedad y el Estado.

En relación con estos dos paradigmas Barnett (citado por Malagón 2005) expresa que en el primer caso la educación sirve a una concepción cerrada acerca de la relación con la economía, y en el otro, está al servicio de la relación con la cultura cognitiva.

Sin embargo, Malagón concluye que ninguna de las dos posturas permite darle salida a los problemas y retos a los cuales se ve enfrentada la universidad en América Latina. La primera por cuanto se trata de un modelo propio para las formaciones sociales desarrolladas y con los recursos necesarios para la investigación, formación y desarrollo organizativo y la segunda, por cuanto las condiciones del entorno se han modificado y se hace necesario pasar de las posiciones contestarías e ideológicas a la intervención social, política y constructiva. Y por último, otra diferencia entre estos dos paradigmas radica en que el paradigma tecno- económico representa los intereses de las clases y los grupos económicos y políticos que manejan el capital globalizado, mientras que el segundo paradigma representa los intereses de grupos gremiales y académicos comprometidos, con la idea de una universidad reproductora del legado cultural, pero alejados de la sociedad, sin vocación de integración, mas allá de los ejercicios de extensión.

Pues según el autor, la pertinencia en relación con la sociedad se evidencia en tres tipos de escenarios que son; el mercado, el desarrollo sustentable y la solidaridad.

Considera que las dos últimas (el desarrollo sustentable y la solidaridad) son los elementos propicios para alcanzar la pertinencia integral.

Teniendo como marco de análisis los anteriores apartados, se comienza anotando que el mundo recibe la década del noventa con una serie de transformaciones políticas y económicas que tendrían gran incidencia en la consolidación de nuevos modelos de gestión y de administración en todas las esferas de la sociedad. Así pues, en el ámbito Europeo se escuchaban y vivían los efectos de la caída del muro de Berlín, la

consolidación de la Comunidad Económica Europea, en Rusia la nueva política de Perestroika y glasnost, y en general la aparición de la economía de mercados, determinaron en gran medida el norte que habría de tomar el sistema económico mundial y su vinculación con los sistemas educativos. En América también estaban ocurriendo hechos de gran significación y el fortalecimiento de las democracias dejaba a su paso la reducción de los estados proteccionistas y de bienestar, para reformular las estructuras hacia unas de mayor participación ciudadana y del sector privado. El caso Colombiano no es aislado, la terminación del Frente Nacional puso de manifiesto la necesidad de una renovación al interior del Estado, haciendo un urgente llamado a la modernización de las instituciones y a la reducción de la politiquería y corrupción que empezaba a dejarse ver.

En este escenario el Plan de Desarrollo la Revolución Pacífica 1990-1994 (RAE 132) nace en medio de fuertes tensiones económicas y políticas no solo de la sociedad Colombiana, que a partir de la década del 90 recibe la influencia de las economías de mercado y del Modelo Neoliberal que viene tomando fuerza a nivel mundial. No obstante, los problemas políticos que trajo consigo la finalización del Frente Nacional en la década de los 80, dejaron entrever la fragmentación del poder, la lucha de poderes, la desarticulación de los sistemas estatales y la negativa a otras formas de participación política, razón por la cual se organiza la Asamblea Nacional Constituyente y que culmina satisfactoriamente con la consolidación de la Constitución Política de 1991 que además de buscar mayor participación de la sociedad en las instituciones del Estado, propendió por que éstas funcionaron en torno a las necesidades del país.

Es necesario no perder de vista que el Estado reconoce su responsabilidad social en el tema de la educación, pero en palabras de Lucia & Serrano (1992, p.282) la política económica tiende a minimizar dicho papel del Estado en el llamado Plan de Apertura Económica y que incluye la concreción de una política de ciencia y tecnología. De otra parte, se dinamiza la oferta de bienes y servicios dando una marcada importancia al sector privado, elementos que han de tener una posterior incidencia en el Sistema Educativo Colombiano.

En el documento del citado Plan de Desarrollo (RAE 132) es evidente el aumento de una mayor inversión en educación so pena de la incorporación del conocimiento a la producción. Este plan, está dividido en siete partes de las cuales merecen especial atención, el de la infraestructura social que atañe directamente a la educación; como posibilitadora de mayor acumulación de capital humano en relación con la capacidad productora para todo el sistema económico.

En cuanto a la educación superior el Plan de Desarrollo se concentra en descubrir los porcentajes de participación de las instituciones de acuerdo a su modalidad (Privada – Publica – Universitarias – Técnicas y Tecnológicas). Así como los porcentajes de escolarización en relación con América Latina y finalmente la concentración de la oferta en determinadas áreas del conocimiento.

Son claras las deficiencias que para aquel momento presentaba el sistema de educación superior colombiano, entre los que cabe mencionar, la falta de calidad, el aislamiento

institucional y la inequidad en la distribución de los subsidios, señalando la ausencia de los ajustes necesarios para superar las dificultades enunciadas.

Al momento en que entra a regir el Plan de Desarrollo la Revolución Pacífica 1990-1994 se encuentra vigente el Decreto 80 de 1980 cuya misión principal era el ordenamiento del sistema de educación superior, sin embargo, la crítica más importante que se ha hecho a tal legislación según Lucia & Serrano fue la insuficiente definición que se dio a la universidad, la falta de capacidad para superar la baja calidad educativa y para contrarrestar la proliferación de instituciones más con criterio de lucro, la falta de definición en las modalidades no universitarias y por último la contradicción entre las funciones de control y de fomento que eran competencia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES.

El panorama de acuerdo con los antecedentes, era desalentador. Los programas curriculares estaban rezagados y aislados nacional e internacionalmente, limitando la consolidación de comunidades científicas. Además el gasto en investigaciones no superaba el 2% del gasto total social. Era evidente la preocupación por la falta de complemento entre el conocimiento, capital y trabajo.

La dispersión geográfica y las deficiencias en la comunicación aumentaban el debilitamiento académico y la preponderancia de unas universidades sobre otras. De otro lado, el tema financiero demostraba especialmente para el sector público (las universidades públicas) una alta dependencia del Estado, que en muchas ocasiones no



representaban retribución en términos de cobertura o calidad, en otras palabras, los subsidios se otorgaban independientemente a la eficacia y a la eficiencia.

Es evidente, como lo han expresado algunos autores (Malagón 2005, p 37) el modelo clásico de educación superior hizo crisis. Y esta crisis, surge como resultado, tanto de los escenarios que configuran el nuevo orden mundial, como de factores estrechamente relacionados con la misma educación superior.

Para superar este anquilosamiento del Sistema Educativo se emite la Ley 24 de 1988 reglamentada por los Decretos 1606 – 1612 – 1789 de 2007 y 2416 de 1998, con el cual se aumentó la capacidad del Ministerio de Educación Nacional MEN como ente rector y definidor de políticas, fortaleciendo las funciones de planeación – diseño - evaluación y control del sistema educativo. Sin embargo, la multiplicidad de funciones no solo con el sector educativo sino también, con los sectores de ciencia y tecnología, cultura y turismo, entre otras, hacia dispendiosa la tarea.

Hasta este punto, era evidente que la educación superior en Colombia era absolutamente impertinente, si restringiéramos el concepto de pertinencia a la coherencia que debería existir entre la educación superior y las necesidades de la sociedad Colombiana. No obstante, al comprender que la valoración de la pertinencia no es una tarea fácil, es vital adherirnos a la clasificación que Tünnermann (2000, p 181) realiza cuando diferencia, entre la pertinencia interna entendida como el quehacer propio de la universidad en sus tareas de docencia, investigación y extensión, y la pertinencia externa entendida como la proyección de dicho quehacer en el seno de la sociedad. Es decir, que seguramente la

universidad hasta este momento había volcado su mirada a los procesos internos y ni siquiera a la articulación de los mismos, sino que, de manera desagregada cumplía las funciones propias y esperadas de la educación superior.

Sin embargo, la política educativa durante este periodo apuntaba a lograr una mayor cobertura en todos los niveles así como elevar su calidad educativa. Pretendía también, avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo, a la vez que reorientar la financiación proponiendo nuevos mecanismos para llevar educación a las personas más necesitadas, promover la competencia entre instituciones públicas y privadas, el avance de la cobertura en ampliar posibilidades de crédito y en sujetar los mecanismos de transferencia según las necesidades y esfuerzos locales. Es claro que estas políticas tienden a la descentralización, con miras a fortalecer la autonomía en autogestión.

El instrumento político fundamental que constituiría el punto de partida para materializar estas intenciones y prescripciones del Estado, sería la Ley 30 de 1992 (RAE 001) reglamentada por el Decreto 1403 de 1993 (RAE 012). Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. (ver gráfico N° 1).

En el caso de la Ley 30 de 1992 (RAE 001), el tema de la pertinencia aparece señalada en los siguientes sentidos: de manera transversal y en los objetivos de la Educación Superior (Art.6), indicando cómo la formación integral de los Colombianos, debe apuntar a cumplir el servicio social que requiere el país y la forma en que la creación, desarrollo y transmisión de conocimiento ha de ser útil para solucionar dichas

necesidades de la población Colombiana. Así mismo, hace un llamado a la actuación armónica entre los subsistemas que integran al sistema educativo y con las demás estructuras educativas y formativas.

El párrafo anterior, da cuenta de un concepto instrumentalista de la educación superior como la herramienta para atender las necesidades del país. Es decir, que atañe directamente a lo que los autores han denominado pertinencia social pero también dejan entrever una idea funcionalista de la pertinencia, en la medida que no es un concepto estático sino funcional que va adaptándose a un ambiente tecno económico determinado pero en evolución. (Gibbons, 1998, p.35 citado por Malangón 2007 p. 52) y es pertinencia social en tanto la universidad debe estar en condiciones de responder a la sociedad, de dar cuenta de sus acciones y de los productos que genera y esto le permite relacionarse con la sociedad y salir de su aislamiento. (Malangón, 2007 p. 72).

La Ley 30 (RAE 001) es clara en la definición de los programas en todos sus niveles (Art. 7 -13) e incluso el apoyo académico que debe existir entre ellos; sin embargo, se queda corta en la mirada prospectiva y contextual, es decir, en la necesidad de que dichos programas atiendan y respondan de manera coherente a las circunstancias propias de orden institucional y social en que están inmersas.

Esta Ley resulta pertinente en la medida que estructura y diferencia las modalidades y condiciones de la Educación Superior, constituyendo la base para hacer del sector educativo el sistema de orden nacional que actualmente funciona. No obstante, como señala Tünnermann (2000, p191) refiriéndose a los principios básicos que deben

orientar el diseño de las políticas en la Educación Superior, otra función de la universidad que conviene analizar es la función prospectiva y anticipatoria, de manera que las instituciones dirijan su análisis crítico a los escenarios futuros y a la formulación de propuestas alternativas de desarrollo. En otras palabras, las universidades deben contribuir a crear y construir el futuro y no solo a preverlo, anticipándose a los acontecimientos para orientarlos, darles sentido y no simplemente para dejarse conducir por ellos.

Guardando coherencia con tales ideas, entra en el escenario del análisis, el tema de la Autonomía Universitaria (Ley 30, Capítulo VI) el concepto que allí se enuncia, se orienta hacia la libertad y la legitimidad ganada por las instituciones para darse su propio reglamento y funcionamiento, no obstante, y llama la atención el poco interés por la responsabilidad social que es uno de sus fines. Es decir, en el documento la autonomía se describe como uno de los derechos que tiene la institución para ser un ente auténtico e irrepetible, pero de manera aislada al escenario en que se encuentra inmersa. Es una forma de desarrollo institucional endógeno que desconoce su entorno, quizás porque para el momento de la emisión de la Ley en el año 1992, no se alcanza a visualizar el impacto de las instituciones en las comunidades mediatas. Algunos autores como Lucia & Serrano en sus estudios confirman la autonomía universitaria consagrada como un principio constitucional en la carta magna del 91. No obstante, con el paso del tiempo el concepto ha evolucionado transformando el paradigma de la autonomía a la heteronomía, es decir, según Gibbons (1998, citado por Malangón 2007, p.52) en la actualidad las universidades ya no son la fuente remota y el manantial de la invención y

la creatividad. Ahora son parte de la solución e identificación de problemas y de la intermediación estratégica que caracteriza a las industrias del conocimiento.

Introduciéndonos un poco más en la pertinencia de la Ley 30 y las competencias que se espera de varias instituciones allí fundamentadas, el artículo 47 expresa la función que cumplirían el Consejo de la Educación Superior CESU y el ICFES en proponer las políticas que orienten el desarrollo de las instituciones de Educación Superior y sus programas. Este elemento tiene que ver con lo que Gómez (citado por Malagón Plata 2005, p. 60) define como pertinencia cultural que trasciende el discurso meramente académico para centrarse en función de tres aspectos más genéricos como son, el fortalecimiento de la identidad nacional, rescate y valoración del patrimonio y creatividad cultural y regional así como la promoción de múltiples formas de expresión. Todo ello para denotar que la formulación de las políticas educativas inherentes a los organismos anteriormente mencionados, es un ejercicio más amplio con connotaciones culturales y sociales de mayor envergadura, pero que se configuran en unas prácticas específicas respondiendo a las intenciones de los diferentes gobiernos y circunscribiéndose en las políticas públicas y acuñándose en la pertinencia social como una de las funciones que ha de cumplir la educación superior en Colombia.

La Ley 30 es un instrumento político que mirado al detalle permite reconocer varias de las aristas que se vislumbran al hablar de pertinencia. Por ejemplo y en primer lugar, lo que atañe a la pertinencia cultural y curricular hace parte de las funciones del ICFES de acuerdo al Decreto 2662 de 1999 (RAE 57), como la posibilidad de identificar las dinámicas, los procesos, mecanismos y dispositivos que se han construido alrededor y

dentro del currículo para fortalecer su vinculación con el entorno, pero también hace parte de la pertinencia interna que algunos autores han señalado para identificar los procesos propios de las instituciones que son pertinentes a sus propias intenciones, misión y visión educativa.

Otra manera de abordar la pertinencia es en relación con la evaluación. Conscientes como lo expresa Malagón (2007, p. 38) de que en la actualidad la responsabilidad social de la universidad se traduce en una política de rendición de cuentas que tiene su manifestación más clara en los procesos de acreditación institucional y social de cara al país. Es evidente el gran énfasis logrado a partir de la Ley 30 (RAE 001) en los procesos de evaluación, como posibilitadora de la función de vigilancia y control que compete al Estado Colombiano en materia educativa y que es obligatoria por mandato Constitucional. Así, comienza a esquematizarse el Sistema de Acreditación conforme aparece señalado en el capítulo V artículo 53, cuyo objeto fundamental es garantizar a la sociedad los más altos requisitos de calidad y que dichas instituciones realizan sus propósitos y objetivos. Poco tiempo después se reglamentaría en el Decreto 2904 de 1994. Todos los procesos que habrían de desplegarse con la formulación de la política de acreditación y con la creación del Consejo Nacional de Acreditación CNA hacen parte de la pertinencia institucional. Que en palabras de Tunnermann corresponde a la pertinencia interna y en palabras de Sutz de la pertinencia hacia adentro (citados por Malagón 2007, p. 58 -63), con miras a hacer lecturas contextuadas y criterios de calidad referenciados en escenarios particulares.

El tema de la financiación constituye otra entrada a la pertinencia, el problema de la insuficiencia de recursos financieros para subsidiar a la educación superior en Colombia no es ajeno a la región, por el contrario se ha convertido en una generalidad. De manera, que según Malagón (2007, p. 41) uno de los retos para la enseñanza superior apunta no solamente a una racionalización exigua de recursos, sino a generar políticas de gestión de otras formas de financiación, además de la estatal, lo que coloca a la universidad frente a un replanteamiento del conjunto de sus relaciones con el entorno, es decir que en este punto se encuentran y se tejen la pertinencia financiera y la pertinencia social.

En este álgido tema de la pertinencia financiera y de la continuidad o no del apoyo estatal a las universidades públicas existentes y a las que pudieran crearse, el artículo 58 de la Ley 30 se relaciona con los estudios de factibilidad socioeconómica para la creación de instituciones estatales y oficiales, indica cómo la creación de dichas instituciones debe ser acorde con las necesidades regionales y nacionales. Sin embargo, mas allá de interpretar la factibilidad económica y asignar licencias para el funcionamiento de una u otra institución, es importante destacar que como dice Tünnerman (2000 p. 190) el conocimiento y la formación superior representan un bien social y bajo ese principio toda política en el nivel educativo superior debería partir del reconocimiento de que cualquiera que sea su fuente de financiación, la educación superior es un servicio público. Por lo tanto, las instituciones de educación superior sean públicas o privadas deben asumir el compromiso público, con los intereses de la sociedad en que están insertas. Pero más allá de las posturas socio críticas está el tema de las limitaciones y restricciones a que se ha visto sometido el sistema educativo Colombiano y que no tardará en dar señales a otro modo de concebir el servicio

ofertado, hasta la posible desaparición del sistema público educativo y por el contrario al fortalecimiento del sector educativo privado, que genera los mayores ingresos y en consecuencia el aumento de la cobertura. Estas afirmaciones son confirmadas por Sutz (citada por Malagón, 2007, p. 62) cuando refiriéndose al rol del Estado, expresa que “*no hay duda que los gobiernos de la región como parte de una política multinacional, han disminuido significativamente los recursos asignados a las universidades, afectando sus actividades básicas y presionando la venta de servicios y al entrada de las universidades al mercado del conocimiento, con la gravedad de que al considerar al conocimiento una mercancía, los países altamente industrializados y con mayor capacidad de producirlo a más bajo precio, colocan sus productos en el mercado, desplazando los productos de esta región del mundo*”.

Por su parte, el Plan de Desarrollo El Salto Social 1994 – 1998 (RAE 134) señala los gastos en educación como fuentes del capital humano y crecimiento económico que en últimas representa una de las inversiones más productivas. Así mismo, manifiesta cómo la política social no puede limitarse a preparar Colombianos más productivos, sino que deben contribuir en el desarrollo del nuevo ciudadano. Expresa que el empleo productivo y la educación son los puntos vitales entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

La estrategia social, tiende a elevar el nivel educativo como condición esencial para mejorar la calidad del empleo y, garantizar el acceso de los más pobres a las oportunidades que generan el proceso de desarrollo.



En este sentido, la educación es el puente entre lo económico y lo social. En este Plan de Desarrollo conocido como el Salto Social, la educación se sobrepone a su dimensión escolar y espera impactar, entre otros elementos enunciados; el ambiente, el empleo, y el desarrollo productivo. Este concepto de educación es mucho más amplio y concuerda con el concepto de pertinencia de Tünnermann (2000 p. 182) al plantear que la educación superior debe atender ciertas demandas en relación con el mercado, pero la verdadera pertinencia trasciende esas demandas y evoca el análisis desde una perspectiva más amplia que tiene en cuenta los desafíos, los retos y demandas que el sistema de educación superior impone a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, es evidente la tendencia de este documento a indicar el papel que cumple la educación superior como respuesta al paradigma tecno- económico, reduciendo su sentido al contexto de una sociedad postrada a los mandatos del mercado. Malagón Plata (1995, p. 172) y fundamentalmente preocupada por el empleo, la competitividad, la productividad y el gasto social, induciendo a una relación estrecha entre los sistemas económico y educativo al señalar que *“El manejo adecuado del conocimiento, el desarrollo científico y tecnológico y el aumento de la productividad constituyen la base del crecimiento moderno y de la competitividad”*

La educación es entendida como un potencial transformador que debe darse, según el Plan de Desarrollo, alrededor del derecho a la educación como bien público, derecho fundamental y factor esencial de desarrollo y, en este sentido, la Pertinencia es un “deber ser” ligado a los grandes objetivos, necesidades y carencias de la sociedad en

que están inmersas y a las particularidades del nuevo contexto mundial. (Tünnermann 2000, p.182)

La universalización y el mejoramiento de la calidad constituyen los principales retos; de dichas intenciones. Y en esta política se expresan como la ampliación de la escolaridad, la retención y permanencia en el sistema, mejores condiciones laborales de docentes, de textos, bibliotecas e infraestructura, es decir pertinencia institucional. De la misma forma, modelos pedagógicos centrados en el aprendizaje (pertinencia curricular), organización centrada en la institución escolar y asignación de recursos de acuerdo con resultados (pertinencia financiera). En consecuencia algunos autores como García Gaudilla, Vessuri, Gibbons y Didrikson (citados por Malagón 2007, p. 60) expresan que la pertinencia no es posible si no va acompañada de la calidad.

El discurso político involucra la rendición de cuentas como modelo de gestión que empieza a tomar importancia, con relación a la asignación y transferencia de recursos, en el marco de la evaluación externa, esta información se confirma con Didriksson (citado por Malagón 2005) quien afirma que desde las dos últimas décadas del siglo XX, las instituciones de educación superior y universitarias de América Latina empezaron a ser interpretadas y valoradas desde una perspectiva economicista y mercantilista, sobre todo desde una deseable articulación con la producción industrial, la globalización y la transferencia de conocimientos de frontera de la ciencia y la tecnología. Ello buscó ser impulsado por la vía de concepciones sustentadas en un modelo de mercado y por la vía de un *Estado Evaluador*, derivado de técnicas desarrolladas y aplicadas por primera vez en las empresas privadas.

Uno de los principales instrumentos políticos para el logro de estas metas es, la Ley 115 de 1994 (RAE 006) que además de guardar correspondencia con la Ley 30 (RAE 001) tiene por objeto, buscar la regulación del sistema educativo en los niveles de básica y media, reforzar la articulación de éstos con la educación superior (Art.35) y, afianzar la institucionalización de algunos organismos protagonistas en la búsqueda de mejoramiento y calidad de la educación, como el ICFES reestructurado por el Decreto 1211 de 1993( RAE 010), el Sistema Nacional de Acreditación (Art. 74) y el Sistema Nacional de Información (Art. 75) Decreto 1767 del 2006 (RAE 108) que ya habían aparecido prescritos en la Ley 30 de 1992 (RAE 001).

La Ley 115 se convierte en una herramienta estratégica como marco de elaboración y ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo Educativo con vigencia de diez años y cuya función principal, será encaminar acciones que den cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo, en adelante se denominarán Planes Decenales de Educación. En el artículo 72, se contempla que dichos planes tendrán un carácter indicativo y serán evaluados bajo la perspectiva de los planes de desarrollo en que tengan lugar, esta opción resulta válida y se respalda en las precisiones del documento de trabajo de la UNESCO La Educación Superior en el Siglo XXI: visión y acción, cuando plantea la pertinencia significa “*estar en contacto con*” las políticas, como lo traduce Malagón (2007, p.47) en el sentido de sintonizarse con las líneas orientadoras para el desarrollo nacional, regional y local. Articular en sus discursos interpretaciones sobre el devenir social, de tal manera que las decisiones que se tomen en política sean adecuadas para un desarrollo humano sostenible.

En ese orden de ideas, de coherencia y articulación, la Ley General de Educación (RAE 006) introduce el concepto de Proyectos Educativos Institucionales, como el documento con que ha de contar toda institución educativa y del cual harán parte los principios, fines, metas, visión y misión de la misma. En el párrafo del artículo 73 comienza a aparecer la intención de que los Proyectos Educativos Institucionales respondan a las situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, siendo concreto, factible y evaluable. De igual manera que los Planes Educativos Institucionales han de guardar coherencia y orientarse hacia los criterios definidos anualmente por el CONPES Social. Estos planes institucionales han de ser pertinentes hacia dentro y hacia afuera (Sutz, 1997, p.265 citada por Malagón, 2007, p.63), en primer lugar hacia adentro en la medida que posibiliten la evaluación institucional en sus diferentes formas bien sea de autoevaluación, hetero evaluación y acreditación, que a su vez permitan monitorear el comportamiento de las variables de la pertinencia como docencia, investigación, vinculación con el medio y construcción de estructuras abiertas y flexibles. En segundo lugar, hacia afuera en términos de articulación universitaria con el desarrollo nacional, anticipándose, proponiendo, participando e interviniendo en las decisiones del Estado y legitimándose a través de ese ejercicio.

En lo que respecta a la educación superior el Plan de Desarrollo El Salto Social 1994-1998 (RAE 134) asigna a la educación, la responsabilidad en el incremento del potencial científico y tecnológico del País. Plantea que la universidad además de la producción y transmisión de conocimientos, debe proyectar su trabajo y sus saberes a la sociedad. La generación de mayores conocimientos sobre la realidad social del país y

las investigaciones dirigidas a dinamizar los procesos de cambio en las estructuras sociales; afirmaciones que se sustentan en las orientaciones de la UNESCO (1995) cuando expresa que *“ la mediación entre la educación superior y el mundo del trabajo se dan en dos perspectivas que son: una las economías modernas que utilizan de un modo más intensivo el conocimiento, presionando a las universidades para la producción de una fuerza de trabajo intelectual mas amplia, y dos, dicha fuerza de trabajo intelectual, necesita procesos de renovación permanente para responder a las dinámicas cambiantes del mundo del trabajo ”*.

El Estado consciente de la necesidad de presionar y modernizar las universidades públicas, en relación con los requerimientos del mundo del trabajo, se moviliza y emite el Decreto 0213 de 1994 (RAE 14) mediante el cual se organiza e integra un comité de orientación y evaluación de la misión, para la modernización de la universidad pública, procurando hacerla más pertinente, mediante la superación del tradicional aislamiento y propiciando espacios para fortalecer los vínculos con la universidad privada. De la misma manera, buscaba proponer esquemas de gestión, planificación e indicadores de desempeño. Con miras a fortalecer sus procesos de evaluación en correspondencia de recursos asignados versus la calidad y cantidad de los productos alcanzados. No obstante es necesario anotar que como algunos autores los señalan, el trato del Estado es diferente para el sector público y para el sector privado, y esas relaciones son fundamentales en términos de gestión y dirección que han de tomar las diversas instituciones.

Pero a su vez señala, que dichas respuestas científicas y tecnológicas integradas a la educación han de ser acordes con los requerimientos del desarrollo sostenible; acercándose a los que años después Malagón Plata (2005) ha denominado la Pertinencia Integral. Es decir, que no se agota en las respuestas que la educación superior debe dar a las demandas de la economía, del sector laboral o profesional, sino que trasciende dichas demandas para tener en cuenta los desafíos y retos de la sociedad en su conjunto y muy particularmente los desafíos del planeta en el siglo XXI, entre los que se circunscriben el crecimiento demográfico y la presión sobre los recursos, la regionalización, la pobreza, la sostenibilidad.

De otra parte el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz 1998- 2002 (RAE 133) destaca el papel de la educación como una inversión social y como uno de los retos para el siglo XXI, consciente y reafirmando que la carrera económica y geopolítica de este siglo es una carrera entre los sistemas educativos de las distintas Naciones (PNUD 1998 citado en el Plan de Desarrollo 1998 a 2002) e insistiendo en la necesidad de redefinir el papel del Estado en la educación y renovar el compromiso de la sociedad.

Estas premisas dan cuenta del conocimiento por parte de las autoridades políticas colombianas, de los avances logrados en materia de educación a nivel mundial y específicamente por los organismos trasnacionales. También permiten identificar coherencia entre Constitución Política, la Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994 y el plan decenal de Educación.

El Plan Decenal Educación Compromiso de Todos 1995-2005, constituye el instrumento para alcanzar los objetivos específicos de educación, que apuntaban al logro de un único objetivo que era repensar el desarrollo del país en función de la educación, concebida como el motor de desarrollo sostenible a la escala humana.

En lo que respecta a la Educación Superior, se destaca el aumento de la cobertura y la adecuación y financiación de misiones especiales como la Misión Ciencia y Tecnología y la Misión Ciencia Educación y Desarrollo que buscaban impulsar la investigación, y el fomento de la ciencia y tecnología.

Según Malagón (2007 p.67) la transformación de COLCIENCIAS (organismo del Estado para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología) ha pasado de ser un organismo de apoyo a la investigación en la universidad, a una institución para el desarrollo e innovación tecnológicos con programas de apoyo a la relación universidad-industria. En este punto cabe introducir todo lo relacionado con la investigación y la pertinencia, al respecto podemos decir, que dicha investigación es considerada por la UNESCO como el sexto componente por medio del cual ha de entenderse la pertinencia. En este sentido Malagón (2007, p. 43) cita de la UNESCO la necesidad de fortalecer la funciones de la investigación en la educación superior. Consciente de que ésta es fundamental en la definición institucional de la universidad privilegiando la producción del conocimiento propio de las sociedades contemporáneas. Pero también, distinguiéndola de la investigación como un devenir y una práctica que además de fortalecer la creatividad y la imaginación, fomenta el trabajo colectivo y por supuesto es un dispositivo curricular y pedagógico.

Por su parte, García Gaudilla (citada por Malagón 2007, p. 56) considera que la relación entre pertinencia y investigación sobre educación superior, se da en dos niveles distintos o dos tipos de investigación. La primera orientada a la sistematización de información, datos, estudios, sobre diferentes dinámicas de la educación superior, con el propósito de recoger información que sirva de insumo y que permita trabajar en áreas de mejora. En segundo lugar, se encuentra la producción de conocimientos propios; en otras palabras quiere decir, que la educación superior, asuma como objeto de estudio los temas específicos de nuestra realidad, que apunta a generar propuestas innovadoras, capaces de dar respuesta a los problemas que nos aquejan. Y al respecto recalca la urgente y necesaria investigación que responda a nuestras situaciones particulares, *“con y a pesar de la globalización”*.

Esto nos sugiere varias preguntas en torno a cómo está siendo pensada y vivida la investigación en Colombia, a qué se le da mayor preponderancia, si realmente el resultado de la investigación es pertinente al país y al sistema educativo, y, si efectivamente la educación superior por sí misma se ha convertido en objeto de estudio o se ha dejado arrasar por los discursos del neoliberalismo imperante y en esa dinámica no ha hecho más que adaptar sus discursos para dar respuestas efectivas e inmediatas a las demandas del mercado.

El Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz (RAE 133) señala que, el Estado Colombiano debe enfrentar los retos que le imponen una cultura y el mercado mundial, cimentados en el adelanto científico y tecnológico; tomando como pilar fundamental de



su política educativa la creación de una nueva infraestructura investigativa para colocar al país a la altura de los retos del presente y en esa nueva fase del mercado mundial

Indudablemente el Plan de Desarrollo sitúa la pertinencia de la Investigación, más como producción de conocimiento que posibilita la interacción entre la universidad y el contexto para atender a ciertos problemas necesidades y retos (Malagón 2007 p 53) que en ese caso sería el avance tecnológico y científico.

Es evidente que los planes de desarrollo han incorporado como parte de sus retos para la sociedad, la posibilidad de constituir las como sociedades investigadoras. Pero este reto, además de modificar la estructura de las universidades para dar dicha respuesta al Estado, implica mayor inversión y la voluntad política que dirija. Esta la razón de ser de las misiones de ciencia y tecnología que se han propuesto y desarrollado en Colombia y que atraviesa de manera transversal no solo el sistema educativo Colombiano, sino que, también impregna al sistema productivo y cultural en la medida que transforma las formas no solo de producción sino de relaciones productivas.

En el Plan de Desarrollo, la educación universitaria se describe como rezagada, entre otras razones, por lo que el documento enuncia como la mala interpretación de la autonomía universitaria, la proliferación de instituciones y programas y la debilidad y contradicción en los sistemas de regulación. Circunstancias que desde aquella óptica contribuían en el deterioro de la calidad de la Educación Superior Colombiana.

El Estado preocupado por tal situación, ha venido implementando una serie de mecanismos políticos que permiten superar, sino en su totalidad, si parcialmente y paulatinamente algunas de las limitaciones antes expresadas. Las herramientas políticas utilizadas para tal efecto son además de los Planes, los Decretos que propenden por regular y controlar la capacidad de acción y respuesta, así como las funciones de las instituciones, en este orden de ideas, por ejemplo, el Decreto 087 (RAE 015) que se encuentra derogado, ratificaba la autonomía de las universidades para crear, organizar y desarrollar sus programas académicos y otorgar los títulos correspondientes.

En la actualidad, esta validación y emisión de programas académicos, está regulado por un mayor número de organismos e instituciones entre los que se cuentan el ICFES, el CESU y el CNA. Respaldados por la Política de Aseguramiento de la Calidad y por la emisión de Decretos como el Decreto 2790 de 1994 (RAE 21) que dicta las normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos de pregrado de Educación Superior, el Decreto 1225 de 1996 (RAE 34) reglamenta la publicidad y el registro de programas académicos, así como los Decretos particulares que corresponden a la reglamentación de cada profesión (RAE 25, 26). Todos estos Decretos se inscriben en la pertinencia institucional, si para este caso la institucionalidad se refiriera específicamente a la estructura y legitimidad del Sistema Educativo Colombiano que ha de guardar coherencia y articulación entre sus propios subsistemas y también *hacia afuera* en relación con el Estado evaluador predominante en la actualidad.

No obstante, y en relación con la pertinencia del servicio educativo, en los niveles de educación superior de maestría, también existe la reglamentación para la creación y

funcionamiento de programas amparados en los Decretos 0836 de 1994 (RAE 16), Decreto 1475 de 1996 (RAE 29) y Decreto 2791 de 1994, que además de propender por la calidad del servicio, regulan el funcionamiento de los programas y crean la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías. La educación superior de estudios pos universitarios se ve atravesada por la interdisciplinariedad como una oportunidad y como bien lo diría Torres (1994 citado por Malagón 2007, p. 159) como una de las características distintivas del siglo XX posibilitadora de organización del conocimiento. La frontera entre las disciplinas se ha ido desvaneciendo como resultado de los procesos de internacionalización de la información, la apertura de las sociedades y por supuesto, la necesidad de modelos de análisis más potentes que los proporcionados por la especialización disciplinaria. Dichos modelos de análisis han de ser uno de los resultados producto de los estudios de maestría y doctorado, que más allá de generar los procesos investigativos que les son propios, permitan la formulación y puesta en escena de nuevas concepciones y lecturas de la realidad con modelos integrados, flexibles y holísticos. Esa es la pertinencia que se esperaría de los estudios pos-universitarios.

Como valor agregado, los programas de maestría y doctorado, estimulan la pertinencia externa al posibilitar los planes de cooperación, el intercambio de docentes, la evaluación de la investigación, entre otras.

Los estudios de maestría y doctorado son una de las vías que permite afianzar la importancia de la dimensión internacional, como otra de las variables a tener en cuenta en la formulación de las políticas educativas; la universalidad del conocimiento contemporáneo, nos lleva según Tünnermann (2000, p. 192) a reconocer el rol que juega

la cooperación internacional en el mundo académico como pieza clave en las políticas de educación superior. Es evidente la necesidad de fortalecer y promover nuevos estilos de cooperación y aprendizaje con miras a fortalecer las comunidades académicas y científicas de los países menos avanzados y revierta la tendencia a la fuga de competencias. No solamente es de mencionar la importancia de la movilidad de estudiantes y docentes en el escenario internacional, sino también la posibilidad de gestionar alianzas que permitan el fortalecimiento interinstitucional y el intercambio cultural y académico.

En lo que respecta a las instituciones educativas, el Estado en cumplimiento de su tarea de vigilancia y control, ha emanado Decretos que regulan la emisión de la personería jurídica de instituciones privadas a través, entre otros, del Decreto 1478 de 1994 (RAE 17). Algunos autores asocian la falta de calidad educativa de nivel superior con la proliferación de instituciones que aparecen en la escena educativa sin mayores reglamentaciones y exigencias y de otro lado, la masificación de la educación superior que plantea Malagón (2005), además de contribuir con la baja calidad institucional, desbordó la capacidad institucional. Este problema que fue muy destacado en Colombia durante la década del noventa y poco a poco se ha ido regulando como se decía anteriormente con las mayores exigencias que el Estado ha implementado en el marco de la política de aseguramiento de la calidad y alrededor de las condiciones mínimas de calidad tanto de instituciones como de programas Decreto 2566 de 2003 (RAE 90), los lineamientos para acreditación institucional (RAE 75, 83, 92, 111, 120), Lineamientos para la acreditación de programas y registro calificado de los mismos (RAE 127, 128, 119, 115, 113, 47), igualmente han tomado mayor rigurosidad los organismos

encargados de la vigencia, control y emisión de nuevas instituciones y programas a través del ICFES, el CESU el CNA y la Comisión Consultiva (RAE 55, 56)

A continuación se tocará otro de los tópicos que intervienen a la hora de hablar de pertinencia de la Educación Superior, entendiendo que dicho concepto es mucho más amplio que el concepto de estudios universitarios, y tiene que ver con los estudios técnicos y tecnológicos que en Colombia han pasado por los discursos de la educación no formal hasta llegar a constituirse en educación para el trabajo y el desarrollo humano. En este sentido, el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz (RAE 133) develó la situación de la formación técnica y tecnológica que tan solo representaba el 6.4% en la oferta de programas, indicando casi su total extinción. Además, por que en relación con la titulación de tales estudios, los certificados de aptitud ocasional no tenían validez académica. Sumado a ello, el SENA resultaba insuficiente en relación con la demanda potencial por capacitación de mano de obra, y eran evidentes los reclamos de los empresarios con relación a la pertinencia y calidad de los cursos ofertados.

Los factores que se cuentan para demostrar la poca pertinencia del SENA (Citados en el RAE 133) eran la rigidez en la oferta de capacitación, el atraso tecnológico de los instructores, la inflexibilidad de la planta, los inadecuados mecanismos de identificación de las necesidades y las demandas del mercado. Para superar estas dificultades, el Estado se propuso organizar por ciclos el sistema de Educación Superior garantizando la continuidad de los programas técnicos y tecnológicos y, flexibilizando el paso de un nivel educativo al siguiente.

Esta intención aparece prescrita en el Decreto 2216 de 2003 introduciendo el concepto de ciclos propedéuticos y articulación, permitiendo flexibilizar la movilidad de los educandos por el sistema y años después, se fortalece a través del Decreto 2020 de 2006 (RAE 109) que organiza el sistema de calidad de formación para el trabajo, del cual llama especialmente la atención, que los principios y componentes de formación para el trabajo los determina el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES y solicita el Ministerio de la Protección Social al desarrollo del componente de acreditación tanto de programas como de instituciones de formación para el trabajo.

Es preciso señalar que tanto la flexibilidad como la innovación institucional son del orden de la pertinencia interna que ha desarrollado Sutz (citada por Malagón, 2005. p.63) y alrededor de la cual argumenta que flexibilizar implica mucho más que volver más plástica la oferta de formación. La flexibilización pasa por cuestiones más de fondo que conllevan una redefinición de la identidad institucional.

Otros problemas coyunturales del sistema educativo en general que lo hacen poco pertinente y que aparecen expresados en el Plan de Desarrollo El Salto Social (RAE 134), tenían que ver con la inequidad de distribución de recursos, que a pesar de haber crecido en relación con los aportes del producto interno bruto, resultaban favoreciendo a los municipios con mayores ingresos. En general, la mayoría de recursos eran para el pago de docentes y pago de funcionamientos.

En conclusión, había deficiencias en el sistema de asignación de recursos, y la educación superior sufría carencia de recursos, por que los factores de demanda eran la principal limitación de acceso a la misma para avanzar en el tema.

Este Plan de Desarrollo (RAE 134) insiste en señalar este problema que constituye una generalidad en los países de América Latina, lo que produjo como señala Malagón (2007, p.42) que el tema de la financiación y los gastos compartidos entrarán a hacer parte de la discusión de la pertinencia, fundamentalmente orientados a la asignación de recursos por parte del Estado y al cumplimiento de sus funciones, que hoy se orientan a la ampliación de la cobertura, la democratización y la modernización institucional.

Otra variable susceptible de mirar con el lente de la pertinencia y que hasta el momento no se había considerado, pero toma importancia en el Plan de Desarrollo Cambio para Cosntruir la Paz (RAE 133) es la Pertinencia de la educación rural. Al respecto, se busca el fortalecimiento de la educación en todos sus niveles y modalidades, con el propósito de que contribuya con el desarrollo económico y social del país, adoptando sus contenidos y organización a las condiciones de producción rural. Naturalmente un país como Colombia cuyos ingresos dependen en gran medida por la preponderancia del sector primario, debería volcar su mirada sobre la educación rural y sobre los procesos de alfabetización que paulatinamente incorporaría a un mayor porcentaje de la población Colombiana y a la vez engrosarían los porcentajes de cobertura.

Con la reforma a la Ley 30 de 1992 el gobierno, entre otras cosas, promovería la eficiencia en la administración de los recursos y en la pertinencia de programas, y en lo

que tiene que ver con la eficiencia, la financiación se transformaría gradualmente en función de los resultados medidos a través de indicadores y consolidando los procesos de acreditación.

Existen variadas maneras de priorizar la calidad, pero son las exigencias del Estado y de los diferentes gobiernos, las que orientan el comportamiento y los criterios a los cuales deben acogerse las instituciones para obtener y mantener su título de universidad, en relación con su tarea investigativa de alto nivel, la cualificación en la planta docente y de su experiencia pedagógica y disciplinaria.

La modernización del Ministerio de Educación Nacional (MEN) se convirtió una prioridad del Estado, con miras al desarrollo de sistemas de evaluación – información – medición y seguimiento, así como mecanismos de regulación de todo el sistema.

En ese contexto y para dar cumplimiento a los postulados del Plan Decenal se pone en funcionamiento el Sistema Nacional de Información SNIES a través del Decreto 1767 del 2006 (RAE 108) cuya misión además de centralizar y sistematizar la información, es articular los sistemas de evaluación tanto de la educación como de la gestión. Es considerado el conjunto de fuentes, procesos, herramientas y usuarios que, articulados entre sí, posibilitan y facilitan la recopilación, divulgación y organización de la información sobre educación superior relevante para la planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector.



El Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006 (RAE 135) expedido mediante la Ley orgánica 812 del 26 de Junio del 2003, tiene como una de sus pilares fundamentales la participación de la ciudadanía en la consecución de los fines sociales; y resalta de manera importante la formación del capital humano, pero reconoce que no solo la universidad esta llamada y en capacidad de formar dicho capital humano, por ello refuerza otras formas de aproximación al conocimiento a partir de la implementación e incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Señala, que aunque el gasto social se incrementó respecto a la década de los noventa, dicho aumento no se refleja ni en cobertura ni en calidad de la educación. Por ello, en materia educativa, el objetivo primordial es el aumento de la cobertura, así como un programa integral de mejoramiento de la calidad a través de una estrategia denominada la Revolución Educativa.

En relación con la educación para el trabajo, el gobierno aspiraba ampliar la base de personas capacitadas por el SENA, así como ajustar las medidas de calidad y pertinencia de los cursos que ofrece, orientados a las especialidades que el sector productivo demanda, bajo el acápite de incorporación de nuevas tecnologías.

Este Plan de Desarrollo (RAE 135) se impulsa y destaca de manera significativa la Consolidación del Sistema Nacional de Formación Para El Trabajo dentro del cual el SENA tendrá funciones específicas, pero guardando coherencia con el aseguramiento de la calidad, se expide el Decreto 2020 de 2006 (RAE 109) cuya función es organizar el

sistema de calidad de formación para el trabajo, implementando el CCAFT o comisión de calidad de la formación para el trabajo.

Así mismo, en el ámbito de la Educación Superior desarrolla la implementación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior reglamentado por la Ley 30 de 1992 (RAE 001) para entre otras funciones regular la calidad de los programas y simultáneamente emite un conjunto de guías y procedimientos (RAE 83, 92, 94, 111, 113, 115, 119, 120) que son prescriptivos en el proceso de acreditación de las instituciones y de sus programas.

Una de las premisas de este Plan de Desarrollo lo constituye el hecho de que la productividad se logra de las interacciones entre el cambio tecnológico – el avance educativo y el aumento de las habilidades y destrezas de la fuerza laboral.

Siguiendo estas ideas La Revolución Educativa (RAE 135) está compuesta por 3 grandes programas que en resumen representan, de un lado la ampliación de la cobertura, que en el caso de la Educación Superior se apoyará en el mecanismo de créditos. La modernización y eficiencia en la gestión de las universidades públicas, a través de planes de gestión y desempeño que involucren el ofrecimiento de programas pertinentes en las regiones, la apertura a programas virtuales y a distancia. De otro lado, implementación de nuevas metodologías para los programas presenciales y el desarrollo de medidas para contrarrestar la deserción. Y finalmente la asignación de recursos para las universidades públicas que estarán a cargo del Ministerio de Educación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación,

con base en indicadores de desempeño por institución que incluye factores como ampliación de la cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

Con miras al mejoramiento de la calidad de la Educación Superior, la Revolución Educativa exige adecuarse a las exigencias actuales y futuras del país, asegurando la coherencia y también la articulación en todos los niveles del Sistema, de otra parte los estándares serán una referente común para el dominio de conceptos y competencias básicas para alcanzar desempeño satisfactorio en su actitud laboral.

Sin embargo, el énfasis en la evaluación de resultados y en los planes de mejoramiento, con el fin de fijar las metas y apoyar las acciones de los procesos pedagógicos, da cuenta de una fuerte tendencia a la pertinencia curricular, y a la pertinencia institucional, en este orden de ideas se espera por ejemplo, que las instituciones públicas de educación Superior elaboren planes de mejoramiento en áreas académicas, administrativas y financieras orientadas a la optima utilización de los recursos y su desempeño. Dichos planes de mejoramiento han de ser el producto del proceso de acreditación y del concepto emitido por los pares académicos.

El factor pertinencia aparece explícito en el Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario del 2002 – 2006 (RAE 135) y se orienta en los siguientes sentidos, en primer lugar en relación con el estudiante, ya que un excelente desempeño personal y productivo contribuye al mejoramiento de la productividad y competitividad del país. En segundo lugar el énfasis en una formación basada en competencias básicas, ciudadanas y laborales. En tercer lugar una educación pertinente en beneficio de los más

vulnerables y también grupos étnicos y personas con capacidades excepcionales. Y finalmente, con relación a la pertinencia de programas se crea el Observatorio Laboral cuya función es monitorear analizar y difundir información sobre el mercado laboral y el seguimiento a egresados como información para que los estudiantes puedan re-direccionar sus programas.

**5.1.5.** Finalmente el Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos (RAE 136) da continuidad a los planes, políticas y programas del anterior Plan de Desarrollo y muy particularmente a la Ley 812 de 2003, así mismo, proyecta sus acciones a la visión Colombia 2019 a través del segundo Plan Decenal de Educación denominado Pacto Social para la Educación 2006-2016, teniendo como base este marco de acción; el presente documento (RAE 136) prioriza las actividades y política concerniente a Ciencia, Tecnología e Innovación como ejes del desarrollo económico y social fundamentales para acelerar el crecimiento económico y aumentar el nivel del desarrollo humano, reafirmando el concepto de pertinencia restringida que responde a la paradigma tecno económico desarrollado por Malagón Plata (2005).

Es evidente que el actual Plan de Desarrollo (RAE 136) va de la mano con Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de innovación 2007 – 2019 y se articula con el sistema de Observatorio Laboral y con el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2006- 2016.

Los documentos de Política Educativa actual destacan como la función principal del sistema educativo, producir, difundir y usar el conocimiento contribuyendo a la

transformación productiva y social del país y, garantizando mayor competitividad y desarrollo humano sostenible.

Los documentos son insistentes en la incorporación del conocimiento al aparato productivo, para competir en los mercados mundiales y afrontar los tratados de libre comercio, así como, satisfacer la demanda productiva.

El Plan de Desarrollo vigente (RAE 136) no se ocupa particularmente de la educación superior como productora de conocimiento, sino que valora a este último como la herramienta fundamental para que el país promueva el cambio de patrón de especialización productiva.

En este sentido, no se reconoce a la educación superior o mejor a la universidad, como la única productora del conocimiento, sino como una de tantas instituciones que hoy en día la posibilitan. Esta premisa la confirma Malagón (2005. p, 38) cuando plantea que:

*Las universidades han perdido su exclusividad como únicas instituciones capaces de generar conocimiento o como dice Gibbons (citado por Malagón 2005), “las universidades ya no son la fuente remota y el manantial de la invención y la creatividad. Ahora son parte de solución e identificación de problemas y la intermediación estratégica que caracteriza a las industrias del conocimiento, lo cual supone que las universidades como cualquier otra empresa del conocimiento*

*entra en el mercado de la competitividad con otras instituciones no tradicionales en el área de la formación superior”.*

Las líneas de Acción de dicho Plan de Desarrollo están definidas en las siguientes áreas que son el incremento en la generación de conocimiento, el fomento a la innovación y el desarrollo productivo y el fortalecimiento de las capacidades humanas para el sistema de Ciencia, Tecnología e innovación entre otros. Evidentemente se resta importancia a la educación superior y a la educación universitaria privilegiando la inserción del conocimiento al mundo laboral, sin embargo al respecto varios autores aducen que esta situación no es nueva, para Malagón (2005, p.68) Las universidades establecen múltiples relaciones con el entorno; el Estado, el sistema educativo, el sector productivo, el sector social. Las relaciones entre las universidades y el Estado se han ido modificando a medida que se ha dado el tránsito del Estado de bienestar al Estado neoliberal, manifestándose en la reducción significativa de aportes a las universidades, llevando a las instituciones a buscar nuevas fuentes de financiación, y entre ellas sobresalen las que tienen que ver con su vinculación con los sectores productivos y en especial con aquellos que procesan tecnologías de punta o industrias de alta tecnología.

La vinculación de las universidades con la industria, no es un fenómeno nuevo como lo plantea Brunner (2008) en realidad datan del siglo XIX cuando en las universidades alemanas se llevaron a cabo proyectos de vinculación con el campo de la química y la electricidad. Lo nuevo radica en su generalización y en la obsesión de los países en desarrollo en torno a la vinculación universidad-empresa. No solo como mecanismo para la obtención de recursos o para legitimación social, sino como una forma de

establecer unas relaciones más directas entre la educación y el empleo...poco a poco se va estableciendo como estándar de excelencia y calidad la cantidad de proyectos que la universidad tenga con el sector productivo.

Finalmente si se tratara de verificar la forma en que la pertinencia aparece explícita en las políticas de educación a partir de la Expedición de la Ley 30 de 1992 (RAE 001) en las guías y lineamientos para la acreditación (RAE 51 RAE 119 RAE 120) es definida como la capacidad de la institución para responder a necesidades del medio, necesidades a las que la institución no responde de manera pasiva, sino proactiva. Y esa pro actividad es entendida como la preocupación por transformar el contexto en que se opera, en el marco de los valores que inspiran a la institución y la definen. Es decir que está en consonancia con la propuesta conceptual de la UNESCO. Por otro lado, en el Decreto 2020 de 2006 (RAE 109) La pertinencia. Es el resultado del análisis permanente y en conjunto con el sector productivo de información sobre la situación y tendencia de oferta y demanda laboral y las perspectivas de desarrollo económico del país, para determinar líneas y políticas en materia de oferta de formación para el trabajo.

**5.2. Cobertura, disponibilidad, accesibilidad y permanencia en la educación superior.** La Ley 30 de 1992 es producto del cambio y la reforma impartida a partir de las inconsistencias y errores del Decreto Ley 80 de 1980, que estructuró el sistema de educación post-secundaria por más de 12 años desde 1980 hasta 1992. Influenciada bajo la nueva carta ciudadana “la Constitución Política de Colombia de 1991” y bajo el direccionamiento del Plan de Desarrollo 1990 – 1994 “La Revolución Pacífica” (RAE 132), del entonces presidente de la república, César Gaviria Trujillo.

Esta reforma de Ley condujo a cambios significativos, “se propusieron cambios sobre las bases de estudios, programas, y experiencias para darle al país una estructura educativa más firme, pedagógica, académica y científica, utilizando los nuevos conocimientos que se han venido dando en el mundo, patrocinados por organismos técnicos, especialmente por la UNESCO” (Villegas, 1993, p. 8)

Uno de los cambios en la nueva Ley, impartidos con la reforma de la Ley 80 de 1980, fue indudablemente la garantía al acceso a la educación superior, que reforzada, bajo la Constitución Política de Colombia de 1991, permitió destacar la propuesta de la ampliación de la cobertura educativa a toda la población Colombiana.

La Constitución Política de Colombia de 1991 donde establece al Estado Colombiano como un estado social de derecho, "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que cumple una función social. Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura". Es así que la educación es considerada como uno de los primordiales elementos con que cuenta un pueblo para transformar su sociedad, en donde la accesibilidad juega un papel primordial.

Todo colombiano debe tener acceso a la educación, pues en definitiva, es un servicio público que garantiza el estado para el desarrollo de la sociedad. Según Misas (2004) el acceso a la educación superior es un derecho constitucional que emerge de las necesidades de la sociedad.



Bajo esta perspectiva explicita por la Constitución Política de 1991, la Ley 30 de 1992 (RAE 001), define también a la Educación Superior: como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, esta se cursa una vez los estudiantes hayan aprobado la educación media o secundaria y su objetivo fundamental se centra en el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. A su vez esta misma Ley determina que la “La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado” y es por ello que debe garantizar a toda la población Colombiana el acceso a este nivel de educación

El acceso a la educación superior en Colombia es libre y abierto para aquellos estudiantes que cumplan con los requisitos mínimos académicos contemplados por la Ley 30 de 1992 (RAE 001).

Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de Educación Superior, además de los que señale cada institución según la Ley 30 RAE (001), los siguientes:

- Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado del Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.
- Para los programas de especialización referidos a ocupaciones, poseer el título en la correspondiente ocupación u ocupaciones afines.

- Para los programas de especialización, maestría y doctorado, referidos al campo de la tecnología, la ciencia, las humanidades, las artes y la filosofía, poseer título profesional o título en una disciplina académica.

Podrán igualmente ingresar a los programas de formación técnica profesional en las instituciones de Educación Superior facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental, quienes reúnan los siguientes requisitos:

- Haber cursado y aprobado la Educación Básica Secundaria en su totalidad.
- Haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA),
- Haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos (2) años, con posterioridad a la capacitación del SENA.

Adicionalmente, la autonomía universitaria permite la identificación de mecanismos propios de selección de alumnos, para lo cual se prevé la posibilidad de incluir como requisitos de ingreso unos adicionales propios de cada institución (Yarce, Lopera y Pacheco, 2001).

Estos requisitos de accesibilidad determinados por la Ley 30, RAE (001), y por cada una de las instituciones de educación superior según su autonomía, se suman a los diversos factores sociales, e intencionalidades políticas a los cuales los individuos se exponen en cada uno de los planes de desarrollo económico y social del gobierno.

Es así por ejemplo, el Plan de Desarrollo del gobierno del presidente César Gaviria Trujillo titulado la Revolución Pacífica, ejecutado en el periodo 1990-1994 (RAE 132), contempló el concepto de capital humano como factor de crecimiento y desarrollo. Determinó, que “cuando hay un mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación del capital humano, se representaría mayor capacidad productiva para todo el sistema económico”, lo que significa que si se garantiza accesibilidad y permanencia en la educación, mayores serán los resultados de productividad y desarrollo.

Este Plan de Desarrollo describe que en 1989 existían 236 instituciones de educación superior de las cuales el 30% eran oficiales y el 70% privadas, de ellas, 76 son universidades y las demás se clasifican en instituciones de carácter universitario; instituciones tecnológicas y técnicas profesionales.

Se ofrecieron 2094 planes de estudio, 937 en instituciones oficiales y 1157 en entidades privadas. La tasa de escolarización en educación superior es de 11.3%, que representa el similar al promedio de América Latina. En Colombia la oferta se ha expandido rápidamente, la matrícula de pregrado en 1989 es de 475 mil estudiantes. La participación del sector privado representa el 58% de la oferta (mientras que en América latina era del 35%) según el banco mundial.

Por modalidades académicas el 78% estudia en universidades, el 13 % en instituciones tecnológicas y el 8% en instituciones técnicas profesionales.

En el nivel de postgrado había 9904 alumnos de los cuales el 87% estudiaba educación, salud, economía y ciencias sociales.

En ingeniería representó el 7%, matemáticas y ciencias básicas el 5% y en ciencias agropecuarias el 1 % del total.

El 56% estaban matriculados en especializaciones, el 44% en maestrías y el 15% en doctorado (la mitad en teología y el restante en ciencias básicas)

El Plan de Desarrollo de Gaviria (RAE 132) identificó problemas básicos con la accesibilidad en la educación superior, entre los cuales, uno de ellos se relacionaba con la inequidad en la distribución de los subsidios del Estado, pues el subsidio no se daba a los estudiantes sino a las entidades, lo que entorpecía la accesibilidad a la educación.

Otra problemática evidente se relaciona con la expansión del sector privado, que había demostrado según el plan de Gaviria, (RAE 132) “un gran potencial de expansión, pero que ha sido obstruido por controles que no se justifican, como la regulación de las matrículas y los trámites para las licencias de funcionamiento entre otros”. Lo que afirma la idea que plantea Misas (2007), *“el expansionismo de la matrícula universitaria es, por múltiples razones, ampliamente inequitativa”*.

Lo anterior hace alusión al planteamiento que realiza Orozco (2007), la inexistencia de cupos en la universidad pública sigue enriqueciendo el crecimiento de la universidad privada en instituciones en donde ni siquiera se han comenzado procesos de autoevaluación o evaluación de pares en la acreditación. Este crecimiento en de la

educación privada, no ha sido acompañada de los ajustes necesarios para consolidar la calidad en la educación superior.

Bajo estas circunstancias presentadas, el Plan de Desarrollo determinó para la accesibilidad y cobertura en educación superior, la política educativa para el periodo 1991- 1994 que consistía en establecer nuevos mecanismos para la financiación de la educación, que garantizaban en primer lugar, orientar el gasto público educativo a las personas más necesitadas, y a los programas de desarrollo científico en las universidades. Y en segundo lugar garantizar el acceso oportuno al crédito para estudiantes y para que las universidades avancen en cobertura.

Cabe resaltar que este avance en cobertura para las instituciones de educación superior tiene sus mecanismos reguladores por parte del gobierno nacional. Establece que cualquier “IES que decida aumentar el cupo o las jornadas, extender los programas a otras regiones del país o crear programas en la modalidad a distancia, deberán en todos los casos informar al ICFES de las razones y condiciones para dichos cambios” Decreto 1403 1993 (RAE 12). Esto alude a que la cobertura no es un factor que la IES puede manipular desenfrenadamente, pues tiene sus mecanismos reguladores.

Por otra parte es de importancia resaltar que la Ley 30 de 1992, RAE 001, en sus artículos 31, 32 y 33, reglamenta la función de inspección y vigilancia de la educación superior. Y que según el Decreto 0698 del 1993, RAE 008, es responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional en consejería del CESU, la función de fomentar y

vigilar la cobertura, accesibilidad, permanencia y deserción de la educación superior a nivel nacional.

Uno de los mecanismos que emplea el Ministerio de Educación Nacional para controlar dicha función, bajo la responsabilidad del ICFES en su reestructuración en ese periodo según Decreto 1211 de 1993 (RAE No 010), es el de organizar y dirigir el Sistema Nacional de Información en la Educación Superior (SNIES). Este organismo es el encargado de divulgar de una manera veraz y confiable la información suministrada por las IES. Las IES obligatoriamente, deberán periódicamente actualizar la información de todos sus programas. Para efectos de mantener actualizado el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y para el ejercicio de la función de inspección y vigilancia según Decreto 0837 de 1994 (RAE 15).

Bajo la influencia de la Constitución Política de 1991 y del anterior Plan de Desarrollo, nace la propuesta de la Ley 115 de 1994 (RAE 006), Ley General de Educación. Esta Ley, determina en su artículo 28 que “la educación media tendrá un carácter de académico o técnico, que a su término, se obtendrá el título de bachiller que habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras”. Este artículo contrasta uno de los requisitos exigidos por la Ley 30 del 92 (RAE 001), en cuanto a la accesibilidad de la educación superior.

Adicionalmente la Ley 115 de 1994 (RAE 006) reglamenta en su artículo 72 el plan Nacional Decenal de Desarrollo Educativo, determinando, que por lo menos cada diez (10) años se elaborará una propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Educativo, que

incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo.

Es por ello que dos años más tarde en el año 1996, en el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano, bajo la influencia del Plan de Desarrollo (1994 – 1998) El Salto Social (RAE 134), se construye el Plan Decenal de Educación 1996 -2005 titulado: La Educación Un Compromiso de Todos. Este plan decenal nace según el CEDE (2006):

*“Como el producto de la reflexión colectiva y el debate sobre el rumbo que la educación Colombiana debía tomar en los próximos 10 años. El Plan se planteó entonces como una gran movilización nacional por la educación y como un instrumento para lograr que ésta se convirtiera en una política de Estado, capaz de superar los diversos enfoques, énfasis y prioridades de cada administración.” Plan de Desarrollo (1994 – 1998) El Salto Social (RAE 134)*

Este Plan Decenal se propone una serie de desafíos, que en cuanto a accesibilidad corresponde a la búsqueda de la equidad y de la justicia social que pretendían garantizar calidad. La superación de las desigualdades de acceso y permanencia en el sistema educativo. Lograr que los grupos más pobres y las poblaciones de las zonas rurales puedan acceder al nivel secundario y universitario de educación.

Adicionalmente al esfuerzo del plan decenal de educación, se suma la propuesta del Plan de Desarrollo El Salto Social del periodo 1994 – 1998 (RAE 134). El cual identifica en el panorama de la educación, que el “acceso a la educación superior es aún insuficiente, la cobertura es del 11.5% y la distribución de la matrícula es inequitativa, puesto que el 83% de esta pertenece al 40% de la población de mayores ingresos y el resto a la población de menores ingresos”.

Estos resultados son productos de la inequidad existente en la accesibilidad de la educación superior, generada por diversas causas, que en términos de López (2007), son evidentes a partir de la baja presencia de instituciones universitarias en población vulnerable, pobreza, elevado costo de las matrículas, necesidad de trabajar a temprana edad e intolerancia hacia ciertas minorías.

Bajo este panorama el Plan decenal propone ampliar la oferta educativa, permitiendo un acceso más equitativo a los cupos, que se conseguirán con el programa de crédito educativo, mediante el cual se otorgaran 66 mil créditos nuevos para préstamos destinados al pago de los gastos educativos y de sostenimiento de estudiantes meritorios de escasos recursos en todas las regiones del país. Por otra parte, las universidades estatales introducirán medidas que aseguren mayor eficiencia y promuevan que los costos educativos se distribuyan entre los alumnos de acuerdo con su capacidad económica y la de sus familias.

Otro elemento que se resalta en el análisis en cuanto a la accesibilidad en la educación superior, es el ingreso de los bachilleres pedagógicos y los normalistas reglamentados



en el artículo 104 y 109 de la Ley 115 de 1994 (RAE 006), que según Decreto 0709 de 1996 en su artículo 19 (RAE 031), al haber finalizado sus estudios podrán adelantar programas de formación de pregrado en educación, en el cual podrán hacer valer, la formación parcial correspondiente a dos (2) semestres o a un (1) año académico completo de pregrado.

Es de resaltar que este tipo de ingreso a la educación superior por homologación académica entre la educación normalista y superior está sujeta por el Decreto 3012 de 1997 (RAE 45), en el cual se establecen las condiciones de los convenios que debe tener las escuelas normalistas con las IES para dicha homologación.

La accesibilidad de la educación superior Colombiana depende también de la publicidad que se realice de la misma, la cual se reglamenta por el Decreto 1225 de 1996 (RAE 34) que permite divulgar la publicidad y el registro de programas académicos de educación superior. Más tarde en el año de 2003, en las condiciones mínimas de calidad en el Decreto 2566 (RAE 90) se establece que las instituciones de educación superior solamente podrán hacer publicidad, ofrecer y desarrollar los programas académicos una vez obtengan el respectivo registro calificado por parte del (ICFES). Esto da cuenta de un proceso transparente y equitativo, que permite al individuo, no únicamente escoger la institución que más se ajuste a sus condiciones, sino que le permite comparar y verificar cual tiene mejor o menor calidad.

Según los Lineamientos para la Acreditación CNA (RAE 51 y 83) una de las características del proceso de acreditación académica e institucional en sus tres momentos: autoevaluación, evaluación externa por pares académicos y acreditación por el CNA, son los criterios académicos de ingreso y permanencia a los estudiantes en la institución. Estos criterios académicos de admisión y la permanencia enmarcan el seguimiento que se le realiza a las instituciones de educación para mantener ciertos niveles de calidad.

Según las orientaciones para la Evaluación Externa con fines de Acreditación Institucional. 2002 (RAE 83) un factor que evalúa la acreditación son los sistemas de estímulos y créditos para estudiantes. La institución debe contar con sistemas de becas, préstamos y estímulos que propicien el ingreso y la permanencia de estudiantes académicamente valiosos y contribuyan a la formación de recursos humanos. Algunos aspectos que se consideran son: Existencia de fondos para becas, préstamos y estímulos, criterios para asignación de los mismos, convenios interinstitucionales tendientes a facilitar el ingreso y permanencia de estudiantes, divulgación de los sistemas de crédito, subsidios, becas y estímulos, existencia de estímulos a través de programas tales como monitorias, asistencia de investigación, matrícula de honor, condonación de créditos. Esto es tanto una oportunidad para los jóvenes como una obligación de la institución.

Según el Decreto 1211 de 1993 (RAE No 010), el gobierno nacional en función del ministerio de educación nacional, modifica la estructura del ICFES, y la elaboración y ejecución de los exámenes de estado tanto para los estudiantes de educación media

como los de educación superior. Esto determina uno de los requisitos de acceso contemplados en la Ley 30 de 1992.

Es de importancia destacar que el ingreso a la educación superior depende también de la capacidad económica de los estudiantes, es por ello que el gobierno nacional según el Decreto 0110 DE 1994 (RAE 13) reglamenta el índice de inflación como criterio para fijar los valores de los derechos pecuarios, determinando que todo incremento por encima de ese parámetro debería ser justificado plenamente ante la Dirección General del ICFES, para efectos de poder comprobar que se está en consonancia o no con los objetivos del servicio público educativo.

Esto determina que el costo de la matrícula influye directamente tanto en la capacidad de acceder a la educación superior como a la de permanecer en ella. El principal costo está representado en la matrícula, los útiles escolares y los uniformes, teniendo en cuenta que uniformes y útiles sumados pesan más que la matrícula. Así, los costos complementarios se convierten en un obstáculo para el acceso.

El costo de la matrícula no es el único factor que limita el acceso de los más pobres a la educación. Pues se ha evidenciado que es más costoso la sostenibilidad y la permanencia en el sistema.

Según el RAE No: 85 LEY 842 del 2003 en el cual se modifica la reglamentación, ejercicio de la ingeniería, Código de Ética Profesional, determina que el valor de los

derechos provenientes del cobro de certificados y constancias, el cual será fijado de manera razonable de acuerdo con su determinación; y de los recursos provenientes por los servicios de derecho de matrícula, tarjetas y permisos temporales.

Según el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz del presidente Andrés Pastrana Arango en el periodo 1998 - 2002 (RAE 133) considera en esencia, que “toda la legislación y la política administrativa Colombiana consagran el derecho fundamental de las personas a acceder a la educación y asumen la responsabilidad de garantizar la calidad del servicio educativo”. Esto da cuenta del esfuerzo mancomunado que el gobierno nacional hace para afiliar a la población a la educación.

Este plan evidencia un panorama diagnóstico que se ha presentado en el último gobierno determinando que los problemas sociales son productos de una inadecuada distribución de los recursos y de una limitada disponibilidad de cupos estudiantiles, reflejando en el sistema educativo una realidad social y económica, que constituyen, por encima de todo, un hecho político que repercute en la dimensión de la ética social.

Los problemas de equidad en el acceso en la ES están relacionados a que de la población “el 20% más rico tiene 2.6 veces más posibilidad de asistencia que los más pobres. En la universidad sólo el 12% de los estudiantes pertenecen al 50% más pobre y de éstos las dos terceras partes están estudiando en universidades privadas”. Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz 1998 - 2002 (RAE 133).

Los problemas más relevantes que presenta este plan se relacionan con: una inequitativa distribución por regiones, zonas y grupos de ingresos; la expansión educativa privilegia a los más ricos, focalizándose en las zonas urbanas y no en las rurales para las personas con menores recursos y a las áreas más pobres del país se evidencia la exclusión de la expansión financiación educativa; Los costos, además de ser una de las causas principales de inasistencia, han aumentado entre 1993 y 1997.

Es por eso que bajo la situación anteriormente enunciada, el Plan de Desarrollo propone cerrar la brecha que hay entre el país y países más adelantados con la intervención del gobierno nacional, fortaleciendo la financiación y proporcionando subsidios a todos los actores educativos, con el fin generar el desarrollo productivo en el mercado mundial.

La propuesta de este plan se focaliza principalmente a fomentar la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la equidad del sistema de crédito. Para esto propone, por un lado, a financiar la educación superior a los estudiantes, y por otro a ampliar el acceso y la permanencia de la educación. Estos procesos de financiación se enfocan a fortalecer los sistemas de crédito, enfocado inicialmente a financiar los costos de matrícula universitaria y el sostenimiento de los estudiantes que así lo requieran.

Adicionalmente se propone “garantizar la continuidad de la educación en los niveles técnico y tecnológico de la educación superior, de modo que el sistema gane en eficiencia y los estudiantes no vean frustradas sus aspiraciones a lograr un título profesional”.

También se propone a mejorar la eficacia del sistema de información de la educación superior, con el fin de que los estudiantes a la educación superior tomen una decisión acertada sobre la formación que esperan recibir o el perfil de la formación de los egresados aspirantes a entrar en el mundo del trabajo.

Este cubrimiento de la accesibilidad propuesto por el anterior Plan de Desarrollo se empieza a evidenciar con la propuesta de creación de los comités regionales de educación superior CRES reglamentados por el Decreto 2662 de 1999 (RAE 57). La función de los CRES se direcciona a promover los esfuerzos regionales para el desarrollo de la educación superior en cada región, asesorar al ICFES en la determinación de las necesidades de creación de nuevas instituciones, programas y seccionales y a obtener financiación regional para el desarrollo de los planes y programas de educación superior.

Por otro lado se hace necesario mencionar que cada una de las instituciones de educación superior, especialmente los programas de ingeniería, reglamentado por el Decreto 0792 de 2001 (RAE 68) deben establecer un sistema equitativo de selección, admisión y transferencia de estudiantes con el fin de mantener estándares de calidad.

Los programas de maestría y doctorado también, por su lado, determinar y definir el número de estudiantes que pueden atender en las diferentes jornadas según Decreto 916 de 2001 (RAE 69).

Se debe destacar que no únicamente los estudiantes acceden a la educación superior, sino también los docentes, quienes deben ser profesionales idóneos, e integrales, que permitan proporcionar herramientas suficientes a los estudiantes con el fin una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes. Según el (RAE 80) Decreto 1278 de 2002.

El Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario del presidente Álvaro Uribe Vélez periodo 2002-2006 (RAE 135) tiene como finalidad poner en marcha la propuesta de la estrategia la revolución educativa en el cual considera incrementar sin precedentes la cobertura para todos los niveles de instrucción, así como un programa integral de mejoramiento de la calidad.

El plan presenta en diagnóstico de la educación superior en cuanto a las falencias de la cobertura, pues argumenta, que el sistema de educación superior era completamente inequitativo:

“Los bajos niveles de cobertura indican que el problema no es solo de inversión pública sino también del direccionamiento de la oferta y la demanda. La oferta de crédito educativo es limitada y constituye una importante barrera para acceder a la educación superior. En el año 2000, solo 55.000 alumnos (6% de la población matriculada) accedieron a la financiación con recursos del ICETEX.” (RAE 135).

Para esto entonces el Plan de Desarrollo pretende que la cobertura y la calidad de la educación son factores determinantes del desarrollo económico.

La estrategia de la revolución educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población. Ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior, el fomento de los programas técnicos y tecnológicos mediante sistemas de créditos académicos y medidas propedéuticas que faciliten el tránsito de los estudiantes entre los diferentes programas y la modernización del ICETEX entidad que adecuara su estructura para prestar un eficiente servicio, con la prioridad de focalizar y ampliar la cobertura de crédito y becas para los estudiantes de menores recursos.

Bajo la influencia de este Plan de Desarrollo se crea el Decreto 2566 de 2003 RAE 90 que define las condiciones mínimas de calidad para la oferta de programas de postgrado. Este Decreto determina una serie de condiciones mínimas de calidad para la Selección y evaluación de estudiantes, en el que se deben establecer con claridad los criterios de selección, admisión y transferencia de los estudiantes y homologación de estudios.

Adicionalmente como lo proponía el Plan de Desarrollo con miras de expandir la cobertura y garantizar la accesibilidad, se fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso, a través del ICETEX, reglamentado en la Ley 106 LEY 1084 (RAE 106). de 2006. Establece que “ICETEX, concederá una línea de crédito en



condiciones especiales para esta población educativa, después de ser relacionados en lista de admitidos por las Instituciones de Educación Superior públicas o privadas”.

RAE No. 136 Plan de Desarrollo Estado comunitario: Desarrollo para todos, presidente de la república del presidente Álvaro Uribe Vélez periodo 2006-2010 (RAE 136) propone incrementa la disponibilidad de conocimiento aplicado a la producción, en donde podrá aumentar sus ingresos y mejorar el nivel de equidad y calidad de vida de sus ciudadanos. Para esto el plan busca apoyar la apertura de programas de estudios sociales de ciencia y tecnología y de comunicación en la CTI.

Para lograr una masa crítica que permita una década y creciente incorporación de conocimiento a las distintas actividades de la sociedad. Para ello se debe aumentar significativamente el número de personas con doctorado y maestrías. Adicionalmente se ampliara la formación de investigadores que el país necesita para lograr y consolidar el desarrollo científico – técnico, crédito ACCES ante el Banco Mundial.

**5.3. Competencias.** Este apartado da cuenta del cambio constante que ha tenido el término ‘*Competencias*’, a través de los distintos gobiernos, basados en la legislación a partir de la Constitución de 1991, de los Planes de Desarrollo y Planes Decenales de Educación. No se trata de mostrar una evolución del concepto como tal, sino de evidenciar el cambio en la utilización del mismo debido a la falta de claridad en su aplicación y las implicaciones en la *calidad* de la educación en Colombia. En primer lugar, se establece la inclusión del concepto desde la óptica laboral a partir de la reforma

educativa que trajo consigo la Constitución de 1991. En seguida, se hace un paralelo entre lo planteado por el primer Plan Decenal de Educación y el Plan de Desarrollo *Salto Social*. En tercer lugar, se muestra la manera en que se continúa con *Hacia un Estado Comunitario* y el segundo Plan Decenal. Finalmente, se evidencia la transformación del concepto y se concluye desde la mirada de la calidad en la educación superior.

Para Tobón, (2006) la ausencia de una definición estable del término *competencia* genera impedimentos en la gestión de los procesos educativos. Según este mismo autor, debe hacerse un correcto esclarecimiento conceptual desde el ámbito de la pedagogía con el fin de orientar los procesos en la política de calidad en la educación superior. La multiplicidad de usos semánticos ha provocado cierta debilidad a la hora de definir los lineamientos educativos, no sólo a nivel de la educación superior sino también en la educación básica y media.

**5.3.1. La Revolución Pacífica.** En este Plan de Desarrollo, correspondiente a César Gaviria Trujillo, no se habla específicamente de competencias sino de competitividad (RAE 132). De un lado, dentro de su política educativa para el periodo 1991 – 1994 en su literal primero se alude a “*Promover la competencia entre instituciones públicas y privadas.*” La preocupación está marcada por la inversión en educación pública y privada y la inequidad en ambas. Dado el momento económico de este periodo presidencial, se habla de una reforma en la concepción de los mercados que tienen por objeto el fomento de la eficiencia y la competitividad del país. Es válido aclarar que para este periodo todo está atravesado por definiciones de tipo económico,

por lo que se repiten palabras como trabajo, producción, desarrollo, capital, etc. Como consecuencia de este énfasis, la educación toma una ruta similar, como se verá a continuación.

Como explicaciones para sostener la idea de inequidad entre la universidad pública y la universidad privada, este periodo gubernamental alude a argumentos como la duplicación de recursos y lo explica como consecuencia de la dispersión geográfica y administrativa y de la falta de intercomunicación. También advierte acerca del debilitamiento académico de las universidades pequeñas frente a las grandes. Igualmente se basa en la idea de regímenes prestacionales y en las disparidades alrededor de la calidad académica y de la eficiencia administrativa y financiera. Lo anterior lo relacionan con el hecho de que mientras en la universidad pública existen 5 alumnos por docente, en la universidad privada la correspondencia es de 29, si se tiene en cuenta que la complejidad académica es la misma para ambos casos.

De otro lado, se resalta cierta apertura educativa identificada nuevamente con el programa de apertura económica. Todo esto guarda directa relación con los inicios de la primera acepción del concepto de *competencia*, dado que se comienza a enfocar hacia la promoción del trabajo y las habilidades deseadas para el aumento en la productividad de la sociedad Colombiana. Desde este Plan de Desarrollo, se inicia el impulso a las instituciones educativas dedicadas a las carreras técnicas y tecnológicas que se mantiene actualmente. Para tal fin, se crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, en el que se incluye un novedoso sistema de financiación y programas especiales en las distintas

áreas de conocimiento que tendrán la responsabilidad de profundizar el avance del país. (RAE 132).

La idea de este periodo en palabras del área financiera se resume en “mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación del capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico; mayor educación para las mujeres y en general más educación representa mayor movilidad social”. Con el fin de validar este modelo económico desde el punto de vista social, se recurre a la importancia en la educación como la encargada de la transmisión de conocimientos básicos, donde “el proceso educativo crea espíritus críticos, libres, creativos, solidarios, comprometidos con la búsqueda de la paz y de la tolerancia, con la participación consiente en los procesos colectivos”. (RAE 132).

Bajo la premisa de que el Estado reconocerá su responsabilidad social, primordialmente en la educación, entonces se procurará invertir más en la incorporación del conocimiento a la producción; “pues esta ha sido la estrategia de los países que han superado la pobreza”. (RAE 132). Es por ello que se define la educación técnica en tres áreas bien delimitadas: a) el apoyo a aptitudes y preferencias de los bachilleres en una división vocacional del conocimiento; b) la aplicación del conocimiento a asuntos prácticos relacionados con la vida y la producción; c) la preparación a los desertores del sistema educativo y a los estudiantes interesados en aprender un oficio para su inserción en el mercado de trabajo.

Igualmente, con el fin de garantizar la adecuada formación de los estudiantes se tiene en cuenta la parte docente. Es por ello que se evidencia la existencia grandes problemas con la calidad de la formación de profesores. Uno de estos indicadores es el hecho de que las facultades de educación tienen los más bajos requisitos de ingreso dentro del conjunto del sistema universitario. Un segundo aspecto guarda relación con la capacitación de los docentes en ejercicio como dispersa, discontinua, y con dudas en los requerimientos de los programas nacionales y con las necesidades de actualización de los maestros. Lo anterior, dado que en la formación universitaria se ha observado inadecuada formación de los centros de estudio, carencia de un proceso permanente de formación profesional, criterios inadecuados para la selección de estudiantes, de programas de formación. Todo se resume en la carencia de una política general para la formación de educadores. (RAE 132).

Desde el punto de vista administrativo, la vinculación de los docentes no está asociada con la calidad, no se realizan concursos como medio de selección. El estatuto docente (RAE 80, Decreto 1278 de 2002) ha dificultado el manejo de una política eficiente en la administración del personal. No existen controles de calidad hay incoherencia en las normas e ineficacia. El sector privado ha demostrado un gran potencial de expansión, ha sido obstruido por controles que no se justifican, como la regulación de las matrículas y los trámites para las licencias de funcionamiento.

La coyuntura entre la problemática docente y la tesis en cuanto a la inequidad entre la universidad pública y la universidad privada, es propicia para dar paso a la implementación de una reforma educativa. Todo enmarcado en la transición a nuevo

modelo económico que repercutiría en la reforma de la Constitución Política. De ahí, Tobón (2006) afirma:

*“Las competencias surgen en Colombia en el marco de la internacionalización de la economía, la competitividad empresarial y el neoliberalismo, tendencias que toman auge a comienzos de los años noventa y que demandan un recurso humano competente acorde con las nuevas necesidades del mercado, siendo escasa su articulación con la construcción del tejido social y la autorrealización.”*

Dicho autor sostiene que, específicamente a partir del periodo presidencial de César Gaviria, se han gestado grandes transformaciones de carácter económicas, sociales y políticas que han generado cambios en las políticas educativas. En primer lugar, la implementación del modelo neoliberal en Colombia, procura la privatización de la mayoría de los sectores de la economía, dejando al Estado la regulación e inspección de las empresas. Como consecuencia lógica de esta adopción, en segundo lugar, la internacionalización de la economía, incluyó empresas privadas, en muchos casos multinacionales, que pusieron a competir a las empresas oficiales nacionales. Como resultado de esa inclusión, en tercer lugar, el cambio en las políticas con la renovación de la Constitución Política, provocó una reforma en el sistema educativo, generando la aparición de las *competencias* que se resumen fácilmente en *laborales* para esta época.

**5.3.2. El Salto Social.** La Ley General de Educación de 1994 (RAE 6) en su artículo 72 estableció que: “El Ministerio de Educación Nacional, preparará en coordinación con las entidades territoriales, por lo menos cada diez años, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. El Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo”.

Atendiendo a la disposición citada y a una de las recomendaciones de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, en el sentido de que el Plan fuera el producto de una amplia deliberación y debate, el gobierno expidió el Decreto No. 1719 del 3 de octubre de 1995, por medio del cual se dictaron "Normas para la preparación y formulación del Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005".

Dentro de los propósitos generales de este primer Plan Decenal, se consideran el reconocimiento de la educación como el eje de desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación, en el número dos; el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la técnica, en el número tres; y la integración orgánica en un solo sistema educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil, en el numeral cuarto.

Lo que se evidencia de estos lineamientos básicos de este primer Plan Decenal, desde una **primera** instancia, es una orientación a la definición del término *competencia* desde la perspectiva de Gonczy citado por Malagón (2005, p. 126), en la que “...es posible

*encontrar discursos que reivindican la evaluación basada en competencias como la alternativa más viable en el campo curricular para responder a los retos de la formación en el presente milenio.*” Más adelante este mismo autor explicará que lo notorio de esta afirmación se basa en la utilización de esta propuesta como modalidad especialmente en los sistemas educativos de corte técnico y tecnológico. Este argumento toma fuerza en el contexto Colombiano cuando se mira la reglamentación de los *estándares mínimos de calidad para la creación y funcionamiento de programas universitarios de pregrado* (RAE 46, Decreto 3076 de 1997), pues aunque queda prescrito, la autonomía universitaria deja abierta la posibilidad de la adopción del concepto por parte de cada programa en las distintas instituciones de educación superior. Llama la atención que desde este periodo ya se percibe una inclinación con respecto a los objetivos que se propone la educación superior.

Ahora bien, si se toma como referencia y a manera de empalme el Plan de Desarrollo del gobierno 1994 – 1998, *El Salto Social* (RAE 133), en el cual a nivel de la educación se sostiene que son factores fundamentales para el crecimiento moderno y la competitividad la investigación, los avances científicos y tecnológicos y el crecimiento de la productividad, entonces se puede pensar en una búsqueda tácita de atar la educación y la formación de la educación superior a las actividades laborales y productivas en este periodo gubernamental. A lo anterior, se puede sumar la afirmación de que *“Los programas de ciencia, tecnología y educación deben evolucionar paralelamente a mediano y largo plazos para que, debidamente orientados, se traduzcan en desarrollo y bienestar social.”* (RAE 133). De esta manera, se comienza a



perfilear una inclinación hacia las competencias laborales, en donde los contenidos teóricos y prácticos en la formación deben dar cuenta de esta tendencia laboral.

Esta idea se fortalece si se revisa el capítulo quinto de los compromisos de este mismo Plan de Desarrollo, en el cual se invita y compromete a los empresarios para que tomen partido en los procesos de formación de la sociedad Colombiana: “*La inversión tecnológica, la modernización de la gestión empresarial, la conservación del equilibrio biológico, la convivencia social, son proyectos de empresa que igual deben permear el espacio educativo*”. Dicho planteamiento sugiere la definición de líneas concretas en la educación que intervengan la formación de la población en disciplinas y labores especializadas en conjunción con los objetivos empresariales. Dentro de las posibles formas de intervención se cuentan la inversión de materiales, de equipos, el apoyo a la formación académica particular y grupal, pasando por las prácticas y pasantías de los estudiantes, hasta la elaboración de programas académicos específicos para cada entidad por parte de ellas mismas.

Sin embargo, como **segundo** aspecto, es válido señalar que con la intencionalidad de implementar una posición a propósito del acogimiento de un lineamiento para la educación superior y de la cual no se ha esclarecido totalmente, se mezcla el término de *competencia*, desde la acepción de atañer, de estar a cargo, de corresponder. Se puede apreciar la redacción del literal *b*, inserto en la *quinta estrategia ‘fortalecimiento de la institución educativa’*, del Plan Decenal en la que se define que para la modernización de las instituciones educativas deben cumplirse, entre otras, “*el traslado de las competencias a las instituciones para fortalecer su autonomía y capacidad de gestión*”.

La frase aislada carece de sentido completo, mas si se acompaña de las siguientes en las que se especifica la asignación de recursos, la determinación de presupuestos, la ampliación en infraestructuras y demás, queda claro que se está refiriendo a una extensión de sentido diferente.

Lo anterior no implica forzosamente una imposibilidad en la utilización de conceptos específicos. A lo que se refiere el apartado anterior es a la falta de cuidado en su uso, dado que se trata de dos temáticas diferentes insertas en un mismo capítulo y un mismo párrafo. De un lado, se señala implícitamente un marco de producción, de aplicación a partir de un ‘saber hacer’ en el espacio laboral, mientras que, de otro, se concreta una significación de ‘ser responsable de ciertas tareas’. Este *lapsus calami* sólo conduce a pensar que para la época, no se tenía la claridad suficiente del camino por el que se dirigía el desarrollo educativo.

El **tercer** componente en la significación de este periodo gubernamental, tiene que ver con la inclinación de la formación hacia la profundización de la democracia y los aspectos de participación ciudadana, la construcción de la paz (RAE 133). Política esta que se enmarca en las definiciones del Plan Decenal y que especifica como segundo desafío estratégico para Colombia “*el fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de la convivencia ciudadana. Construir unas reglas del juego y forjar una cultura y una ética que permitan, a través del dialogo, del debate democrático y de la tolerancia con el otro, la solución de dichos conflictos.*”

Otro de los desafíos tiene que ver con el desarrollo y la aplicación de modelos de desarrollo sostenible, con economías sólidas, productivas en lo económico y social, competitivas y en equilibrio con el medio ambiente. Con el fin de alcanzar esos objetivos a finales de 2005, era necesaria la implementación en la educación de la conciencia crítica y el fomento de la investigación y la experimentación científica. Desde entonces es primordial la mirada sobre ‘todas’ las formas de educación: la formal, la no formal, la informal y las modalidades de atención educativa a poblaciones especiales. Instituciones del Estado como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) comenzaron a cobrar valor para responder a las medidas económicas que asume el país. Con el fin de alcanzar altos niveles de productividad, los empleados deberían tener ciertos parámetros de desempeño en sus funciones. No en vano en su manual de funciones se alude directamente a las *competencias laborales*.

Según el caso particular anterior, autores como Tobón (2006), sostienen la idea de que “*el mismo discurso hace que el ámbito económico quede oculto por falta de claridad del concepto y la escasa reflexión crítica sobre el mismo*”. Lo que refirma el pensamiento de que la definición de la *competencia* para este periodo se encontraba todavía en proceso de materialización a través de las condiciones laborales originadas por la búsqueda de un aumento en la productividad de la sociedad. A diferencia del periodo anterior, en el que no se mencionaba el término, aquí se le da la connotación de ‘laboral’.

**5.3.3 Cambio para Construir la Paz.** En el Plan de Desarrollo del gobierno de Pastrana (RAE 133), se hace referencia a las misiones especiales como las de ciencia y

tecnología; de ciencia, educación y desarrollo y la comisión para la modernización de la universidad pública, en las que se hace énfasis en el impulso a los desarrollo y ejercicios de investigación, a la creatividad y diseño para la innovación, al establecimiento de incentivos para todos aquellos quienes se encargan de desarrollar los procesos investigativos y fomentan la ciencia y la tecnología.

Se plantea una nueva relación entre educación y política científica y tecnológica con miras a fortalecer la implementación de los saberes científicos en los espacios correspondientes a la industria como tal y también la motivación para un alto grado de *competitividad*. Se considera necesario el desarrollo de estas políticas de combinación entre la academia y la empresa a nivel nacional para solidificar el panorama social, económico y educativo del país. (RAE 48, Decreto 641 de 1998).

Todo parte de la base de que la formación técnica y tecnológica está en detrimento. Sumado a lo anterior, se plantea en *Cambio para Construir la Paz* que la calidad en los programas dedicados a la formación para la mano de obra y el mantenimiento en esta área son insuficientes, pues se determina un 6.4%. (RAE 133). Existe también la creencia de que los estudios técnicos y tecnológicos no ofrecen un desarrollo tan elevado como los universitarios. Eso también influye en el desbalance de las ventajas comparativas entre un tipo de formación y otro. Desde este momento y con el Decreto 641 (RAE 48) se comienza a ampliar los índices de definiciones tradicionales referidos a las concepciones de las áreas técnicas. De hecho, Barnett (2001, p.108) alude que en las mismas universidades se mantenían relativamente cerradas al impulso de estos programas.

Prueba de ello es que para la época en Colombia, aparte del SENA, muy pocas instituciones de educación media técnica y técnico profesionales estaban adscritas al Ministerio de Educación Nacional. Era normal el bajo número de establecimientos interesados en este tipo de capacitación, pues en ese momento los certificados generados por ellos carecían de validez académica.

La industria Colombiana, basada en el bajo costo de la mano de obra y en la disponibilidad de materias primas, cede su lugar a la incorporación de los procesos investigativos al desarrollo económico y social. Pero ¿cuál es el inconveniente de esta transformación y su relación con las competencias? La amplia demanda inesperada por la preparación de nueva mano de obra y de trabajadores instruidos supera la capacidad de estas entidades educativas y revela la necesidad de definir parámetros y lineamientos que respondan a las demandas de los empresarios. Entiéndase *demandas* como el desarrollo de las habilidades que los individuos deben saber ejecutar para suplir las necesidades industriales.

Lo que se deduce de este Plan de Desarrollo es el marcado énfasis en la cualificación de la educación técnica y tecnológica. Nótese que en el capítulo tercero *Reconstrucción de tejido social* se hace un apartado para la educación llamado *Un plan educativo para la paz* (RAE 133). Allí se divide a la educación en preescolar, primaria, básica y media, de un lado y, de otro, en educación superior. En primer lugar, se cita la universitaria dedicándosele tres párrafos, mientras que, en el segundo, a la descripción de la técnica y la tecnológica se le asignan dos hojas. En un tercer momento se describe la educación

informal. Vale la pena decir que no se hace alusión a la noción de competencia, mas únicamente al acceso y a la cobertura de la misma.

Por el contrario, en el literal de la educación técnica y tecnológica se hace toda una descripción de las múltiples problemáticas en las que se señalan el atraso tecnológico en los instructores. Esto sugiere un futuro aumento de la inversión en los rubros otorgados a entidades como el SENA. También se indica la falta de coherencia entre los mecanismos que se utilizan para la identificación de las necesidades y demandas del mercado. De hecho lo que se solicita es una reorientación en los procesos de capacitación y mayor agilidad para formular programas novedosos que resulten oportunos en la estructuración de respuestas.

La tendencia a programar con base en la capacidad operativa y no en los requerimientos del medio externo es otro aspecto señalado en el Plan. Lo que se espera es que, de un lado, se ofrezca una respuesta oportuna a los requerimientos más importantes que tienen que ver con el adecuado manejo de las tecnologías y una mayor capacidad para dominar los avances operativos y estar actualizado en las condiciones que impone la industria. Tobón (2006, p. 80) sustenta el desarrollo de la idea de competitividad a través del discurso utilizado para la capacitación y la formación profesional. Sostiene, además, que lo pertinente en el espacio industrial-laboral es la facilidad para desempeñar acciones operativas antes que poseer conocimientos; que ese desempeño ha de ser flexible, de manera que las personas se puedan acomodar a otro tipo de tareas; y que, sin embargo, los empleados deben igual tener un abierto sentido de idoneidad para que su acción contribuya al avance de la compañía en la que laboran.

Lo anterior no dista con lo previsto en el primer Plan Decenal de Educación y se valida por medio de los planteamientos expuestos en el tercer y séptimo desafío. En el tercero se arguye el impulso para la construcción y aplicación de modelos de desarrollo sostenible, todo encaminado a mejorar la productividad en los ámbitos económicos y sociales. La meta es lograr una mayor competitividad y equilibrar la economía a nivel internacional. El séptimo desafío consiste en la apropiación de lo más avanzado de la ciencia, la tecnología y el conocimiento en el ámbito mundial desde la creación. Este plan presupone que la promoción en la educación de la ciencia y la tecnología, especialmente los adelantos en la informática y en las telecomunicaciones, transformará sustancialmente las mejoras científicas y técnicas. De ahí que los discursos entre los planes de desarrollo y el plan decenal tomen forma en la producción de personas competentes. Se debe reconocer que se guarda coherencia entre los planteamientos de estas dos proyecciones.

Otro aspecto concomitante a la calidad desde las competencias y las políticas de estos planes es la falta de coordinación entre la experiencia laboral, las habilidades generales y aptitudes hacia el conocimiento de nuevas tareas y oficios que les permitan una rápida vinculación a un puesto de trabajo. Se dice que no existe una verdadera conjunción entre la capacitación y la contratación. En ese momento surge la intención de combatir el desempleo haciendo uso de una *intermediación laboral*. Para ello, se piensa que el SENA se podía encargar de volver a ofrecer una formación complementaria o de actualización a todos aquellos quienes se encuentran desempleados. De esa manera la industria podría emplear más fácilmente mano de obra más actualizada para satisfacer

las demandas del mercado e incrementar su capital. Sin embargo, esta buena intención no tuvo en cuenta que el Servicio Nacional de Aprendizaje no contaba con la infraestructura para resolverlo.

Así mismo, dentro de los *horizontes* del plan (RAE 133), se le hace un llamado a la población para que, en aras de tener una educación de calidad, se involucre en los mecanismos de rendición de cuentas, divulgación de la información y participación ciudadana. ¿Cómo hacerlo? A través de propuestas en innovación pedagógica, la población podrá desarrollar sus competencias comunicativas y difundir las acciones que se adelantan en búsqueda de la paz. De esta manera es como se establece el mecanismo de *Rendición de cuentas* en el gobierno de fin de siglo.

Este mecanismo tiene una implicación significativa en el mejoramiento de la calidad educativa, pues tiene una influencia directa en la asignación de presupuesto de las entidades oficiales de educación superior. Los rubros presupuestales van asociados a los desempeños académicos de las mismas y, por tanto, a los resultados que espera la sociedad. Es así que, en la página 230 del plan se alude directamente a la “*institucionalización de la medición de la evaluación de la calidad mediante la consolidación del sistema nacional de la evaluación de la calidad*”. Esta acción cobra sentido con la concepción de la calidad en la educación porque permite identificar la manera en que se va configurando el camino hacia la noción de una educación basada en competencias. Téngase en cuenta que la finalidad de el mecanismo de rendición de cuentas busca la promoción de la calidad visualizando ante la población los modelos pedagógicos para su discusión. Así, se da la idea de participación y democracia en las



decisiones en los enfoques adaptados por los colombianos. Es decir que los modelos no han sido producto de una imposición, sino son resultado de una decisión colectiva desde la sociedad.

Adviértase que otro de los *horizontes* se enfoca a la articulación de los sistemas de ciencia y tecnología y de educación superior. Estos deben responder a cuatro grandes desafíos: “*educar para la ciencia y la tecnología; formar investigadores científicos y tecnológicos; hacer investigación científica y tecnológica; y preparar los recursos humanos de alto nivel en los diferentes campos que requiere la competitividad de la sociedad Colombiana*”. (RAE 133) Con respecto a la formación profesional, el Plan de Desarrollo no es específico, mientras que sí se detiene en el apartado que para la época se denominó *educación no formal*:

*“El gobierno se propone adelantar una profunda modernización del Sena. Por una parte, la propuesta contempla la reestructuración de los contenidos de la formación profesional, con la cual se alcanzarán los siguientes objetivos: (i) responder a las necesidades del sistema productivo, facilitando al estudiante y al trabajador la adquisición de competencias de valor y significado en el empleo, para coadyuvar a su inserción y a su promoción profesional...”* (RAE 133).

El anterior es el comienzo de lo que se toma las páginas 235 a 238 del plan en las que se especifican los objetivos de la educación para el trabajo, los procesos de renovación del

SENA, los objetivos del mismo y la lista de tareas para garantizar su buen desempeño como ejemplo de entidad encargada de formar recurso humano calificado en servicios técnicos y tecnológicos especializados.

La presentación y la descripción de tareas que se asigna a la educación ‘no formal’ y a la educación profesional en el Plan *Cambio para Construir la Paz*, reafirman las ideas, en primera instancia, de que el término competencia se enmarca mejor en un ámbito mercantil antes que en uno pedagógico; en segunda instancia, que el Plan de Desarrollo del gobierno Pastrana y el Plan Decenal guardan una estrecha coherencia en los planteamientos propuestos para la educación superior y, en tercera instancia, que el mecanismo de rendición de cuentas juega un papel muy importante tanto en las asignaciones presupuestales, como en manera en que la sociedad percibe los modelos adoptados.

**5.3.4. *Hacia un Estado Comunitario.*** Dentro de los *Fines y calidad de la educación en el siglo XXI*, dispuesto en el capítulo 1 del segundo Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE), se continúa el énfasis en la articulación de la escuela con el ámbito laboral. Aunque en estos Planes Decenales se abarca la educación en todos sus niveles y se determinan las rutas por las cuales se debe orientar la educación durante una decena de años, es evidente que la prioridad está puesta en la educación básica y media. Otros apartados se encargan de cubrir los lineamientos para la educación superior, pero desde el recuadro de la educación técnica y tecnológica. Dentro de este ejercicio de planeación se puede analizar el carácter del país en materia de proyecciones, acciones y metas a alcanzar respecto a la educación de la nación.

Lo anterior se encuentra en concordancia con lo propuesto, igualmente, por el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno de Álvaro Uribe (RAE 135). Este plan es claro en la medida en que especifica que “La formación para el trabajo estimulará las especialidades que el sector productivo demande, con la reorientación hacia áreas pertinentes y la supresión de aquellas de baja congruencia con el mercado. El incremento de la oferta y la calidad de la formación se fundamentarán en la incorporación de nuevas tecnologías.”(RAE 135).

De la misma manera, el PNDE dentro de sus fines para la calidad estipula que los proyectos educativos institucionales (PEI) propenderán por el desarrollo de todo tipo de competencias y que la construcción de esos proyectos debe también estar orientada a la articulación de los contenidos educativos al ámbito laboral, siempre guardando relación con el diario vivir de los estudiantes. Así mismo, en los lineamientos para la acreditación (RAE 51), se especifica que el proyecto educativo institucional es definitivamente el que define las competencias de cada institución, pues es allí donde se hace explícita la función de la institución en relación con la sociedad.

Por ejemplo, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) tiene muy claro el nexo entre educación superior y el mercado laboral. En uno de sus boletines electrónicos de 2005 describe cómo se incrementa a diario la influencia del mercado en la educación superior. Allí se sostiene que una de las manifestaciones de este enlace se hace público, en la medida en que, en principio hubo un marcado trasfondo laboral en el inicio del discurso de las competencias, pero que ahora este asunto se convirtió en objeto de

análisis en las políticas de la educación superior. (MEN, 2005, p.5) Se dice que la incidencia de este vínculo se ve reflejada en las transformaciones de los currículos de las instituciones de educación superior. De hecho, las instituciones educativas resultan interesadas en la definición de las competencias para suplir el requerimiento del mercado industrial.

En primer lugar, en cuanto a lo que se refiere a la educación superior direccionada a los estudios de pregrado, el concepto de competencias hace parte de la ‘evaluación de la calidad’. Pues cuando se afirma que evaluar la calidad se requiere hablar de evaluar las competencias. La evaluación de la calidad con miras a la acreditación institucional (RAE 50, 51, 52 y 53) regulada por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), se propone fomentar y mantener la vigencia de la acreditación institucional y académica de la educación superior. Las competencias son uno de los factores de vital importancia para la vigencia de dicho proceso.

Como consecuencia de lo anterior, otras instituciones gubernamentales como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), Colciencias, la Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (CONACES), el MEN y el CNA, se han ocupado de la promoción de la política de calidad. Una línea muy marcada en la garantía de calidad es la que tiene que ver con la evaluación. Ahí, los estudiantes, los profesores y las instituciones son el objeto de aplicación. Específicamente, para la educación superior y para los estudiantes surgen los ECAES (exámenes de calidad para la educación superior). Es necesario advertir que esta es una de las cuatro estrategias de la política de calidad de la educación superior

Colombiana. Para hacerse una idea cabal de la calidad, deben considerarse las otras tres estrategias: registro calificado, acreditación y observatorio laboral.

Se cree que el surgimiento de los exámenes de calidad para la educación superior (ECAES), reglamentados en el Decreto 1781 de 2003 (RAE 88) son, de un lado, un producto de la preocupación del país por adecuarse a un modelo económico internacional y, de otro, no tienen mucho contenido académico ni una verdadera inquietud por desarrollar procesos de pensamiento, sino más bien se centran en delinear actividades operativas.

Aunque en su nombre los ECAES indican *calidad*, el concepto apunta a la medición de las capacidades operativas de las cuales deben estar provistos los profesionales Colombianos para ser exitosos en el mercado laboral. Para validar esta tesis se puede recurrir a Tobón (2007, p.152) quien asegura que “la evaluación de los estudiantes bajo el modelo ECAES no surge como una propuesta académica, formativa ni educativa, aunque quiera verse así.” En la medida en que exista ‘mano de obra’ capacitada adecuadamente, los trabajadores podrán acceder más fácilmente a plazas laborales en empresas multinacionales. Nótese que el énfasis de este tipo de políticas educativas se enfoca en el desempeño operativo, más no en el creación de empresa. Pareciera que el nivel en desarrollo industrial y por el cual propenden las políticas de los Planes de Desarrollo, está definido por los avances en las cualificaciones netamente operativas. La *competitividad* está dada dentro del país, pero no fuera de él.

Es importante reconocer, en todo caso, que las políticas educativas dan forma paulatina a la concreción de estos objetivos. Para citar un ejemplo, se puede recurrir a los puntos primero, segundo y sexto del segundo Plan Decenal, en su capítulo primero en el cual se escribe:

*“1. Intensificar en todos los niveles del sistema educativo la enseñanza del inglés o de otros idiomas, así mismo, la formación estética y artística.” 2. Revisar las escuelas normales y las facultades de educación con respecto a la formación en la lengua extranjera.(...) 6. Implementar ambientes de aprendizaje que posibiliten los procesos de bilingüismo, la ciencia, la tecnología, la investigación y el uso de las TIC.”* (Plan Nacional Decenal de Educación)

La inclusión de una política de bilingüismo sugiere, respecto a la idea de competitividad interna anteriormente mencionada, la preocupación por capacitar a la población para mejorar el acceso al mercado laboral internacional. Una consecuencia de la implementación de esta política es el hecho de que se comienza la regulación de las instituciones de carácter *no formal* a nivel oficial y privado, para que satisfagan los requerimientos de instrucción.

En segundo lugar, lo que respecta a la educación técnica y tecnológica, ambos Planes de Desarrollo encuentran puntos muy comunes en lo que se refiere a la importancia del crecimiento económico sostenible y la generación de empleo. En la página 161 del plan

Hacia un Estado Comunitario (RAE 135) expresa que para el fortalecimiento de la capacitación es necesario duplicar la capacidad de personal el cual el SENA puede instruir. De la misma manera, se toca el mejoramiento de la calidad y pertinencia de esa institución pues el interés de este gobierno es ubicarlo como el líder en formación de la educación técnica y tecnológica. Si bien es cierto que se consideran otro tipo de establecimientos oficiales y privados dedicados a esta misma formación para atender las necesidades (RAE 87), lo que se espera es que sea el SENA el encargado de liderar la conformación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. ¿Cuál es el sentido de este organismo? Encargarse de certificar las competencias laborales, por lo que se hace necesario crear un sistema organizado de indicadores. Con él se espera medir la gestión del sistema a nivel nacional.

Asimismo, el segundo Plan Decenal se propone dentro de sus metas que para 2010, en primer lugar, que los programas de formación técnica y tecnológica sean reconocidos como programas profesionales y que sean orientados a suplir las necesidades del mercado laboral, el sector productivo y la sociedad. Igualmente, en el capítulo 2, *Más y mejor inversión en educación*, en su apartado de *infraestructura, ciencia, tecnología y emprendimiento*, se hace nuevamente alusión al fortalecimiento del SENA como ente generador de alianzas y creación de vínculos con instituciones del medio laboral, para el financiamiento y la integración de otros establecimientos al mundo de la competitividad laboral.

La mejora de la calidad para este Plan está dada en términos de productividad y eficiencia. Muestra un marcado interés en la educación para el trabajo y las

competencias laborales. Dentro de un pequeño resumen funcional, el boletín electrónico del MEN (2005, p. 4) se definen las competencias laborales como: *“el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que aplicadas o demostradas en situaciones del ámbito productivo, tanto en su empleo como en una unidad para la generación de ingreso por cuenta propia, se traducen en resultados efectivos que contribuyen al logro de los objetivos de la organización o negocio”*.

Según Tobón (2006), la importancia que ha cobrado la preparación para el mercado laboral en Colombia se resume en tener más capacidades que ejercicios para construir conocimientos, en la facilidad para acomodarse a las demandas de la industria y en la iniciativa de los empleados. Lo que reafirma la idea que bajo el discurso de competencias se instala el de competitividad.

Según los dos puntos expuestos anteriormente se puede decir que dentro de la educación superior se encuentra latente el concepto de competencia como base para garantizar la calidad, o como mejor se le ha denominado, para el aseguramiento de la calidad. De un lado, se ha hecho un avance considerable en la definición de organismos y de los lineamientos a los cuales estos deben acogerse para desempeñarse adecuadamente en el contexto de la productividad; mientras que de otro lado, las carreras profesionales permanecen actualmente proyectando las definiciones de las competencias y sus fines últimos que son el fortalecimiento de la docencia, la investigación y la proyección social.



Incentivar las competencias laborales en la academia, puede resultar atractivo para motivar la obtención nuevas plazas laborales. Es por ello que si se pretende un óptimo desarrollo de las competencias es necesaria la intervención del sector empresarial, los trabajadores y los grupos económicos.

#### **5.4. La evaluación en la calidad de la educación superior.**

La finalidad de este apartado es contextualizar la manera como ha sido el recorrido que ha tenido el concepto de evaluación en la educación superior a partir de la Ley 30 de 1992, así mismo mostrar la articulación que tienen la auto-evaluación y la acreditación en el tema.

En el transcurso de los diferentes Decretos, Leyes y demás documentos analizados, se evidencia como la evaluación toma diferentes formas de acuerdo con el objeto que se pretenda medir; así pues se tiene evaluación financiera, evaluación de infraestructura, evaluación académica y de procesos.

Se le asigna el atributo de imperativo a la evaluación, ya que esta viene impuesta por la Ley quien la legitima, contrario a lo que sucede en las políticas, las cuales esperan tener una relación con la legitimación de una Ley con sentido de que la practica de la misma se convierta en un proceso auténtico de la democracia.

Se reconoce entonces que puede existir un concepto de evaluación de alguna manera polarizado entre fortalezas y debilidades dejando de lado las oportunidades propias del proceso que la involucra.

La evaluación es un sistema dinámico, que permite genera interacción de todos los involucrados, de otra parte, el documento lineamientos para la acreditación 1998 de programas (RAE 051), expresa que la evaluación es un proceso de respuesta y estímulo de acuerdo a la voluntad y compromiso de las instituciones.

Pese a que la acreditación es un proceso que pretende materializar la calidad de la educación superior en Colombia, también se señala como un instrumento para reconocer públicamente a la institución y es a la vez una fuente de información.

Tünnermann 2008, citando a Garza 2008, menciona, como la década de los noventa del siglo XX, se identifica como el inicio de la evaluación y acreditación de la educación superior en América latina y el Caribe. En la segunda mitad de la misma y el primer lustro del milenio, en mas de 70% de los países se integraron e iniciaron sus funciones, agencias y organismos evaluadores y/o acreditadores. Este avance se vincula obligadamente con los planteamientos relacionados con la calidad de la educación superior en las conferencias organizadas por la IESALC-UNESCO, en 1996 en la Habana, Cuba y en 1998, en París, Francia.

Al respecto es necesario recalcar que en su mayoría, los documentos analizados tienen un alto porcentaje de inclinación a los procesos de acreditación, precisamente por el

énfasis que dicho proceso ha tenido en los últimos dos planes de desarrollo correspondientes a los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (RAE 134-135).

En la actualidad una expresión de evaluación, la constituyen todos los procesos de acreditación que se divide a su vez en acreditación de instituciones y acreditación de programas, cuyos resultados en muchos casos son de orden cuantitativo pero cuyos planes de mejora se orientan a las acciones cualitativas.

Por lo que se puede deducir que los resultados de la acreditación impactan a la sociedad, convirtiéndose en un referente que proporciona status y permite a los usuarios escoger en el abanico de ofertas educativas y a la vez a la institución así como ajustar sus políticas referidas a la accesibilidad y permanencia.

En los documentos de política educativa, la evaluación ya viene impuesta por la Ley y dicha Ley es la que la legitima, no obstante, según lo sostienen Pedro y Puig (1999) en relación con la legitimación de una actuación alrededor de una política educativa, es su carácter participativo que reconozca el consenso de los actores, la que ratifica dicha legitimidad.

Es preciso anotar que los documentos no dan cuenta de la participación de los actores, es necesario para tal caso, explorar el momento en que se formulan las políticas y quienes intervienen en las mismas.

Para que la evaluación de la educación superior tuviese una dimensión de impacto se determino como lo menciona el artículo 53 frente a la creación del Consejo Nacional de Acreditación, CNA, en la Ley 30 de 1992, (RAE 001), *“Artículo 53. Créase el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de Educación Superior cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos. Es voluntario de las instituciones de Educación Superior acogerse al Sistema de Acreditación. La acreditación tendrá carácter temporal. Las instituciones que se acrediten, disfrutarán de las prerrogativas que para ellas establezca la Ley y las que señale el Consejo Superior de Educación Superior (CESU) “*. Por lo que permite inducir que a partir de este Decreto, el CESU y CNA determinan que la acreditación debería ser por programas y permite brindar una autonomía a las instituciones de educación superior para alcanzar la misma.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que los resultados de la acreditación deben ser sometidos a una lectura contextualizada con la intencionalidad formativa (misión o visión) de lo contrario pierde su sentido.

Por su parte, el concepto de acreditación se materializa y se perfecciona en la Guía de evaluación externa de acreditación y acreditación institucional que parten en el año 1996 y sufren modificaciones en los años 2006 (RAE 047).

La Ley 30, en su artículo 55 plantea que la autoevaluación es una tarea de las instituciones de educación superior y hace parte de la acreditación. Lo que requiere una

mirada más detallada sobre los procesos de cada una de la institución y la necesidad de una coherencia y honestidad en el momento de ejercerla.

A si mismo, se evidencia que las fases del proceso de acreditación son: autoevaluación, evaluación externa de pares, evaluación del CNA y acto de acreditación.

En el Decreto 3012 de 1997, (RAE 045), era competencia del consejo de acreditación de escuelas normales superiores, formular los criterios, instrumentos e indicadores para que dichas escuelas adelantaran las escuelas normales.

El Decreto 2904 de 1994 (RAE 050), en el tema de acreditación nos muestra que esta es conformada de la siguiente manera:

1. Consejo Nacional de Educación Superior (emite las políticas).
2. Consejo nacional de acreditación, preside y organiza el proceso de acreditación.
3. CNA envía al Ministerio de Educación Nacional, MEN, su concepto sobre la pertinencia de emitir el acto de acreditación.

En la guía de evaluación externa de acreditación 1997, (RAE 047), que es el segundo paso de la acreditación, hace alusión a la autoevaluación como un proceso que debe utilizar guías y criterios coherentes con las características de calidad definidos por el CNA; y tiene como punto de partida la definición que hace la institución de su naturaleza, misión y visión de su proyecto educativo.

La autoevaluación organizada no solo un signo de salud institucional (Escudero, 1989 a, citado por Álvarez 2002), si no que es el mejor antídoto contra los procesos incontrolados de evaluación espontánea, de escasa utilidad y mucho riesgo, que han sido de relativa frecuencia en las universidades en determinados momentos.

Es así como la autoevaluación explicaría la responsabilidad y la creación de un modelo a seguir para explorar las practicas en relación con las intencionalidades académicas y organizacionales de una institución.

La guía de evaluación externa de acreditación menciona una serie de criterios elaborados por el consejo y que son aplicables a la evaluación general y a cada una de sus etapas, universalidad, coherencia, transparencia, integridad, idoneidad, equidad, responsabilidad pertinencia, eficacia y eficiencia.

Se podría pensar que si estos son los principios que deben orientar la evaluación, también deben ser medibles en los resultados de la misma o en los instrumentos o metodologías utilizados para recoger la información.

Se evidencia de cierta manera que el documento permite muy someramente mostrar que los valores que constituyen la cultura académica no se apropian solo a través del discurso y la vida misma de la institución sino que estas valoraciones de cada etapa pueden hacerse en forma cualitativa y cuantitativa según el caso.

En estas guías, el concepto de evaluación es quizás el eje rector que las fundamenta y se subdivide en acreditación de instituciones y acreditación de programas, cuyos

resultados en muchos casos son de orden cuantitativo pero cuyos planes de mejora se orientan a las acciones cualitativas.

De acuerdo a lo analizado en los documentos de acreditación, se evidencia que es notorio el ejercicio que el CESU y el CNA han emprendido para la definición de criterios y factores para la evaluación de la calidad y la acreditación de programas e instituciones.

Estos hacen una diferenciación precisa entre los criterios que son de orden cualitativo y los factores como aquellos variables a medir a través de un número considerable de indicadores, a los cuales cada institución da el valor que considera pertinente en función de su visión y misión institucionales, y es precisamente en dicha posibilidad para la asignación de valores que se evidencia la autonomía de las instituciones.

Un factor a tener en cuenta a la hora de hablar de la evaluación en la educación superior, es el conjunto de instituciones dispuestas para tal fin, entre ellas se encuentra el ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior), pero tal como lo demuestra el análisis temporal de los documentos, esta institución para el fomento de la Educación Superior fue objeto de una serie de reformas en el año 1999 (RAE 010) y es a partir de ese momento que adquiere funciones de vigilancia y apoyo a la supervisión de la calidad en la Educación superior.

Se evidencia entonces la importancia de las reformas institucionales, ya que en el Plan de Desarrollo de la Revolución Pacífica, propuesto por el presidente César Gaviria Trujillo comprendido entre 1990 y 1994 (RAE 132), muestra como los mecanismos de

control de la calidad académica de la educación superior son ejercidos por entidades externas como el ICFES, y por ello han resultado ineficaces, entorpecen el desarrollo de las buenas instituciones sin evitar que prosperen las de baja calidad.

Lo que permite inferir que con el paso del tiempo, la reforma institucional es una de las vías para solventar las falencias en el campo de la educación superior y que por lo que se evidencia en el año 1999 el ICFES empieza a modificar su accionar sobre el campo de la evaluación.

Así mismo, a través del recorrido realizado en este estado de arte se evidencia como Colombia no ha tenido una política de evaluación clara y como desde sus inicios los lineamientos para la misma han estado poco focalizados.

El Plan de Desarrollo titulado la “Revolución Pacífica”, (RAE 132), evidencia que la educación superior contaba con una serie de las problemáticas básicas en cuanto a este tema como lo son:

- La falta de calidad académica.
- La atomización institucional del sistema.
- La Inequidad en la distribución de los subsidios del Estado.

Gran parte de estos problemas tienen su origen en el rápido crecimiento de la educación superior, que no ha sido acompañada de los ajustes necesarios para consolidar la calidad. Estas deficiencias han llevado a la falta de credibilidad social y a la pérdida de liderazgo nacional de las universidades, por lo cual deben reorganizarse y fortalecerse.



Sin embargo en este plan hacia el final se conformo un cuerpo jurídico para lograr dar solución a algunos de los problemas administrativos del sector y comenzar a desmontar el centralismo exagerado y desordenado de la educación pública colombiana.

Del presente Plan de Desarrollo de la revolución pacífica, se podría entender que se aumento la capacidad del MEN como ente rector y definidor de políticas, fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación, control del sistema educativo.

Con el fin de que las instituciones tengan un fortalecimiento en sus procesos , se crea el Decreto 2790 diciembre 22 de 1994,(RAE 021), en el cual, se dictan normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos de pregrado de educación superior, este Decreto menciona en su artículo 7, que los programas de educación superior creados después de la vigencia de la Ley 30 de 1992, y actualmente en funcionamiento, podrán ser sometidos para verificar las condiciones bajo las cuales se desarrollan.

Así mismo este considera que la evaluación correspondiente debe contribuir a disminuir las deficiencias en la calidad básica, o en los objetivos de la educación superior, o en la formación integral de los estudiantes, y que el Ministro de Educación Nacional, con la asesoría del CESU formulará y conforme con sus orientaciones, a través del ICFES, las observaciones que sean del caso, señalando las medidas correctivas necesarias para sanear las deficiencias encontradas.

El Decreto 2790 (RAE 021), permite a las instituciones generar la capacidad de autoevaluación institucional, la existencia de procesos confiables para llevarla a cabo y de asimilación de la evaluación externa. En concordancia el Decreto 2904 diciembre 31 de 1994 (RAE 023), en su Artículo 6 menciona que “La evaluación externa será practicada por pares académicos, designados por el Consejo Nacional de Acreditación. Estos aplicarán los criterios, instrumentos y procedimientos adoptados por dicho Consejo”.

Se muestra entonces como el concepto de evaluación empieza a integrar los procesos institucionales y administrativos, con el fin de apoyar los planes o propuestas de las entidades.

A partir de Ley 115 de abril 18 de 1996, (RAE 006), se evidencia como se empieza a solventar una de las crisis sobre la calidad de la educación, se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional.

En este se propone la creación de de los planes de estudio como fase obligatoria para cumplir con el currículo que propone cada institución y estas serán supervisadas por los entes regionales.

Así como las funciones de inspección, vigilancia, control y asesoría de la educación y administración educativa serán ejercidas por las autoridades del nivel nacional sobre las del nivel departamental y del Distrito Capital, por las autoridades del nivel

departamental sobre las de orden distrital y municipal y por estas últimas sobre las instituciones educativas.

Este se podría tomar como un esquema que representa de mayor a menor la subdivisión de planes educativos, sujetos a una política educativa que a su vez se enmarca en un Plan de Desarrollo.

Es evidente que la evaluación hace parte del currículo y a su vez, el currículo es un objeto de esta, por lo tanto existen criterios de evaluación al interior de los programas académicos, guardando cierta autonomía.

La evaluación ha venido experimentando una serie de cambios a lo largo de la evolución de la educación, por lo que ha sido considerada como sinónimo de medición, que es describir en número o letra el grado en que los alumnos han alcanzado los objetivos propuestos, ha sido limitada al logro de los objetivos alcanzados por los alumnos o bien definida como la apreciación de las habilidades mentales que desarrolla un sujeto en su proceso de construcción del conocimiento (Gimeno y otros, 1991; Arvizó y Robredo, 1991). Se evidencia en concordancia con la trayectoria del concepto, que la evaluación entendida como parámetro subjetivo, se va transformando de acuerdo a la objetividad, que se requiere para poder acoplar las necesidades reales de los contextos particulares.

La Ley 115 de abril 18 de 1996, (RAE 006), menciona como los gobiernos de los diferentes niveles territoriales y las instituciones académicas internacionales deben

proponer esquemas de gestión y planificación e indicadores de desempeño que permitan una mejora en la administración de las universidades, un fortalecimiento de la evaluación de su desempeño y una creciente correspondencia de los recursos asignados con la calidad y cantidad de los productos alcanzados, lo que contribuiría significativamente a generar parámetros de aseguramiento de la calidad en la educación superior.

En el segundo Plan de Desarrollo denominado: “El Salto Social”, que se creó en el mandato del ex presidente Ernesto Samper Pizano, y comprende el periodo de 1994 a 1998, (RAE 134), se orienta una puesta educativa hacia el incremento del potencial científico y tecnológico del país y se explicita que es una tarea que corresponde en buena parte a la educación superior. Para ello el país requiere una educación superior con vocación investigativa y de comunidades docentes estables.

Muestra como la innovación de los modelos pedagógicos, el aprendizaje y la creación de un ambiente propicio para el desarrollo personal, ético y social de los educandos serán metas prioritarias del Proyecto Educativo Institucional, PEI, que elaborara cada establecimiento con la participación de la comunidad educativa, constituida por los educadores, los alumnos, los administradores, los padres de familia y representantes de la comunidad.

En este, los PEI, son el principal instrumento para la planeación y la evaluación de cada institución y harán posible la participación y el control social de la educación. Por lo

que permite deducir que este instrumento es una herramienta que contribuye a los procesos de mejoramiento y de inspección.

Así mismo menciona que con el fin de identificar los problemas e introducir oportunamente los correctivos necesarios, se realizarán evaluaciones periódicas del rendimiento de los estudiantes en las áreas básicas del currículo.

En este Plan de Desarrollo, la acreditación constituye el instrumento esencial para mejorar la calidad de los programas de educación superior nacional, junto con el Consejo Nacional de Acreditación, que dará las pautas que la acreditación condiciones iniciales y académicas propias de cada disciplina, siempre con excelencia.

Los programas acreditados tendrán prioridad de asignación de recursos estatales para la investigación científica y tecnológica así como de los provenientes del programa de crédito educativo.

El ICFES se consolida como la institución técnica de apoyo y fomento a la educación superior, junto con el CESU. Además de mantener actualizado el sistema de indicadores de la educación superior y divulgar la información sobre la calidad de los programas, promoverá las investigaciones que conduzcan al mejoramiento de la calidad y a la eficiencia de las instituciones en este nivel.

Igualmente, el ICFES apoya la labor periodística de seguimiento y evaluación de los programas de las diferentes instituciones y facilitara, a instancias del CESU, el trabajo de los pares en la acreditación de los programas e instituciones.

Apoyando el Plan de Desarrollo “El Salto Social”, en 1996 se da inicio al plan decenal de educación (Ministerio Educación Nacional), el cual se dimensiona hasta el 2005, entre sus propósitos frente a la evaluación y su proyección con la calidad, menciona que:

- a. Se debe reglamentar y poner en funcionamiento los sistemas de información, acreditación y evaluación de la educación establecidos por la Ley General de Educación y la Ley de Educación Superior.
- b. Así mismo considera que la evaluación se divide en interna, externa, autoevaluación.
- c. Para el nivel nacional y departamental se crea una Secretaría Técnica del Plan Decenal que tiene como funciones principales, la movilización, la difusión, el acopio e intercambio de información, la promoción de acuerdos y compromisos y el seguimiento permanente de los propósitos, metas, estrategias y programas del Plan Decenal. Igualmente, la Secretaría Técnica articula el Plan con sistemas nacionales de evaluación, información y acreditación.
- d. El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales se dotaran de un proyecto de modernización institucional (estructuras flexibles, coordinación horizontal, red de información y comunicación) para fortalecer los procesos de

planeación, seguimiento y evaluación. Este programa incluirá la formación y capacitación de los directivos docentes.

Uno de los aspectos relevantes en este periodo y que busca ser coherente con el plan decenal 1996-2005 (MEN), es cuando se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean las condiciones para su mejoramiento profesional.

El Decreto número 0709 de abril 18 de 1996, (RAE 32), muestra como *“la formación de educadores debe entenderse como un conjunto de procesos y estrategias orientados al mejoramiento continuo de la calidad y el desempeño del docente, como profesional de la educación”*. Su reconocimiento como requisito para el ascenso en el escalafón nacional docente, constituye solamente una condición administrativa y un estímulo para la dignificación profesional. Lo que permite inferir que la profesionalización docente es un objeto de evaluación que busca seguramente alcanzar los topes de una educación de calidad con personal debidamente competente.

Ya para el año 1997, por requerimiento del Ministerio de Educación y articulando la Ley 30 de 1992 (RAE 001) y la 115 de 1996 (RAE 006), se establecen los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y posgrado en educación ofrecidos por las universidades y por las instituciones universitarias.

Para tal fin se estipula en el artículo 4 del Decreto 3076 de Diciembre 23 de 1997 (RAE 046), que de acuerdo a la importancia y responsabilidad social que tiene el profesor como formador de formadores, cada universidad o institución universitaria ha de

garantizar un alto nivel de calidad de los directivos, investigadores y docentes asignados a los programas de educación.

Así mismo hace referencia a determinar que es función del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, proponer al Gobierno Nacional la reglamentación y procedimientos sobre los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos, establecer la nomenclatura de los títulos y definir los mecanismos para evaluar la calidad académica de la educación superior y de sus programas.

Se muestra entonces como la evaluación como indicador de calidad debe ser orientada en sus inicios en la preparación y calificación de los docentes y las personas que se involucren en este proceso.

Teniendo en cuenta que en el Plan de Desarrollo del Salto Social, uno de sus fines es contribuir con una revolución técnica y tecnológica que buscaría solventar la gran demanda social y desarrollo económico del país, se crea la misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional.

Para tal fin se genera, el Decreto 0641 de Marzo 31 de 1998 (RAE 048), muestra este Decreto que se hace indispensable la creación de una misión para que proponga un nuevo Sistema de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional, que tenga en cuenta las tendencias mundiales del desarrollo técnico y tecnológico, de calificación de productividad y de empleo que asesore la evaluación de la actual oferta de educación media técnica, de educación superior técnica y tecnológica, de formación profesional,



de educación técnica no formal y de capacitación ofrecida por las empresas que recomiende la definición de las áreas estratégicas del desarrollo técnico y tecnológico del país, de formación y actualización requeridas para la competitividad y modernización del sistema productivo.

En este tipo de plan se evidencia como la evaluación es vista como un parámetro para ingresar al mercado laboral y así mismo busca generar una compensación a las necesidades sociales mediatas.

Para 1998, el CNA propone un documento que orientará a las instituciones sobre la evaluación externa (RAE 050). Su finalidad es contribuir a la calidad de la educación superior y es la razón de ser del Sistema Nacional de Acreditación; reconocerla, velar por su incremento y fomentar su desarrollo otorga sentido a la acción del Consejo Nacional de Acreditación. La calidad, así entendida, supone el esfuerzo continuo de las instituciones por cumplir en forma responsable con las exigencias propias de cada una de sus funciones. Estas funciones que, en última instancia, pueden reducirse a docencia, investigación y proyección social, reciben diferentes énfasis de una institución a otra, dando lugar a distintos estilos de institución.

En su documento sobre evaluación externa, (RAE 050), el CNA considera que no parece indispensable ni conveniente elaborar un modelo diferente para cada tipo de programa académico. El modelo de acreditación se ha construido pensando en la conveniencia de establecer criterios comunes a las diferentes evaluaciones. Pero el conjunto de características, variables e indicadores puede ser completado por los pares

con otras informaciones que resulten pertinentes para el examen de la calidad que no hayan sido incluidas en el modelo o no se hayan examinado en la autoevaluación.

Se debe tener en cuenta que las instituciones en primera instancia, y luego los pares, afinarán y enriquecerán aspectos que inicialmente muestren una excesiva generalidad y harán visibles las dimensiones significativas que el modelo haya pasado por alto.

El (RAE 051), titulado, Lineamientos para la Acreditación 1998, evidencia como la evaluación de la calidad con miras a la acreditación institucional, implica la evaluación integral de la institución como un todo. Esta evaluación se centra en el cumplimiento de los objetivos de la educación superior, en el logro y en la pertinencia social de los postulados de la misión y del proyecto institucional, en la manera como se cumplen sus funciones básicas en los distintos campos de acción de la educación superior, en las especificidades de los estudiantes y de los profesores, en el impacto social de la labor académica, en los procesos de autoevaluación y autorregulación y en el desarrollo de las áreas de administración, gestión y bienestar, y de recursos físicos y financieros.

Álvarez, (2002.), menciona que la evaluación institucional es un tipo de investigación aplicada, resultante del cruce constructivo de la investigación evaluativa con la investigación institucional. Agrupando e integrando de manera coherente sus principios, propósitos, métodos y tradiciones científicas. Lo que induce a considerar que la investigación evaluativa es totalmente necesaria para todas las instituciones, y que estas deben velar por generarla y promoverla.

De la misma manera el documento para los Lineamientos para la Acreditación de 1998, (RAE 051), La evaluación de la calidad correspondiente a la acreditación institucional se centra en el cumplimiento de los objetivos de la educación superior que incluyen naturalmente, como elementos universales, la formación integral, la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento y la contribución a la formación de profesionales y consolidación de las comunidades académicas.

Se centra esta evaluación de la calidad, además, en el logro de los postulados de las misiones y proyectos institucionales así como en la pertinencia social, cultural y pedagógica de esas misiones y proyectos; además, atiende a la manera como la institución afronta el cumplimiento de sus funciones básicas en los distintos campos de acción de la educación superior, al clima institucional, a los recursos con que cuenta y a su desempeño global.

Resulta necesario enfatizar el vínculo que existe entre pertinencia y calidad frente a la evaluación, ya que la exigencia académica sobre la calidad de los programas, que también resulta ser esencial cuando se juzga sobre la institución como un todo, se añade, en este caso como una exigencia particular relacionada con su papel social.

La propia evaluación, y consecuentemente el referente de calidad, puede plantearse a distintos niveles. Álvarez, (2002.) propone que estos niveles son el nivel global, esto es, en el nivel institucional, o podemos pensar en las distintas unidades organizativas, departamentos, centros, o en los individuos responsables, profesores, gestores, etc., en determinados programas docentes investigadores, o en una determinada titulación.

Según sea el objeto de la evaluación, se tendrá que pensar en la calidad del contexto, de las entradas, del proceso, y de los resultados.

Asimismo el documento de Lineamientos para la Acreditación 1998, (RAE 051), propone que para evaluarse la calidad institucional es necesario tener en cuenta una serie de factores que intervienen en la mismas, estos factores se tienen de acuerdo a las particulares tradiciones de la educación superior en Colombia, el reconocimiento de trayectorias institucionales diferentes y el respeto a su autonomía en la definición de su rumbo y su función.

Resulta necesaria una distinción entre tipos de entidades según éstas hayan escogido aplicarse a la docencia e investigación en la ciencia básica (ciencias formales, naturales o sociales); a la formación en las tecnologías y la ciencia aplicada; a la preparación de profesionales, artistas o pedagogos, o a alguna de las posibles combinaciones entre estos énfasis. De esta manera, las características que se enuncian a continuación (por ejemplo, el desarrollo de la investigación, la existencia de programas de doctorado, la relación con la empresa, etc.) deberán ser referidas al carácter de la institución y ponderadas de acuerdo con la misión escogida por ésta.

Se entiende que una elevada calidad académica puede ser alcanzada por cualquiera de esos tipos de entidades, y que el desarrollo armónico de todas esas formas de ser es indispensable para el país.

El texto para los Lineamientos para la Acreditación de 1998, (RAE 051), indica que teniendo en cuenta que toda acreditación implica procesos de evaluación de diferentes factores o áreas de desarrollo institucional, es pertinente identificar estos con el fin de contribuir a la construcción institucional.

Estos factores son:

- 1) Misión y Proyecto Institucional
- 2) Profesores y Estudiantes
- 3) Procesos Académicos
- 4) Investigación
- 5) Pertinencia e Impacto Social
- 6) Procesos de Autoevaluación y Autorregulación
- 7) Bienestar Institucional
- 8) Organización, Gestión y Administración
- 9) Planta Física y Recursos de Apoyo Académico
- 10) Recursos Financieros.

Álvarez, (2002.), propone que para medir la calidad de la evaluación en las instituciones de educación superior se debe tener en cuenta unas herramientas que por su altísimo nivel de utilización y por su significación, son elementos metodológicos fundamentales para la evaluación institucional, estos son:

Auto estudios o auto informes institucionales, la revisión por pares, los indicadores y las encuestas a los implicados, preferiblemente los estudiantes.

1. Auto estudios. Los auto-estudios, empezaron a utilizarse en los procesos de acreditación de las universidades americanas en los años cincuentas, (Mora, 1991<sup>a</sup> citado por Álvarez 2002.), se trata de un elemento clave para articular la evaluación interna de las instituciones de educación superior. Esta evaluación es fundamental para garantizar la fiabilidad y utilidad de la evaluación en su conjunto, pues implica a los agentes internos, favorece la institucionalización, proporciona información completa y veraz, contextualizada la evaluación genera cultura evaluativa.

2. Revisión por pares. Si los auto estudios son el elemento central de la evaluación interna, la evaluación o revisión por pares, lo es para la evaluación externa. Esta evaluación, como complemento de la evaluación interna, proporciona validez al proceso en su conjunto, pues es garantía de independencia, añade credibilidad, legítima y valida el auto informe, proporciona juicios no implicados, aporta motivación intrínseca y refuerza la auto estima de los agentes internos.

3. Indicadores. Un instrumento controvertido pero fundamental para la investigación evaluativa de las instituciones de educación superior son los denominados indicadores de rendimiento, indicadores de calidad o, simplemente indicadores.

Se puede decir que los indicadores son un importante instrumento para la investigación evaluativa y, consecuentemente, lo son para todo aquello en que esta es básica. Su calidad será la función de la información que conlleven y de la incidencia que pueda tener en el proceso de toma de decisiones (Cabrera y otros, 2000, citado por (Álvarez 2002.)

4. Encuestas a los estudiantes. Mientras crece el interés por los auto estudios, los indicadores de rendimiento, la revisión de colegas, la evaluación externa, y en general, la evaluación de los usuarios, básicamente estudiantes y egresados, sigue siendo un elemento clave y la fuente más habitual en la evaluación universitaria.

De lo que no cabe duda es que este procedimiento evaluador es el que cuenta detrás de sí con un mayor soporte de investigación y de resultados consistentes. La evaluación de los estudiantes, con sus luces y sombras, viene siendo un tema estrella de investigación durante varias décadas.

Para 1998, se inicia el tercer Plan de Desarrollo llamado “Cambio para Construir la Paz”, (RAE 133), este es propuesto en el mandato del ex presidente Andrés Pastrana Arango. Este Plan de Desarrollo comprende desde 1998 hasta 2002.

En este Plan de Desarrollo, se evidencia como la capacidad del Ministerio de Educación para orientar, evaluar y planificar el sistema educativo tiene limitaciones importantes. Algunas de éstas se originan en la estructura misma del ministerio, aunque otras se derivan de la organización y administración del sistema educativo por parte de los entes territoriales; y otras de la falta de coordinación interinstitucional central.

Otra importante limitación es la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión; se desconoce en la práctica la especificidad de la gerencia y la administración como disciplina distinta de la docencia. Los buenos docentes se convierten en malos

administradores, ante la inexistencia de capacitación específica para las funciones de gerencia.

Para 1998 se evidencia que el país no ha desarrollado estándares y regulaciones para el sector educativo: aún no se dispone de adecuadas razones técnicas entre administrativos y docentes; el país no cuenta con la definición de estándares confiables para planear, regular y promover la educación superior, el ICFES no mide y no informa sobre la eficiencia, calidad, pertinencia e ingreso esperado de los egresados de cada uno de los programas en cada una de las instituciones.

Uno de los intereses del gobierno es que el plan “Cambio para Cosntruir la Paz”, (RAE 133), sea comprendido por todos y concite la voluntad nacional. Para ello necesitaba involucrar a todos los individuos y estamentos de modo que la educación trascienda y se coloque en el escenario en donde todos podamos trabajar; con mecanismos efectivos de divulgación, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Se promueve el compromiso de los diversos actores sociales con la educación mediante el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas que contemple los compromisos del sector con el país, los resultados del servicio educativo y su divulgación pública nacional y territorial que permitan la veeduría ciudadana sobre la gestión del sector y sus resultados.

En este interés de la educación y rescatar su horizonte en la sociedad Colombiana, surge para la evaluación superior y acreditación de acuerdo a las políticas y horizonte del



plan, los lineamientos para que sus entidades adscritas mantengan permanentemente informada a la opinión pública sobre sus realizaciones y frustraciones.

El Plan de Desarrollo llamado “Cambio para Construir la Paz”, (RAE 133), permite identificar cuáles son los lineamientos que consienten ofrecer un avance y mejora de la evaluación en la educación superior, estos lineamientos son:

1. Sistema Nacional de la Educación como instrumento de equidad:

Con el fin de concretar el compromiso del estado con la garantía del acceso equitativo a una educación de calidad se adelantará la reforma del esquema actual de asignación de recursos.

La regulación de la financiación y del uso de los recursos se hace mediante el reporte y el seguimiento a la información del sistema nacional de información sobre gestión.

El gobierno promoverá el acceso equitativo a la educación superior y con ello el sistema financiará los costos de matrícula. El sistema financiará los costos de matrícula y el sostenimiento si es necesario. Por medio de un programa de incentivos se promoverá, especialmente, el ingreso a carreras estratégicas para el desarrollo de la competitividad nacional, dando prioridad a los estudiantes matriculados en universidades que satisfagan los estándares de calidad que establezca el gobierno y en programas que hayan iniciado procesos de acreditación. Finalmente, el sistema de crédito que surja de la reforma de la Ley 30 contemplará la condonación por méritos académicos para un porcentaje de los mejores estudiantes.

Se institucionalizará la medición de la evaluación de la calidad mediante la consolidación del sistema nacional de la evaluación de la calidad.

Se realizará la evaluación de docentes y directivos docentes al servicio del Estado, mediante la aplicación bianual de pruebas que evaluarán tanto la dimensión académico-pedagógica como el desempeño en el sitio de trabajo. Los resultados de la evaluación orientarán los programas de formación en servicio para el mejoramiento de los docentes y los directivos docentes en las entidades territoriales y las instituciones formadoras de docentes.

## 2. La adecuación Institucional.

Se le dará prioridad a la modernización del Ministerio de Educación, especialmente en cuanto al desarrollo de los sistemas de información y de evaluación del sistema educativo, de medición y seguimiento del desarrollo educativo en las entidades territoriales, de creación de mecanismos y regulación de todo el sistema, de monitoreo y evaluación de las transferencias territoriales, y de ejecución de las políticas y programas nacionales.

## 3. Sistema Nacional de información.

Este sistema incorporará los avances realizados en el país y articulará los sistemas de evaluación de la educación y de la evaluación de la gestión.

#### 4. Institucionalización y puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación superior.

Como postula el Plan Decenal 1996-2005, (MEN), y el Consejo Nacional de Planeación para el mejoramiento de la calidad de la educación y de la exigibilidad de sus resultados, es importante y urgente institucionalizar el sistema nacional de evaluación de la educación con tres propósitos fundamentales:

A) obtener, procesar y divulgar información pertinente, oportuna e inteligible según los destinatarios sobre el estado de la educación en el país, que apoye la toma de decisiones en los diferentes niveles del sistema educativo, siendo especialmente útil en la definición o reorientación de políticas.

B) evaluar para la participación y el aprendizaje grupal, institucional y social, pues si se quiere transformar la acción colectiva a favor del mejoramiento de la prestación del servicio en las instituciones escolares, es necesario crear una cultura sobre la evaluación como herramienta de mejoramiento.

C) permitir el control social sobre la prestación del servicio educativo definido constitucionalmente como un servicio público con función social.

En este Plan de Desarrollo propuesto por Pastrana, (RAE 133), se institucionaliza el Sistema Nacional de Evaluación, SNE, con los siguientes componentes: organización

nacional y regional del sistema, definición de estándares por área, al menos con la especificidad necesaria para las pruebas, evaluación de estudiantes y factores asociados, fortalecimiento de instrumentos y bancos de prueba, autoevaluación del logro educativo por parte de los planteles, establecimiento del sistema de ingreso de docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal, así como la definición de estándares de infraestructura y mobiliario escolar y de producción de textos que reflejen los principios constitucionales y promuevan la equidad de género.

#### 5. Sistema de Evaluación de la gestión.

Su función se extenderá a garantizar que la información se convierta en un hecho político, rendición de cuentas por parte del sistema escolar a la vigilancia efectiva de la comunidad. La medición de los resultados de la gestión será la base para la asignación de recursos.

#### 6. Evaluación y control social.

La Constitución abre las puertas de lo que se podría llegar a ser una ampliación radical de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el control de las acciones del gobierno. En este sentido, el Estado tiene la responsabilidad de construir y poner en funcionamiento una gestión orientada a resultados.

El fundamento de una gestión pública orientada a resultados, es el rendimiento de cuentas. Esto exige del Estado el desarrollo de la capacidad institucional de sus organizaciones para que puedan entregar los resultados que le son exigibles y,

paralelamente, la construcción de las condiciones necesarias para que pueda darse una evaluación de sus políticas.

En el documento de GUNI (2006), se evidencia que la evaluación y la auditoria son los aspectos menos desarrollados de la gestión económica. Con el aumento de la autonomía, las instituciones de educación superior rinden cuentas de su rendimiento académico y económico. Se lleva a cabo una importante evaluación educativa. Pero en cambio se analiza muy poco el valor de los recursos, en relación con los resultados educativos.

Para el año 2002, se inicia el cuarto Plan de Desarrollo. Titulado “*Hacia un Estado Comunitario*”, (RAE 135), a cargo del actual presidente Álvaro Uribe Vélez. Este comprende los periodos de 2002 al 2006, frente a la evaluación de la calidad en educación superior este Plan de Desarrollo plantea frente a las siguientes líneas de acción:

1. Calidad. Una forma complementaria de evaluar la calidad de la educación consiste en analizar los resultados obtenidos en pruebas internacionales. En la valoración llevada a cabo por el laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación LLECE.

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo para contrarrestar el deterioro en la calidad de la educación superior generado por el crecimiento desordenado de la oferta durante

la década de los 90. Para satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad en materia de calidad de los programas de educación superior, se ha venido implementando el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad Superior, el cual está integrado por la acreditación voluntaria de programas e instituciones, estándares mínimos de calidad y exámenes de calidad de la educación superior ECAES. Mediante este sistema, se han acreditado 138 programas de pregrado en 26 instituciones de educación superior. Que representa el 3,9% del total de programas objeto de acreditación.

El crédito educativo surge a partir del Decreto 0808 de abril 25 de 2002, (RAE 078). Este se establece como mecanismo de la evaluación estudiantil, partiendo del hecho de que el estudiante demuestra cierta presencialidad en su formación académica.

Para que se ejerza un control así como una veeduría por parte de la presidencia de la república y, a su vez, permite a las instituciones tener una autonomía sobre los diferentes parámetros que tienen en la estructuración de los créditos.

Sin embargo, los estándares de calidad de la educación superior determinan el número de créditos por programa académico.

En términos de referencia estudiantil, cada institución de educación superior es autónoma de determinar la validez y la homologación de los créditos académicos cursados cuando se determina una transferencia de programa.

Es un proceso sistemático de enseñanza-aprendizaje en el cual el docente lo ejecuta.

La institución universitaria es autónoma de determinar los procesos de evaluación y guardar pertinencia con la misión, visión y modelo pedagógico.

En concordancia con el Plan de Desarrollo. Titulado “ *Hacia un Estado Comunitario*”, (RAE 135), En el Decreto 1781 de 2003(RAE 088), se evidencia la reglamentación de exámenes ECAES según esto el Presidente de la república decide que uno de los mecanismos para evaluar la calidad de los programas, lo mejor es hacer un examen que se llamará ECAES y determina que la información que se obtiene mediante los Exámenes de Estado constituye un elemento externo, distinto y complementario a la evaluación que realiza cada institución y a las prácticas de valoración y acreditación de programas académicos de educación superior, cuya combinación busca fomentar la calidad de la educación y aportar insumos que generen procesos de reflexión institucional conjunta con el Estado, el sector productivo y la comunidad académica y científica; Que es procedente reglamentar los Exámenes de Estado que se aplicarán a los estudiantes del último año de los programas de pregrado de educación superior.

Es así como los ECAES se constituyen como una herramienta del estado que permite garantizar que al finalizar los estudios, cada estudiante tiene un conjunto de condiciones que los hace aptos para ejercer su profesión.

Según el Decreto 1781 de 2003(RAE 088), los objetivos fundamentales de los ECAES, son:

a) Comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que cursan el último año de los programas académicos de pregrado que ofrecen las instituciones de educación superior.

b) Servir de fuente de información para la construcción de indicadores de evaluación del servicio público educativo, que fomenten la cualificación de los procesos institucionales la formulación de políticas y faciliten el proceso de toma de decisiones en todas las órdenes y componentes del sistema educativo.

Como resultado de los exámenes ECAES se genera un doble análisis: interno en la medida que le permite a la institución mirarse en si mismo y externo, en la medida que involucra por ejemplo al sector productivo para reflexionar en su contexto, dicha reflexión tiene incidencia sobre decisiones futuras en indicadores específicos como el observatorio laboral de la cámara de comercio.

2. Eficiencia. A pesar de los ajustes estructurales en el Ministerio de Educación, todavía es evidente el fraccionamiento de funciones entre sus dependencias, los procesos no documentados y la inexistencia de indicadores de gestión e impacto.

### 3. Modernización y mejor de la gestión de las universidades públicas.

Para apoyar y favorecer el logro de los objetivos propuestos en las instituciones públicas, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de hacienda y crédito público y el departamento nacional de planeación reglamentaran la asignación de recursos del presupuesto de la nación a las instituciones de educación superior. De tal forma que a partir del año 2004 un porcentaje creciente del monto total de dichas transferencias sea asignado con base en indicadores de desempeño por institución.



4. Pertinencia. El gobierno, con el fin de dar garantía pública de la calidad de los programas e instituciones de educación superior, reforzara el sistema nacional de acreditación, el fomento y el ejercicio de la inspección y vigilancia contemplados en el mecanismo de aseguramiento de la calidad de la educación superior, para el cual aplicara las siguientes estrategias:

- a. acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones.
- b. Aplicación obligatoria de los exámenes de calidad de la educación superior ECAES en todas las carreras.
- c. Creación de programas conjuntos de doctorados entre universidades para mejorar el nivel académico y formar docentes e investigadores que reemplazaran la generación saliente.
- d. Fortalecimiento y creación de grupos y centros de investigación.
- e. Fortalecimiento del sistema nacional de información de la educación superior.
- f. Finalmente se impulsara la investigación en la educación superior.

Para el año 2006, se inicia el Quinto Plan de Desarrollo. Titulado “*Estado comunitario, desarrollo para todos*”, (RAE 136), a cargo del actual presidente Álvaro Uribe Vélez.

Este comprende los periodos de 2006 al 2010, frente a la evaluación de la calidad en educación superior este Plan de Desarrollo propone mejorar la capacidad competitiva del país, y buscar solucionar los problemas sociales fundamentales, como son el empleo, la seguridad, la pobreza y la salud mediante el apoyo al desarrollo científico-tecnológico y la innovación en Colombia.

En este Plan de Desarrollo se centra los fines en abordar la cobertura, pertinencia y calidad, referente al desarrollo y crecimiento científico y tecnológico del país.

En cuanto el tema de la evaluación, el Plan de Desarrollo. “*Estado comunitario, desarrollo para todos*”, (RAE 136), ejerce una interacción con la generación del conocimiento articula el área de Incrementar la generación de conocimiento. Para esto se propone que se requiere conocer, comprender y explicar los fenómenos humanos, sociales y educativos, así como incentivar el desarrollo de innovaciones sociales en la transformación y generación de aprendizajes que procuren bienestar y calidad de vida para todos los ciudadanos. La producción de ejecutar y evaluar las políticas públicas, en forma coherente con las demandas y necesidades de bienestar de los ciudadanos.

## 6. CONCLUSIONES

El modelo económico Neoliberal que tomó fuerza en la década de los Noventa, impactó los sistemas de educación en todos sus niveles y se manifiesta en la formulación de los planes de desarrollo colombianos.

De esta manera, el primer acercamiento de pertinencia social, tiene todo que ver con la coherencia entre los discursos económico y educativo, manifiestos en los planes de desarrollo. Pero de otro lado es necesario recalcar el reciente avance en la consolidación del sistema de educación superior en Colombia, que a pesar de su corta vida permite entrever niveles de articulación y coherencia entre varios de sus subsistemas.

La inscripción de la política educativa en la política neoliberal no corresponde solamente a la intención de los gobiernos, sino que es el resultado de los procesos regionales y mundiales en el marco de la globalización.

El agotamiento del sistema económico proteccionista propio de la década de los 80 y su ineficiencia fueron suficientes para dar cabida a nuevas y diversas formas de gestión y administración que no tardaron en incorporarse en los discursos académicos y en todos los subsistemas del Estado colombiano, que paso de ser un Estado paternalista a un Estado Evaluador .

A pesar de que todos los planes de desarrollo se circunscriben en el ámbito del paradigma tecno económico es evidente la mayor preponderancia que en algunos cobra el tema de la educación y en otros la prioridad que se otorga al sistema productivo y del

cambio de vocación laboral colombiana haciendo del sistema educativo un instrumento para su consecución.

El concepto de la pertinencia predominante en los planes de desarrollo, leyes y decretos bien sea implícito o explícito apunta a la pertinencia restringida que instrumentaliza a la educación superior en función de las demandas de los mercados, y en ese mismo orden de ideas se circunscribe en el paradigma tecno económico.

Las diferentes acepciones de la pertinencia se logran evidenciar a través de las intenciones plasmadas en la ley 30 y sus subsiguientes materializaciones, sin embargo esas acepciones relacionadas con la pertinencia en términos de autonomía, pertinencia social, pertinencia del conocimiento, pertinencia curricular, pertinencia financiera y pertinencia con el sector productivo se expresan de manera desagregada y desarticulada, en la cual unas se priorizan sobre las otras.

En los planes de desarrollo y muy particularmente de la ley 30 de 1992, la frecuencia e intensidad alrededor de los procesos curriculares y académicos lleva a concluir que en Colombia actualmente hay un predominio de la pertinencia curricular e institucional, que sirve de herramienta para legitimar el Estado evaluador propio de los actuales modelos económicos.

A pesar de la importancia del tema docente en la consolidación de un sistema de educación superior altamente pertinente a las necesidades del país, no se presta atención de manera directa a la necesidad de cualificación permanente de los mismos.

Evidentemente, la pertinencia sí constituye un concepto para la verificación de la calidad de los sistemas de educación superior. Sin embargo, resulta ser una oportunidad siempre y cuando se trabaje sobre el concepto de pertinencia integral, pues de manera contraria solo se seguiría reincidiendo en los reduccionismos técnicos a los que se encuentra sometido el concepto en la actualidad, es decir a la pertinencia restringida.

En relación con la calidad, es preciso decir que ésta, esta planteada como una política de Estado y no una política de los gobiernos. No obstante las mayores inversiones e importancia que se de al tema de aseguramiento de la calidad si depende del gobierno de turno y del énfasis que se le quiera dar. Para citar un ejemplo el gobierno actual esta en la obligación de seguir la línea de la política de calidad y aseguramiento de la educación superior, pero pone sus ojos en una educación superior técnica y tecnológica de menor duración y mayor productividad. Llevando a desdibujar casi por completo la importancia de la educación universitaria.

En relación con la acreditación de programas de Doctorado y maestría (Rae 29), el artículo 5 del Decreto 2791 destaca entre sus funciones la emisión de criterios y estrategias para la acreditación de programas de doctorado, de tal forma que en un futuro cercano se estará implementado en Colombia el sistema de acreditación de doctorados.

Es evidente la coherencia y articulación lograda entre los diferentes subsistemas del sistema educativo y la forma en que el Estado ha posibilitado más que la integración, el trabajo mancomunado. En este orden de ideas la flexibilización de planes de estudio a

través de ciclos propedéuticos hace más notoria la movilidad que puede lograrse con este tipo de herramientas y que propenden naturalmente por mejorar la calidad del servicio educativo pero en detrimento del bien educativo.

Respecto a la pertinencia en relación con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, existe un interés marcado por la incorporación de las TICs mas allá de los sistemas administrativos, que si bien se ha logrado paulatinamente y su resultado ha representado una mayor articulación y coherencia del sistema educativo superior a través del SNIES, también es cierto que la incorporación de las mismas en los procesos curriculares se ha visto ralentizada, entre otras razones por las limitaciones en la infraestructura y por la falta de una cultura a su alrededor.

En el tema de pertinencia financiera, La rendición de cuentas propia del Estado Evaluador además de haber restringido el gasto del Estado en educación y de haber sujetado las transferencias en relación con la cobertura, cantidad de estudiantes atendidos y la permanencia de los mismos, constituye una sistematización de experiencias, informaciones e insumos que en vez de contribuir a establecer planes de mejoramiento, sirven de justificación para la extinción la educación superior estatal.

Un hallazgo lo constituye que en la actualidad se vienen ejecutando las políticas del plan de desarrollo El Cambio Para Construir la Paz, en otras palabras hay un rezago en la ejecución de los planes de desarrollo y sus políticas.

Al tratar el tema de la pertinencia es preciso diferenciar los discursos que surgen desde y para América latina o para los países industrializados, pues esa transnacionalización de concepciones como lo llama Malagón ha degenerado en anteriores oportunidades resultados nefastos en la aplicación sobre modelos económicos menos desarrollados.

Desde el punto de vista curricular, el agotamiento de los sistemas pedagógicos convencionales llevó a la academia a avanzar en el tema de reformular y replantear sus practicas por unas mas abiertas que satisficieran las demandas no solo de las sociedades sino de los nuevos individuos y con ellos las nuevas formas de aprendizaje, esto con el fin de alcanzar una pertinencia del conocimiento así como las formas de construirlo y apropiarlo.

Mas que una reducción del concepto de pertinencia, existe un desconocimiento de su naturaleza, así es posible hablar de pertinencia institucional, pertinencia social, pertinencia económica, pertinencia pedagógica, pertinencia externa, pertinencia interna, e incluso la pertinencia ocupacional y laboral, entre otros, cada uno de los cuales, tiene un significado de acuerdo al énfasis que se le dé a uno u otro componente, y, a la vez nos permite entender su naturaleza compleja y poco explorada en lo conceptual y en lo práctico. Es evidente el conjunto de dimensiones que la Pertinencia asume de acuerdo también a los discursos pedagógicos subyacentes.

El acceso a la educación superior está supeditado por los requisitos establecidos por la ley 30 de 1992, donde se determina que cualquier estudiante que desee ingresar a el nivel post secundario de educación, debe por un lado, haber terminado la totalidad de la educación básica y media en cualquiera de sus modalidades establecidas por la Ley

General De Educación 115 de 1994, y por otro, haber presentado el examen de ingreso a la educación superior (ICFES). Esto refiere en cuanto a calidad, que los estudiantes que ingresen de un nivel a otro en el sistema educativo colombiano deben tener todos los conocimientos, competencias y constructos del nivel anterior.

Los estudiantes que han finalizado la educación media tienen dos posibilidades de ingreso a la educación superior. Por un lado, pueden acceder a la educación pública o estatal donde el estado garantiza la totalidad de los valores pecuniarios y financieros garantizando el acceso al servicio público educativo. en estas instituciones públicas pueden acceder tantos estudiantes provenientes de niveles económicos superiores y privilegiados, y los de más bajos recursos. Generalmente no se tiene en cuenta el ICFES sino se realiza examen de admisión, y por otro lado la educación privada, donde el individuo es quien cancela la totalidad de los valores financieros, mucha veces por la baja disponibilidad de cupos en la universidades publicas

La expansibilidad progresiva de la educación privada se debe en gran medida a la inexistencia de cupos de las instituciones de educación pública, muchas veces esa expansibilidad se da en instituciones que no han iniciado ni siquiera el proceso de autoevaluación.

El ICETEX, a pesar de su cobertura en el acceso de créditos educativos, sigue siendo un organismo excluyente, pues discrimina peculiarmente a los estudiantes de bajos estratos económicos. Una causa de inequidad y de imposibilidad para acceder a la educación superior, se debe al bajo nivel socio económico de los individuos. Estos tienen la



posibilidad de permitir el acceso a créditos educativos financiados por el ICETEX, pero un factor influyente en el proceso de aprobación de crédito, es no tener un deudor que le permita sostener la deuda al estudiante

La cobertura no es un factor que la IES puede manipular desenfrenadamente, para garantizar la accesibilidad de la educación superior. Esta tiene sus mecanismos reguladores que permiten fomentar niveles de calidad según los procesos de autoevaluación, evaluación por pares académicos y acreditación por el CNA.

En la cobertura no se trata de ampliar la matrícula académica ni el número de cupos de las instituciones de educación superior, más bien se trata de posibilitar en las mejores condiciones el acceso a la educación.

El costo de la matrícula no es el único factor que limita el acceso de los más pobres a la educación. Pues se ha evidenciado que es más costoso la sostenibilidad y la permanencia en el sistema educativo.

No basta con llevar instituciones de educación superior a las regiones más pobres, vulnerables y apartadas de las áreas urbanas, se trata de establecer condiciones óptimas y adecuadas que posibiliten tener condiciones de calidad.

En cuanto al concepto de competencias se refiere, se puede decir que éste ha sufrido una transformación permanente y cíclica. En principio, era visto como la habilidad para desempeñar cierto tipo de tareas operativas y de mano de obra. Posteriormente, se

redefinió para ser adoptado en la educación básica, media y superior. En este periodo, su énfasis se trasladó al desarrollo de saberes específicos académicos como la lectura, la escritura, la ciudadanía, etc. Sin embargo, actualmente la utilización y formalización de las mismas se encaminan nuevamente por el área del aumento de la productividad en la empresa, es decir, todo el desarrollo de capacidades manuales para responder a las expectativas industriales.

Las competencias pueden tener más origen en un modelo económico que pedagógico. Por ello es importante tener en cuenta que el concepto de competencias se aborda, principalmente, en respuesta a la implementación de un modelo económico que se adoptó desde la Constitución política de 1991. Esta característica también atraviesa el desarrollo de las otras categorías. Los planes de desarrollo y los planes decenales de educación dan cuenta de dicha continuidad y preocupación por enfocarse hacia la industria, la ciencia y la tecnología desde la cualificación de la mano de obra.

El mecanismo de rendición de cuentas –típico del modelo económico adoptado desde la Constitución de 1991-, pudo haber sido utilizado como elemento distorsionador en la sociedad, dado que presenta la idea de resultado de una consulta ciudadana. La rendición de cuentas trae consigo una fase de evaluación y ésta una focalización en competencias.

Dado su origen, el concepto de competencia surge primordialmente para suplir las necesidades empresariales y en el contexto de la educación técnica y tecnológica. Por ello, está siendo desarrollado en la educación superior desde esta perspectiva; de ahí que

instituciones como el SENA y otras dedicadas a la formación técnica y tecnológica estén participando en la definición de dichas habilidades.

Es necesario aclarar que en la mayoría de referencias de los documentos legislativos para ‘evaluar las competencias’ es una de las maneras para referirse a la calidad como criterio en la educación superior. La calidad se define a través de la utilización de otros conceptos, pero no se especifica verdaderamente qué significa o cuáles son los criterios para definir la calidad en la educación superior.

El proyecto educativo institucional juega un papel primordial y es, finalmente, por el cual definen las competencias de las instituciones educativas. Sin embargo, al no tener claro qué es la calidad desde la legislación, cada institución educativa puede definir competencias como criterio de calidad y dejarla implícita o definir verdaderamente lo que significa ese proceso en ese lugar de enseñanza. Para que el proyecto educativo institucional haga explícita la función de la institución en relación con la sociedad, el Estado debería proveer unos parámetros claros de lo que debe ser la calidad.

El uso de la palabra *competencia* se ha tratado como un criterio de calidad en los planes de desarrollo. También es importante señalar que existe coherencia entre los planes de desarrollo y los planes decenales de educación, respecto al enfoque que se da a las competencias. Actualmente, la educación básica y media poseen una amplia definición de los criterios a tener en cuenta para garantizar ese ‘saber-hacer’. Sin embargo, las competencias para la educación superior se encuentran actualmente en proceso de

definición y consolidación. Iniciativas extranjeras adoptadas por algunas universidades colombianas están siendo estudiadas.

Los ECAES surgen como respuesta a una necesidad industrial y como lineamientos para determinar las competencias *laborales* que los profesionales deben poseer para acoplarse al mundo laboral exitosamente y, a la vez, que el país entre a competir a nivel internacional en un nivel industrial.

En todo caso, la creación de pruebas y sistemas de evaluación con miras a identificar el nivel en las competencias, fija parámetros para garantizar la calidad. Un ejemplo es el número de requisitos para obtener un registro calificado en cualquier institución educativa. Otro ejemplo, se puede enmarcar desde la regulación en la educación *no formal*, ahora denominada ‘educación para el trabajo y el desarrollo humano’.

El ICETEX, a pesar de su cobertura en el acceso de créditos educativos, sigue siendo un organismo excluyente, pues discrimina peculiarmente a los estudiantes de bajos estratos económicos. Una causa de inequidad y de imposibilidad para acceder a la educación superior, se debe al bajo nivel socio económico de los individuos. Estos tienen la posibilidad de permitir el acceso a créditos educativos financiados por el ICETEX, pero un factor influyente en el proceso de aprobación de crédito, es no tener un deudor que le permita sostener la deuda al estudiante la cobertura no es un factor que la IES puede manipular desenfrenadamente, para garantizar la accesibilidad de la educación superior. Esta tiene sus mecanismos reguladores que permiten fomentar niveles de calidad.

La cobertura no se trata de ampliar la matrícula académica ni el número de cupos de las instituciones de educación superior, más bien se trata de posibilitar en las mejores condiciones el acceso a la educación.

El costo de la matrícula no es el único factor que limita el acceso de los más pobres a la educación. Pues se ha evidenciado que es más costoso la sostenibilidad y la permanencia en el sistema.

No basta con llevar instituciones de educación superior a las regiones más pobres, vulnerables y apartadas de las áreas urbanas, se trata de establecer condiciones óptimas y adecuadas que posibiliten tener condiciones de calidad.

Se evidencia como en el transcurso de los diferentes Decretos, Leyes y demás documentos analizados, la evaluación toma diferentes formas de acuerdo con el objeto que se pretenda medir; así pues se tiene evaluación financiera, evaluación de infraestructura, evaluación académica y de procesos. Estos tipos de evaluación permiten determinar una intencionalidad política y de mercado, que en ocasiones no tienen un horizonte claro frente a las verdaderas necesidades que se deberían manejar en los diversos contextos sociales del país.

Con el fin de darle importancia al concepto de evaluación se debe tener en cuenta que las diferentes políticas que se han generado en el transcurso del tiempo, parece tan solo responder a las necesidades mediatas de un plan de gobierno de turno, en evaluación la

construcción sobre políticas parece ser escasa y no permite evidenciar procesos claros frente a la constitución educativa.

La creación de conocimientos no pueda asimilarse siempre a la investigación en sentido estricto, es la necesidad de formar personas creativas, capaces de asumir los retos derivados de la rápida transformación social y material contemporánea y de consolidar comunidades capaces de promover el desarrollo de los distintos campos, los indicadores que deben tenerse en cuenta en un proceso evaluativo.

Aunque la evaluación es un producto de una evaluación externa, esta utiliza la autoevaluación como su principal herramienta.

La autoevaluación explica responsabilidad y la creación de un modelo a seguir para explorar las prácticas en relación con las intencionalidades académicas y organizacionales de una institución. Así mismo es necesario consolidar y constituir la investigación evaluativa para todas las instituciones de educación superior en Colombia, ya que esta permite generar el verdadero sentido de la evaluación y a la vez contribuye a que las dinámicas de construcción institucional permitan darle un sentido a la educación.

Cuando se habla de instituciones resulta necesario enfatizar el vínculo entre pertinencia y calidad: a la exigencia académica sobre la calidad de los programas, que también resulta ser esencial cuando se juzga sobre la institución como un todo, se añade, en este caso, una exigencia particular relacionada con su papel social.

El vínculo entre la institución y su contexto no se expresa sólo en la necesidad de que a través de la formación, la investigación y la proyección social se presten servicios de calidad a las distintas comunidades; la institución debe contribuir también al desarrollo científico, cultural, económico, político y ético de las regiones y también del país.

Se debe recordar que los instrumentos de evaluación como los ECAES constituyen una herramienta del estado que permite garantizar que al finalizar los estudios, cada estudiante tiene un conjunto de condiciones que los hace aptos para ejercer su profesión.

Una importante limitación a tener en cuenta es la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión; se desconoce en la práctica la especificidad de la gerencia y la administración como disciplina distinta de la docencia. Los buenos docentes se convierten en malos administradores, ante la inexistencia de capacitación específica para las funciones de gerencia. Así mismo la inestabilidad de los mandos impide el aprendizaje institucional y propicio la improvisación.

Pese a que la acreditación es un proceso que pretende materializar la calidad de la educación superior en Colombia, también se señala como un instrumento para reconocer públicamente a la institución y es a la vez una fuente de información.

Se debe tener en cuenta que los resultados de la acreditación deben ser sometidos a una lectura contextualizada con la intencionalidad formativa (misión o visión) de lo contrario pierde su sentido.

Se muestra como la evaluación como indicador de calidad debe ser orientada en sus inicios en la preparación y calificación de los docentes y las personas que se involucren en este proceso.

Resulta necesario enfatizar el vínculo que existe entre pertinencia y calidad frente a la evaluación, ya que la exigencia académica sobre la calidad de los programas, que también resulta ser esencial cuando se juzga sobre la institución como un todo, se añade, en este caso como una exigencia particular relacionada con su papel social.



## 7. REFERENCIAS

Álvarez, R. & Lázaro, M. (2002). *Calidad de las universidades y orientación universitaria*. Ediciones Ejilbe.

Arias, Gómez. (2009). *Políticas Públicas y Crisis de la Pedagogía en Colombia*. En revista *Nodos y Nudos*. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá

Ascuá (2008) *Memorias Foro Internacional. El sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Colombia*. Bogotá.

Atcon, R. (2005). *La Universidad Latinoamericana: Clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina*. Serie de documentos de trabajo # 4. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Barnett, R. (2001). *Los límites de la competencia: el conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.

Bogoya D. 2003. Cobertura y calidad, futuro con equidad. Ministerio de educación nacional, entrevista personal, Recuperado el día 8 de febrero de 2009, de URL: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-88003.html>.

Brunner, J. (1990). *Educación Superior en América Latina, Cambios y Desafíos*. Editado por el Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile.

Centro Interuniversitario de desarrollo CINDA (2003). *Políticas Públicas: demandas sociales y gestión del conocimiento*. Santiago de Chile.

Congreso de la república, (1992). Ley 30 de 1992. Recuperado el día 28 de marzo de 2009, del sitio Web [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86437\\_Archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86437_Archivo_pdf.pdf)

Congreso de la república, (2002). Ley 749 del 2002. Recuperado el día 13 de mayo de 2009, del sitio Web [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85847\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85847_archivo_pdf.pdf)

Congreso de la república, (2002). Ley 1002 del 2005. Recuperado el día 16 de mayo de 2009, del sitio Web [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley\\_1002\\_2005.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_1002_2005.html)

CRES, (2008). Declaración de la conferencia regional de la educación superior en América latina y el Caribe.

Díaz, M., et al. (2006). *Educación superior: horizontes y valoraciones relación PEI-ECAES*. Editorial Bonaventuriana, USB Cali: Santiago de Cali.

Dias Sobrinho, J. (2008<sup>a</sup>) *Calidad, pertinencia y relevancia: relación con el resto del sistema y la sociedad; responsabilidad social de la educación superior*. CRES.

Dias, Sobrinho. J. (2008c). *Cambios y reformas en la educación superior. Capítulo II. En: La Educación Superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la conferencia mundial de 1998*. Editorial Multimedios PUJ. Colombia.

Dias, Sobrinho, J. (2008) *Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña*. CRES.

Gazzola, A. & Pires, S. *Hacia una Política Regional de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior Para América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC, 2008. Caracas, Venezuela.

Gimeno, S., Pérez, G. & Mc Donald, B. (1991). *Evaluación Su Teoría y su Práctica*. Caracas, Ediciones Morata.

González, L. & Espinosa, O. (2007) *Calidad de la educación superior en América latina y el Caribe concepto y modelos*.

Global University Network for Innovation, GUNI (2006). *La Educación Superior en el mundo 2007: Acreditación para la garantía de la calidad: ¿qué está en juego?* Ediciones Mundi prensa. Madrid, Barcelona y México 2006.

ICFES, *Estadísticas de Educación Superior 2002*, Resumen Ejecutivo, Bogotá,

López Segrera, F. (2007) *Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial*. En publicación: escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos. López Segrera, F. CLACSO, Consejo latinoamericano de ciencias sociales. Noviembre 2007.

Lucio, R. & Serrano, M. (1992). *La Educación Superior: tendencias y políticas estatales*. Tercer mundo Editores. Colombia.

Malagón, L. (2005). *Universidad y sociedad: pertinencia y educación superior*. Bogotá: Magisterio.

Malagón, L. (2007). *Currículo y Pertinencia de la Educación Superior*. Bogotá. Magisterio.

Ministerio de Educación Nacional, Plan Decenal 1996-2005, Plan Decenal 2006-2016  
pagina oficial: [www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co)

Ministerio de educación nacional, (2003). Decreto 2566 del 2003. Recuperado el día 3 de marzo del 2009, del sitio web [http://www.ascun.org.co/Red%20Seis/Informacion%20MEN/decreto\\_2566.pdf](http://www.ascun.org.co/Red%20Seis/Informacion%20MEN/decreto_2566.pdf)

Misas, G. (2004), *La educación superior en Colombia*, Universidad nacional de Colombia.

Morin, E. (2000). *Los Siete Saberes Necesarios Para La Educación del Futuro*. Elaborado para la UNESCO como contribución a la reflexión internacional sobre como educar para un futuro sostenible. Ministerio de Educación, ICFES y UNESCO. Colombia.

Naidorf, G. & Horn (2007). *La Pertinencia Social de la Universidad Como Categoría Equívoca*. En Revista Nómadas Numero 27. Colombia.

Orozco, L (2001). *Educación superior desafío global y respuesta nacional I*. universidad de los Andes, Facultad de administración.

Pedró, F. & Puig, I. (1999). *Las reformas educativas: una perspectiva política comparada*. España.

Tünnermann B. (2000). *Educación Superior y Sociedad. Pertinencia Social y Principios básicos para orientar el diseño de Políticas en Educación Superior*. Vol. 11 N 1-2.

Tünnermann, B. (2008). *La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Pontificia Universidad Javeriana, UNESCO, IESALC, Colombia.

Tobón, S. (2006). *Competencias en la educación superior: políticas hacia la calidad*. Bogotá: ECOE ediciones.

UNESCO, Conferencia Mundial sobre Educación Superior, 1998, *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, Versión disponible en Internet.

Uriel, G., Abad, A & Díaz, P. *Bases para una política de calidad de la Educación superior en Colombia*.

Vega, Alexander s.f. Calidad de la educación universitaria y los retos del siglo XXI.

Recuperado el día 5 de junio del 2009, del sitio web: <http://www.monografias.Com/trabajos/caleduretos/caleduretos.shtml>

Yarce, Lopera & Pacheco, (2001). *La Educación Superior en Colombia*. IESALC, MEN, ICFES 2002.

## **8. ANEXOS**

8.1. Tabla número 1: Consolidado de documentos trabajados en el estado de arte.

8.2. Evolución Ley 30 1992. (Ver medio magnético)

8.3. Mapa Ley 30 1992 (Gráfico 1).

8.4. Consolidado RAE's. (Ver medio magnético)

8.5. Tabla número 2: Documento excluidos del análisis.