

MARCO CONTEXTUAL

A. Educación superior: panorama global

Con el propósito de comprender el contexto en el que aparecen los documentos públicos e institucionales que conforman nuestro corpus, hemos de mirar los acontecimientos nacionales que permiten conocer la situación de la educación superior en el periodo que aquí estudiamos: 2003-2013. También es preciso conocer la relación entre tales acontecimientos y otros de orden internacional que sirven de orientadores para las decisiones y dinámicas internas. Yendo de lo global a lo local, presentaremos primero un panorama global de la educación superior para luego hablar de la particularidad de Colombia.

Relación entre política económica y política de educación superior

Empezaremos señalando la tendencia a nivel global que asume que “La prioridad a la educación en las estrategias de desarrollo estuvo siempre basada en el argumento según el cual ella es la única variable que afecta simultáneamente a la equidad social, a la competitividad económica y al desempeño ciudadano” (Tedesco, 2000, p. 91). Esta situación nos presenta los asuntos principales que se relacionan con la educación. Especial atención para este trabajo tiene el vínculo entre competitividad económica y educación, en tanto que nos ocupamos aquí de la educación superior y en esta tal relación se expresa en su plenitud. La competitividad económica de los países determina las relaciones de poder que modela el orden político del mundo entero y nuestro país y sus políticas de educación entran en este panorama mundial. Lo que se presenta a continuación pretende ilustrar la relación entre las políticas públicas de educación superior de Colombia y el orden económico vigente.

Según palabras de André-Noël Roth Deubel, una política pública

designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por 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 (Roth, 2006, p. 27).

En otras palabras, una política pública puede entenderse como un marco general de objetivos colectivos de una sociedad que, mediante acciones de instituciones gubernamentales, dirigen su atención a una situación particular. Debido a que la política pública sobre educación superior se inscribe dentro del conjunto de las políticas públicas, para quien investigue documentos públicos e institucionales de educación superior es necesario reconocer el marco en el que estos emergen, no sólo para ver hasta qué punto aquellos son resultado de este marco, sino también cómo se articulan con este. Comenzaremos entonces por señalar las relaciones entre los discursos internacionales y regionales (Latinoamérica) con el nuestro, puntualmente en lo que a educación superior se refiere.

Para empezar, un primer aspecto que resalta es la constante dependencia de Colombia con países económica y políticamente más poderosos. Si bien nuestro país registra desde mediados del siglo XIX un acompañamiento de otros países en materia de educación¹, hablamos de dependencia y no solo de acompañamiento a partir de la segunda mitad del siglo XX, porque la construcción de una política educativa en el país está determinada por los Programas de ajuste estructural (PAE) que impone el Banco Mundial (en adelante BM) y las distintas organizaciones que lo conforman. La atención que genera el Banco mundial en los estudios sobre las políticas de Educación superior se justifica señalando que, como afirma Ball (2014),

A pesar de que durante la década de 1990 el Banco Mundial contribuyó solamente en un 0.5% del gasto global en educación, su influencia es desproporcionada y 'se manifiesta a través de las asesorías técnicas, los

¹ Por ejemplo, con las llamadas Misiones alemanas, y una intervención de países desarrollados mediante los planes Curri y Atcon en las décadas de 1950 y 1960, cuando el Banco Mundial entrega el primer crédito a Colombia en 1963 (Muñoz, 2013, p. 52).

consultores, la capacitación de funcionarios en el exterior, los informes específicos y los condicionamientos de las deudas' (Kelsey citado por Ball, 2014 p. 10).

Aclaremos pues cuáles son las características de la presencia de este organismo transnacional y multilateral en la construcción de políticas públicas en nuestro país.

El BM es un organismo creado en 1944 inicialmente para la reconstrucción en época de posguerra; sin embargo, ahora su principal objetivo es la lucha contra la pobreza. América Latina comienza a tener relaciones con esta organización en este marco de acción. El BM encuentra en la colombiana, al igual que en otras sociedades de América Latina, una sociedad con necesidades en infraestructura y en gobernabilidad, por lo que, si bien, hay urgencia de préstamos, su inestabilidad económica es un obstáculo para asumirlos. Es por ello que los créditos se otorgan sujetos al seguimiento de unas condiciones que el mismo BM establece y que pretenden “ordenar” las finanzas públicas como garantía de la posibilidad de pago. Es de este modo que una medida de orden económico como un préstamo se convierte en una con alcances políticos y sociales; es así como un organismo financiero termina haciendo las veces de asesor en política económica de los países, mediante los organismos multilaterales que lo conforman, pues sin esta asesoría, los países no logran cumplir ni con los requerimientos técnicos de solicitud de créditos ni con las garantías de pago. Entonces se imponen cambios en la política económica del país, por ejemplo, a través de ajustes fiscales, los cuales pretenden mitigar el déficit fiscal de la nación mediante la reducción en el gasto público social. De este modo, lo que ocurre es que la dependencia no es solo de orden económico, sino que tras ella Colombia sigue lineamientos acerca de sus políticas públicas. La política educativa está entre estas².

² Acerca del rol del Banco Mundial en la construcción de la política de educación superior colombiana, la tesis para el título de Maestría en Política social de Camilo Ernesto Muñoz Cabrera, es bastante detallada en sus explicaciones de los distintos momentos y modos en los que este organismo internacional ha creado relaciones

Ahora bien, a pesar de que hay organizaciones internacionales como el BM que orientan al país en asuntos fiscales y comerciales³, esta dependencia no siempre se manifiesta en el plano directamente económico, sino también a través de unos estándares educativos a alcanzar. Estos tienen un carácter de obligatoriedad en tanto que de ello depende la inclusión o exclusión del país en la comunidad internacional y su mercado laboral y de bienes. Ya desde el informe acerca de la educación universitaria que presenta Rudolph Atcon como asesor de la Unesco durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, está presente el interés por crear políticas de educación superior con alcances regionales (Atcon, 1963: 86); también Europa ha venido trabajando en ello desde la Declaración de Bolonia (que ya tiene sus antecedentes en el *Programa Erasmus* en 1987), consolidando finalmente el *Espacio Europeo de Educación Superior*, con lo cual hay un compromiso expreso por promover la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores en los países que suscriben el acuerdo, al igual que la cooperación en medidas garantes de calidad. En términos generales se trata de una “promoción de las medidas Europeas necesarias en educación superior, particularmente dirigidas hacia el desarrollo curricular, cooperación entre instituciones, esquemas de movilidad y programas de estudio, integración de la formación e investigación” (Declaración de Bolonia, 1999, p. 2).

Lo que se observa es que ha venido creándose un interés en la consolidación de espacios supranacionales que coordinen una política común en educación superior. ¿Qué razones respaldan este interés? Para entender esto es preciso reconocer la relación que hay entre educación superior y crecimiento económico pues esta es la razón que explica que hoy se esté pensando la educación terciaria

de dependencia de nuestro país con sus lineamientos y recomendaciones en calidad de asesor (está incluida en las referencias).

³ Basta ver el tono de sus informes en los que sus sentencias son presentadas como el mejor modo de construir país. Esto no está exento de una ideología que acepta postulados sobre la construcción de sociedades del conocimiento en las que impera el mercado como medida de toda comprensión de la vida humana. El problema con esto es que se naturaliza este modo de construir sociedades y los países que aceptan el rol asesor de estos organismos internacionales lo asumen como la única opción para seguir el camino del mundo desarrollado entendido hoy como sociedad del conocimiento.

como un asunto transversal entre países. Como señala Claudio Rama, quien ha sido director del instituto internacional de la UNESCO para la educación superior en América Latina y el Caribe (IESALC),

[...] la protección y competitividad se transforman en los elementos de la nueva tensión, que integra lo global y lo local, y donde las determinantes de calidad, equidad o institucionalidad comienzan a estar sujetas a la efectiva competitividad. La autonomía universitaria o la libertad de mercado, también se sujetan a las nuevas variables que modelan a los Estados, una de las cuales crecientemente está asociada a su capacidad de competir en los nuevos escenarios de incertidumbres globales (Rama, 2005).

En otras palabras, lo que Rama señala es que en un mundo globalizado en donde el mercado impone sus dinámicas, la competitividad es el criterio que determina las acciones de los Estados y de organizaciones transnacionales⁴. Es la idea actual de competitividad la que hace necesaria la cooperación o acción entre países y hace impensable la idea de un mercado nacional que se mantenga al margen del conjunto; la competitividad es entonces la condición necesaria para estar en el juego. Para ello, el conocimiento especializado y las aplicaciones tecnológicas son aquello que permite posicionar una economía entre las óptimas o las rezagadas. Es aquí cuando comienza la educación superior a ser un tema de interés para cada país, pues es el sector educativo el que tiene relación directa con el sector laboral y, por ende, con el sector productivo de la sociedad. Si bien es cierto que los créditos que otorgan organismos internacionales como el Banco Mundial apuntan más a atender la educación primaria que la terciaria (Muñoz, p. 62)⁵, el propósito de esta preocupación está también en el mejoramiento de la

⁴ En el siguiente apartado se explicará la particular relación de los Estados con el sector productivo y organizaciones internacionales; este fenómeno se presenta como una característica propia de la crisis de los Estado-nación en nuestras sociedades actuales.

⁵ Esto en tanto que tal inversión tiene tasas de retorno más altas que las de inversión en educación superior. Además, es considerada por estos organismos como el camino expedito para la reducción de la pobreza en tanto que disminuye niveles de analfabetismo y es básico en la formación de capital humano. Lo que acompaña estas consideraciones es el supuesto de que la educación superior no debe ser subsidiada como la primaria en tanto que las clases medias y altas, que son quienes acceden a este servicio, pueden pagarla; no es conveniente que el Estado asuma esta responsabilidad pues debe ocuparse de la población más vulnerable de la sociedad (p. 61-63) y con esa medida no lo estaría haciendo sino al contrario, estaría promoviendo la inequidad al apoyar a los sectores más favorecidos de la sociedad. Este supuesto es motivo de debate según profesores y estudiantes de la educación superior universitaria, quienes afirman que El estado está desatendiendo su responsabilidad con este

competitividad; en todo caso y con la atención en distintos frentes, el interés último es la competitividad de un país, para lo cual la calidad de la educación (desde pre-primaria hasta terciaria) es principal, pues es la condición *sine qua non* que permite alcanzarla. La calidad es un concepto que incorpora una serie de condiciones específicas (de las cuales hablaremos en el apartado que presentamos a continuación) que exigen un acuerdo transversal entre las naciones y son de interés regional, en tanto que las economías nacionales son dependientes las unas de las otras. Es en este contexto donde hay un interés al interior de los países por formular una política pública de educación superior, pues resulta prioritario hablar de calidad como eje central que oriente la totalidad del proceso educativo. Entonces, es importante tener claros los criterios que permiten hablar de educación con calidad y estos se determinan en marcos transnacionales, debido a que la calidad de la educación superior tiene una relación estrecha con la competitividad y esta, a su vez, con el mercado global. Esta cadena de hechos le permite a Claudio Rama plantear que: “en el actual contexto de la globalización es que efectivamente se están formulando políticas públicas en educación superior, y que en las etapas anteriores, las políticas fueron reacciones o respuestas a exigencias de la coyuntura política” (Rama, 2005), a partir de sus investigaciones sobre el sector de la educación en América Latina.

En el orden internacional, el crecimiento económico es una condición fundamental y para ello la competitividad es un concepto central. Este se acuña en el marco de un mundo globalizado en el que la interdependencia de los países es una característica principal y es por ello que al hablar de competitividad los criterios se establecen en tal marco. La calidad de la educación es un factor determinante cuando se habla de competitividad y su definición pasa por acuerdos y normatividad

sector y está trasladándola al usuario (financiar la demanda y no la oferta). Esto lo explica Muñoz en su estudio interpretativo de documentos clave del Banco Mundial acerca de sus acciones en la región. Muñoz habla específicamente del asunto, enfocándose en el concepto capital humano que presenta el BM en el documento Estrategias para el sector educación, publicado en 1980 (p.55).

Junto a lo anterior y con base en numerosas investigaciones del BM, otro supuesto importante es que la educación pre-primaria y primaria son esenciales para el futuro desempeño académico. Entonces, las recomendaciones del BM apuntan a fortalecer los procesos de formación de estas etapas en tanto que son fundamentos de la educación secundaria y terciaria.

de carácter internacional. Esto ha llevado a los países a iniciar o a fortalecer procesos que son claves en su afán por ser competitivos en la economía mundial; uno de ellos es la creación o aprobación de una política pública interna sobre educación superior, la cual si bien es el resultado de una determinación nacional, viene empujada por una presión creciente del orden internacional para establecerla y, en cierto modo, responde a ello.

Con el propósito de responder satisfactoriamente al interrogante sobre el interés actual (impulsado desde mediados del siglo XX) por promover políticas de educación superior supranacionales, debemos caracterizar el tipo de sociedades que construye el orden mundial actual. Debemos hablar, entonces, de las sociedades del conocimiento.

Sociedades del conocimiento

Las formas emergentes de organización social se apoyan en el uso intensivo del conocimiento y de las variables culturales, tanto en las actividades productivas como en la participación social. En este contexto, las instancias a través de las cuales se producen y se distribuyen los conocimientos y los valores culturales –las instituciones educativas, los educadores, los intelectuales en general– ocuparán un lugar central en los conflictos y en las estrategias de intervención social y política (Tedesco, 2000: 57)

Comenzamos citando las palabras de Juan Carlos Tedesco porque señalan el rol preponderante que asumen las instituciones educativas en las sociedades contemporáneas en las que el conocimiento es el eje central de toda la organización social; es por esto que se habla de sociedades del conocimiento. Nuestro propósito a continuación será caracterizar este nuevo orden a partir de algunas nociones que le son esenciales y que nos permitirán, al finalizar este apartado, entender la importancia que tiene aquí el concepto de competencias y el lugar de este cuando se habla de educación superior. Todo esto con el propósito de comprender el panorama mundial en el que hablar de competencias es la tendencia que determina

la educación en general y la terciaria en particular, en correspondencia con el objetivo de nuestra investigación.

Si bien el conocimiento siempre ha sido un factor de poder en las comunidades humanas, el orden mundial actual lo ha hecho central. Esto se explica porque las condiciones económicas de los países (en términos de competitividad y desarrollo) determinan las relaciones de poder entre éstos y aquellas condiciones dependen de la producción y distribución que hagan del conocimiento y de sus aplicaciones tecnológicas. Esto determina la estructura del mundo actual, que se puede caracterizar en tres aspectos claves:

El primero de ellos es la organización del trabajo. Se comienza el siglo XX con un modelo fordista de organización del trabajo en el cual algunos pocos, por su conocimiento sobre los procesos técnicos encausados a mejorar la productividad, dirigen las actividades productivas, mientras otros son, masivamente, mano de obra de baja cualificación (Tedesco, 2000: 59). Finalizando el siglo XX, la situación era otra debido, entre otros factores, a la masificación del acceso a la educación. Ahora hay una mano de obra cualificada que cambia las relaciones entre los agentes productivos dejando atrás las relaciones verticales tan marcadamente jerárquicas, para construir redes de relaciones cooperativas y horizontales. Esto supone que conseguir algún objetivo en el ciclo de producción no depende ahora de una cabeza coordinadora de la fuerza bruta (empleados), sino más bien que, para lograr tal objetivo, es necesaria la cooperación de todos los implicados, no en calidad de subordinados, sino de colaboradores iguales. Este fenómeno pone en el escenario el concepto de competencias pues, para lograr exitosamente lo propuesto, todos los agentes confían en la competencia de las otras partes⁶ lo cual exige que todas estas tengan un acceso semejante al conocimiento, un nivel de cualificación similar que permita una integración provechosa. Cuando desaparece la idea de un grupo

⁶ Es necesario tener en cuenta que la producción de las empresas no se ejecuta ahora en un solo lugar, sino que las empresas pueden dividir su ciclo de producción entre varios países (esto es debido a las diferencias geográficas en cuanto a precios de mano de obra, materia prima y a las facilidades de comunicación y movilidad del mundo de hoy). El mundo es entendido como la "factoría global", para decirlo en términos utilizados por la OCDE (OCDE, 2014, p. 68)

de personas bien preparadas que explotan a otras que no lo están, la productividad de las empresas depende de que todos aquellos que las conforman sean competentes y no que solo quienes están en el sector directivo del ciclo productivo lo sean. Entra en juego la noción de capital humano que hace referencia a la cualificación de los vinculados al mercado laboral. Las competencias

se definen como un grupo de conocimientos, atributos y capacidades que pueden aprenderse y que posibilitan a los individuos a realizar a una actividad o tarea de forma exitosa y consistente, y pueden construirse y extenderse a través del aprendizaje. La suma de todas las competencias disponibles para la economía en un momento dado forma el capital humano de un país (OCDE, 2014, p. 88).

Lo que citamos aquí es la relación que la OCDE establece entre el concepto de competencias y el de capital humano. Ambos son inherentes a la actual organización laboral en la que muchos aspectos han cambiado con respecto al modelo fordista (el reemplazo de la explotación por la exclusión, la responsabilidad social por la personal en lo relativo a los niveles de bienestar, etc.). Aquí solo mencionamos el aspecto que nos permite hablar de nuestro asunto: el concepto de competencias.

El segundo aspecto clave que caracteriza al mundo actual es la crisis del Estado-nación que genera cambios en la estructura social y política. El flujo global de capitales y de información es una característica determinante del nuevo orden pues determina, entre otras cosas, transformaciones en el ámbito laboral y la disminución de la capacidad del Estado para regular a este último. Las consecuencias en términos de identidad política y social (el ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática, por ejemplo) son varias; aquí nos interesa en particular señalar lo que sucede en el mercado laboral, pues este tiene una relación directa con nuestro asunto: la educación superior. Es de esto que hablaremos a continuación.

La flexibilidad y la movilidad son características del actual mercado laboral y se están transfiriendo al ámbito de la educación terciaria con implicaciones en todo el proceso formativo de los individuos. Si se tiene en cuenta la idea de la “factoría

global”, se comprende que las oportunidades de trabajo están repartidas en el mundo entero. Entonces, las personas ya no pueden limitarse al espacio geográfico en el que han crecido y se han formado, sino que, de la capacidad de movilidad dependerá su posibilidad de mejores oportunidades laborales. Aquí es preciso señalar que como la organización del trabajo es horizontal, si bien ya no hay (o se pretende que así sea) jerarquías ascendentes, hay centros y periferias. Los lugares en los que se desarrollan los trabajos que exigen personal con la más alta cualificación son los centros, es lo más apetecido en el mercado laboral. Si bien se ha masificado el acceso a la educación, no es para todos de la misma calidad, lo cual explica que, aunque el nivel de cualificación del empleado promedio sea más alta que en el modelo fordista, no alcanza aún una alta cualificación (este es uno de los temas de las discusiones cuando se habla de equidad en la educación). Tengamos en cuenta que el tema de la calidad está siempre presente.

En particular, la flexibilidad es una característica clave para entender lo que se está pensando respecto a la educación superior desde las organizaciones internacionales que se ocupan del tema, o en espacios como el Espacio Europeo de Educación Superior o en documentos institucionales de universidades en nuestro país, como lo es la política de flexibilidad de la Universidad El Bosque. Hablar de flexibilidad nos permite entender la distinción entre competencias blandas y competencias cognitivas, en términos de la OCDE; y esto tiene una relación estrecha con la organización laboral. Veamos:

La liberalización comercial y de capitales de las últimas décadas favorece el papel de las competencias como fuente de la competitividad económica (Lall, 2000). Este mismo proceso de liberalización ha facilitado la adopción de nuevas formas de organización empresarial, en particular aquellas que distribuyen sus etapas productivas entre varias zonas geográficas. De ello se deriva una nueva forma de organización laboral caracterizada por la horizontalidad, la flexibilidad y la capacidad de adaptación. Estos atributos generan una demanda adicional de competencias muy diversas, que abarcan desde conocimientos técnicos relacionados con el mundo digital a ‘competencias blandas’ tales como la capacidad de respuesta ante múltiples escenarios (*agile thinking*), la comunicación interpersonal o la capacidad de operar en entornos multiculturales y dispersos geográficamente (Oxford Economics, 2012). (Citados por OCDE, 2014, p. 68)

La flexibilidad hace referencia a la capacidad para transformar actitudes o conocimientos de acuerdo a las distintas situaciones que puedan presentarse. Richard Senett dice lo siguiente al respecto: “A los trabajadores se les pide un comportamiento ágil; se les pide también –con muy poca antelación- que estén abiertos al cambio, que asuman un riesgo tras otro, que dependan cada vez menos de los reglamentos y procedimientos formales” (Sennett, 2000, p. 9). Esta condición del mercado laboral actual exige, además de un conocimiento de los procedimientos técnicos para la realización de una labor (competencias cognitivas), otras habilidades que tienen que ver más con actitudes y conductas (competencias blandas), tal como lo presenta el informe de la OCDE. Esto es de significativa importancia para la educación superior en tanto que esta es entendida como una preparación para el trabajo y, por lo tanto, se le impone la exigencia de formar a sus estudiantes en las nuevas competencias que aparecen en el espectro de la vida laboral.

A corto plazo, es ineludible invertir en la mejora de los programas de educación y formación técnica y profesional. Entre sus contenidos son especialmente relevantes los relativos a competencias de carácter general o blandas, que faciliten el acceso al mercado laboral al finalizar el periodo formativo y permitan a los actuales trabajadores adaptarse a un mercado laboral cambiante, actualizando sus competencias y favoreciendo su movilidad. La participación y coordinación con el sector privado es muy importante, tanto para orientar sobre las demandas presentes y futuras de las empresas como para proveer directamente formación en el lugar de trabajo. Finalmente cabe destacar la relevancia de establecer marcos de cualificaciones a nivel nacional y regional para el reconocimiento y portabilidad de competencias, adquiridas en contextos formales o informales. (OCDE, 2014: 23)

Entonces la relación que desde los organismos internacionales y multilaterales se plantea entre la educación superior y el mercado del trabajo es clara; también lo es el hecho de que las características de este último estén permeando e imprimiendo reformas a lo que ha venido siendo la educación terciaria. Esto no solo ocurre en América Latina, sino que es una tendencia global. El Espacio Europeo de Educación superior, por ejemplo, no tiene la intención de homogeneizar la educación de los países que a este pertenecen, pero sí, la de facilitar la movilidad

y la flexibilidad de estudiantes y trabajadores (Véase Declaración Bolonia). Para tal fin ha utilizado el concepto de competencias como criterio para facilitar la cooperación entre países, pues de este modo lo que se tiene en cuenta es la competencia de los individuos y se evita la unificación de titulaciones y currículos concentrándose, en su lugar, en lo que deben saber y saber hacer quienes aspiran a un cargo en el mercado laboral. Para ello se lleva a cabo entre los países afiliados un proceso (no exento de críticas y dificultades, por cierto), de cualificación que “sirve de mecanismo de conversión para mejorar la interpretación y comprensión de las cualificaciones de diferentes países y sistemas de Europa. Sus dos objetivos principales son: fomentar la movilidad de los ciudadanos entre diversos países y facilitarles el acceso a la educación permanente” (Comisión Europea, 2009:13). Tal conversión, insistimos, se hace teniendo como criterio las competencias que deben tener los ciudadanos⁷.

La tendencia a vincular educación terciaria con mercado laboral y a que el concepto de competencias sea esencial a este fenómeno, es de carácter supranacional (hablamos de América Latina); esto lo respalda el hecho de que hoy organizaciones como la OCDE mediante su programa para la evaluación internacional para estudiantes (PISA), la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID), el Banco de desarrollo de América Latina (CAF), y las Naciones Unidas por medio de la CEPAL (en América latina y el caribe), son quienes mediante sus informes orientan las políticas regionales y nacionales de educación superior. Esto sin olvidar el programa Tuning, de origen Europeo, que ya

⁷ Es preciso tener en cuenta que este modelo de cualificaciones plantea una distinción entre conocimientos (teóricos y fácticos), destrezas (cognitivas y prácticas) y competencias (en términos de responsabilidad y autonomía) que funcionan como un conjunto de criterios que coordinan los sistemas de cualificación nacionales con el sistema europeo de cualificaciones (Comisión Europea, 2009: 12-13). Aunque el sistema europeo hace unas distinciones más precisas que la que presenta la OCDE (entre competencias cognitivas y blandas), nos damos cuenta de que el concepto de competencias hace referencia en ambos casos a conocimientos y a actitudes o conductas (siendo estas últimas de resaltada importancia). Y teniendo en cuenta lo dicho anteriormente acerca de la relación entre educación superior y la organización actual del trabajo, no es impropio barruntar que tales competencias se valoran en relación con las necesidades de un mercado laboral que las requiere.

en Latinoamérica está en construcción como un modelo que pretende emular el Espacio Europeo de Educación Superior⁸.

El tercer aspecto clave en la estructura del mundo actual se refiere al proceso de transformaciones culturales relativas a la construcción de identidad individual y colectiva. Sin explicar a fondo este fenómeno, pues eso excede nuestro propósito, sí es importante señalar que estamos en una época de cambios estructurales en instituciones como la familia, la nación y otras agrupaciones culturales. El paso de la forma tradicional de las anteriores a las formas contemporáneas de las mismas, deja, como lo señala Tedesco, al sujeto como protagonista de las transformaciones culturales relativas a la identidad individual y colectiva. En esta situación, la educación desde la pre-primaria hasta la terciaria se ve recargada de responsabilidades que, aunque ya asumía, ahora debe fortalecer en la ausencia o el debilitamiento de otros espacios para ello (construcción de valores, entrenamiento en conductas de responsabilidad y autonomía, construcción de identidad, etc.) (Tedesco, 2000, p. 55), y aparece entonces la llamada educación permanente como una característica propia de las sociedades del conocimiento en las que, debido a la obsolescencia continua de información y saberes, es una exigencia la renovación o actualización del conocimiento mediante la educación. Además, procesos de aprendizaje relativos a conductas o actitudes requerirán también un reajuste constante de acuerdo a los retos de una sociedad de incesante cambio (pensemos en el aprendizaje de las TIC o el de múltiples idiomas). Este hecho no es de importancia menor en tanto que determina los objetivos de la formación terciaria en sus distintos niveles y con ello, las competencias que deben desarrollar los estudiantes.

Los tres aspectos claves de la estructura de las sociedades del conocimiento que hemos señalado en este segundo apartado nos permiten reconocer la estrecha relación entre la estructura de estas sociedades y las reformas que se le imponen a la educación superior; también, para reconocer el lugar del concepto de

⁸ Para más información al respecto, se puede consultar la página oficial del proyecto en construcción: <http://tuning.unideusto.org/tuningal/>

competencias en todo este entramado. Habiendo hecho esto, a continuación exploraremos el asunto de la educación superior en Colombia.

B. Educación Superior en Colombia

La educación superior colombiana está definida por la Ley 30 de 1992, la cual surge en el marco legal de la Constitución Política de 1991 que consagra la libertad de enseñanza y reconoce la educación como un derecho y un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por particulares; además, amplía esta en otras normativas tales como la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, así como en decretos reglamentarios y sentencias de la Corte Constitucional. La educación se define “como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.” (Ministerio de Educación Nacional, 27 de junio de 2013).

De acuerdo con la tipología institucional, hacen parte de las Instituciones de Educación Superior (IES): 1) Instituciones Técnicas Profesionales; 2) Instituciones Tecnológicas; 3) Instituciones Universitarias y 4) Universidades. Éstas ofrecen formación en los tres niveles: técnico, tecnólogo y profesional. De acuerdo con su origen las IES se clasifican en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria. (IESALC-UNESCO, 2002, p.13). En el año 2012, el país contaba con 288 instituciones, de las cuales 81 corresponden a universidades, 120 a instituciones universitarias, 50 a instituciones tecnológicas y 37 a instituciones técnicas. Del total de entidades, 61 son oficiales, 208 privadas y 19 de régimen especial (Ramos y Hernández, 2014, p. 14).

De acuerdo con el Artículo 31 de la Ley 30, es deber del Estado garantizar la calidad del servicio educativo mediante el fomento, la inspección y la vigilancia. La Constitución garantizó la autonomía universitaria y estableció que las universidades podrían expedir sus propios estatutos. Los organismos que coordinan la educación

superior colombiana son: el Ministerio de Educación Nacional (MEN), inicialmente, a través de la Dirección de Educación Superior, posteriormente, mediante el Viceministerio de Educación Superior⁹. Así mismo, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) —compuesto por el ministro de educación, distintos representantes de los sectores educativos superiores, representantes del sector productivo y representantes de distintos entes estatales (Ley 30, 1992, art. 20)— es el encargado de proponer los planes y desarrollo de la educación superior. Dentro del CESU se incluyen el Sistema Nacional de Información y la organización del Sistema Nacional de Acreditación¹⁰, como una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación superior; para desarrollar dicha estrategia, en 1994, el CESU creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), organismo académico encargado de promover y ejecutar la política de acreditación.

De acuerdo con la Ley 30 (1992, arts. 37-47), el ICFES¹¹ hacía parte de coordinación de la educación superior colombiana; sin embargo, esta institución se transformó en una entidad pública especializada en los servicios de evaluación de la educación en todos sus niveles y la generación de información sobre la calidad de la educación (Ley 1324, 2009), por lo que cambiaron algunas de sus funciones en relación con la educación superior. Con el propósito de fortalecer la acreditación y la calidad y contribuir al conocimiento y a la toma de decisiones del sector, en el segundo lustro de la década del 2000¹², se crea un conjunto de sistemas de

⁹ Creado mediante el Decreto 2330 de 2003. Entre sus funciones está: apoyar la formulación, adopción de políticas, planes y proyectos relacionados con la educación superior en Colombia (<http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-217737.html>)

¹⁰ “El Sistema Nacional de Acreditación (SNA) 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.” (Artículo 53 de la Ley 30 de 1992).

¹¹ En la reforma a la Educación superior de 1980, el ICFES fue dotado “de amplias facultades para intervenir en la dirección académica de las universidades: otorgamiento de licencias, formulación y evaluación de planes y programas, autorización de costo de matrículas y cupos” (Bocanegra, 2011, p. 28). En el artículo 38 de la Ley 30 de 1994, entre las funciones del ICFES, se señalaban: fomentar la preparación de docentes, investigadores, directivos y administrativos de las IES, promover el desarrollo de la investigación en las IES, homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior, entre otros. Y, mediante los Decretos 2662 y 2663 de 1999, nuevamente se reforma el Instituto, en torno a sus tres tareas misionales: Evaluación y Calidad, Fomento y Desarrollo de la Educación Superior y Monitoreo y Vigilancia.

¹² Planteado en el Plan Sectorial - Revolución Educativa 2006-2010.

información, dentro de los cuales se encuentran: 1) el Sistema Nacional de la Información de la Educación Superior (SNIES), el cual ofrece datos confiables sobre las instituciones de educación superior en Colombia y los programas que ofrecen; 2) el Sistema de Información de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), el cual contiene información para el proceso de Registro Calificado de programas académicos; 3) el Sistema para la Prevención de la Deserción en Educación Superior (SPADIES) y 4) el Observatorio Laboral para la Educación Superior (OLE), que ofrece un seguimiento permanente de los graduados de la Educación Superior en Colombia. (Ministerio de Educación Nacional, 20 de agosto de 2010; Melo, Ramos y Hernández, 2014, p. 9).

Por otro lado, hay algunos organismos no gubernamentales constituidos para el fomento de la Educación Superior, entre ellos están: la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN); Asociación Colombiana de IES con Educación Tecnológica (ACIET); Asociación Colombiana de Instituciones Privadas (ACIUP), entre otras. Así mismo, hay algunas asociaciones profesionales “que han intervenido activamente en la preparación de los decretos de estándares mínimos para las carreras expedidos por el Ministerio de Educación Nacional” (IESALC-UNESCO, abril de 2012).

Sistema de evaluación y acreditación

En Colombia existen dos procesos que buscan garantizar la calidad en la oferta de los servicios educativos en el nivel superior. El primero es el proceso de acreditación, a cargo del CNA y definido en el artículo 53 de la Ley 30 de 1992

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).

Este proceso involucra tanto la autoevaluación, como la evaluación externa. La autoevaluación¹³ se inició para programas de pregrado y en el 2001 se extendió a las instituciones de educación superior¹⁴. Por un lado, es necesario contar con unos requerimientos iniciales que incluyen un alto componente institucional –reglamentos, núcleos profesorales, estructura administrativa y organizativa, entre otros–. Por otro lado, como parte del proceso, hay una evaluación externa realizada por pares académicos, quienes “evalúan la calidad, organización, funcionamiento y cumplimiento de la función social de los programas. Comprueban la objetividad y veracidad de la autoevaluación realizada por la propia institución.” (IESALC-UNESCO, abril de 2012, p. 25). Además existe una evaluación final, realizada por el CNA con base en la autoevaluación, en la evaluación externa y en el Acto de Acreditación, proferido por el MEN y basado en la recomendación del CNA. Es importante señalar que:

Para el año 2012, las instituciones de educación superior ofrecieron 5.834 programas de pregrado, de los cuales 766 son técnicos profesionales, 1.596 tecnológicos y 3.472 profesionales. También se ofrecieron 3.990 programas de posgrado, de los cuales 2.883 corresponden a especializaciones, 968 a maestrías y 139 a doctorados. Vale la pena resaltar que del total de programas académicos, solo 798 (8,1%) están acreditados con alto nivel de calidad. De estos programas, 23 corresponden al nivel técnico profesional, 63 al tecnológico, 677 al universitario y 35 al de posgrado (dos de especialización, 26 de maestría y siete de doctorado). Por áreas de conocimiento, el 33,7% de los programas acreditados con alto nivel de calidad corresponden a ingeniería, arquitectura y urbanismo, el 18,3% a ciencias sociales y humanas, el 14,7% a economía y carreras afines, el 11,2% a ciencias de la salud, el 9,4% a ciencias de la educación y el 12,8% restante a programas de agronomía, veterinaria y afines, matemáticas, ciencias naturales y bellas artes. (Ramos y Hernández, 2014, pp. 14-15).

Según estadísticas del CNA, a marzo de 2015 el número de programas acreditados vigentes es de 819. Entre los factores que explican el bajo número de

¹³ El modelo de autoevaluación del CNA, se soporta sobre criterios de calidad, factores, características, variables e indicadores, que abarcan una mirada hacia el programa con gran soporte institucional. Los criterios de análisis sobre los cuales opera el Sistema Nacional de Acreditación constituyen un marco ético que orienta e ilumina la acción de todos sus actores. Son diez: Universalidad, Integridad, Equidad, Idoneidad, Responsabilidad, Coherencia, Transparencia, Pertinencia, Eficacia y Eficiencia.

¹⁴ Inicialmente, la acreditación era sobre programas académicos, posteriormente se empezaron a acreditar instituciones de educación superior; una IES puede estar acreditada sin que ello implique, necesariamente, que sus programas lo estén.

programas académicos acreditados se pueden nombrar: la no obligatoriedad del proceso, lo que, según Gómez y Celis (citados por Ramírez y Almeida, 2012, p. 34), genera “en las instituciones confianza para no abocar con eficacia y responsabilidad estos procesos”; el no cumplimiento de los requerimientos mínimos exigidos y la vigencia de la acreditación de los programas, que es de cinco años. Esta necesidad de reacreditarse puede conllevar una alta inversión de tiempo y recursos. Sin embargo, para autores como Gómez y Celis, los problemas con este proceso son mucho más estructurales:

-El sistema procedimental del CNA es ineficaz e ineficiente, dado que al ritmo actual se requeriría de varias décadas y altos costos para acreditar un porcentaje significativo de los programas actuales y de aquellos cuya acreditación haya caducado.

-Al inicio, la unidad básica definida para la acreditación fueron los programas; sin embargo, esto ignoró la proliferación de programas académicos, lo que conllevó a un aumento exponencial de las mismas. Este incremento se originó en la flexibilización que permitió la Ley 30 para la creación de carreras, a las demandas del mercado, a la competencia entre universidades y a la subdivisión de áreas.

- Existen problemas metodológicos que cuestionan la validez y confiabilidad de las evaluaciones de los programas, asociados a la selección de pares evaluadores y sus diversos criterios de evaluación. Así mismo, no parece haber claridad del rol del par evaluador, debido a que no es suficiente que sea profesor universitario para que desempeñe adecuadamente con esta función. (Gómez y Celis citados por Ramírez y Almeida, 2012, p. 34).

Por otra parte, Ramírez y Almeida señalan como otro aspecto crítico el hecho de que en los documentos publicados por el CNA no hay claridad para el proceso de autoevaluación y de mejoramiento, dado que no exponen elementos puntuales que permitan hacer una evaluación con los mismos parámetros para todas las instituciones, sino que resaltan el desarrollo de evaluaciones de tipo cualitativo más que cuantitativo, aspecto que puede dar lugar a diversas interpretaciones, tanto por

parte de los profesionales encargados del seguimiento de los procesos de evaluación al interior de las universidades, como por parte de los pares que evalúan (2012, p. 35).

El segundo proceso que busca garantizar la calidad de la educación superior es el Registro Calificado. Ésta es la licencia que el MEN otorga a un programa de educación superior cuando demuestra ante el mismo que reúne las 15 condiciones mínimas de calidad, establecidas en el Decreto 2566 de 2003. Se concede por un periodo de siete años y su renovación está sujeta a un proceso de verificación y seguimiento similar. El Estado, en concertación con el sector educativo superior, define y evalúa permanentemente esas condiciones de calidad, tanto para programas como para instituciones. El Registro Calificado es de carácter obligatorio para todos los programas ofrecidos por las IES y es liderado por la Comisión Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (CONACES), del Ministerio de Educación Nacional.

Sin duda, la calidad es la bandera que ha justificado, promovido, y representado ambos procesos. Tal como se señaló en el apartado del contexto internacional, la calidad es uno de los criterios fundamentales exigidos por los organismos multilaterales en las políticas educativas locales y regionales. Por ello, ha existido un interés en los diferentes gobiernos por fortalecer la educación en general con miras a que sea de calidad. No obstante, no sólo parece ser preocupación internacional o estatal, sino también para algunos académicos. Por ejemplo, para Misas (2004) “La educación superior debe hacer transparente su tarea social, no sólo para establecer un diálogo productivo con la sociedad, sino también para poner en evidencia su importancia y la calidad de sus servicios.” (p.16). En el marco de la Revolución educativa 2006-2010, se propuso una política de calidad, denominada Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES); en esta confluyen el MEN, el CESU, el CNA, el ICFES, el CONASE, el ICETEX, Colciencias y las instituciones de educación superior. Es importante acotar que el único papel que juegan las IES es de

ejecutoras (Figura 1), ellas no participan directamente en la construcción de propuestas ni de políticas públicas.



Figura 1. Niveles de articulación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Fuente: Ministerio de Educación Superior, s.f.

La política de calidad gira en torno a cuatro estrategias fundamentales: consolidación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en todos sus niveles, implementación de programas para promover las competencias, desarrollo profesional de los docentes y directivos, y fomento de la investigación. Estas estrategias buscan el fortalecimiento de las instituciones educativas, para que sean espacios donde todos puedan aprender, desarrollar competencias y convivir pacíficamente (Ministerio de Educación Nacional, 20 de agosto de 2010).

Por otra parte, el Sistema de aseguramiento de la calidad está conformado por tres niveles articulados entre sí: 1) la información, suministrada por los distintos sistemas y organismos creados para tal fin: SNIES, SACES, SPADIES y OLE; 2) la evaluación de la que ya hemos mencionado dos de sus procesos: la acreditación y el Registro Calificado; y 3) el fomento, mediante el cual el MEN “desarrolla proyectos enfocados a mejorar condiciones específicas de calidad, como infraestructura, investigación, capacitación docente; y promueve la pertinencia de la oferta en los diferentes niveles de formación o modalidades” (Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

Es importante mencionar que la evaluación tiene además otro componente que involucra directamente a los estudiantes, quienes son evaluados en dos momentos: previo a su ingreso a la educación superior mediante la prueba Saber 11 y en los últimos semestres cuando se aplica la prueba Saber Pro: “A través de estas pruebas, el Ministerio de Educación Nacional pretende comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que cursan el último año de los programas académicos de pregrado de las instituciones de educación superior” (Ministerio de Educación Nacional, s.f.). Sobre esta evaluación, sus propósitos y cambios, hablaremos en el siguiente apartado.

Evaluación y evaluación por competencias

Desde la década del setenta, las políticas educativas, por ende los énfasis de la educación, han pasado de hablar de “objetivos y contenidos”, de “logros e indicadores de logros” en los noventa, a hablar de “competencias y estándares” en el nuevo milenio. En 2001, “al igual que se hizo en los niveles de la educación preescolar, básica y media, el gobierno expide los decretos de estándares mínimos de calidad para la educación universitaria” (Bocanegra, 2011, p.32). Esto implicó un nuevo modelo de educación y, sobre todo, de evaluación. Aunado a esto, mediante el decreto el 808 de 2002, se reguló la formación por créditos académicos¹⁵, entendidos como tiempo de trabajo estudiantil y mecanismo de evaluación en consonancia con los estándares. Además, mediante el Decreto 1781 de 2003 se reglamentaron los Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES), los cuales tienen, entre sus objetivos “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” (art. 1, Lit. a). En el 2009, esta prueba se reestructuró y se volvió obligatoria. A partir de ese momento la prueba se encarga de evaluar dos tipos de competencias: genéricas y

¹⁵ El sistema de créditos académicos, según el gobierno, facilitará la transferencia de estudiantes y la cooperación interinstitucional nacional e internacional; este sistema es una evidencia del interés por flexibilizar la educación.

específicas. Esto significa que las políticas educativas han hecho hincapié en aspectos relacionados con la evaluación de la educación superior y en las competencias, ya que, según el MEN, esto redundaría en la política de calidad mencionada anteriormente.

Sin embargo, es importante mencionar, tal como se abordó en el apartado del contexto global, que el modelo de estándares y el de competencias no son formulaciones o decisiones autónomas de las autoridades educativas del país; muchos menos, son iniciativas provenientes de la comunidad académica nacional o de expertos colombianos. “En 1998 se conoció el Informe de la Comisión Internacional Sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica: *El futuro está en Juego*. El estudio que precedió este informe estuvo financiado por el Banco Mundial” (Bocanegra, 2011, p.33). En este se puede evidenciar que el interés por la evaluación de los egresados, y por ende de las IES, se debe a políticas y mandatos internacionales, relacionados con inversión y préstamos. Para ello

Los gobiernos deben establecer estándares educacionales claros, introducir pruebas a nivel nacional y utilizar los resultados para corregir los programas y reasignar los recursos. Las naciones de América Latina y el Caribe deben hacer que sus estudiantes participen en pruebas a nivel internacional para poder comparar la calidad de sus escuelas con la de otros países (Ferrer citado por Bocanegra, 2011, p. 34).

Es importante señalar el interés por comparar sistemas educativos regionales. Tanto inquieta este asunto, que para algunos autores, estos nuevos instrumentos de evaluación (estándares, pruebas ECAES-Saber Pro y el sistema de créditos) tienden a establecer una perspectiva homogeneizante, puesto que desconoce las experiencias de carácter individual, cultural, socio-económicas y curriculares que existen (y que deben existir) en el entorno educativo. Incluso, para Bocanegra (2011) termina siendo contraria a la libertad de cátedra, a la autonomía curricular y académica que deben tener las instituciones educativas, ya que instauran unos estándares que, supuestamente, debe alcanzar cualquier profesional competente.

Cabe aclarar que en Colombia se empezó a hablar del concepto de competencias relacionado con la evaluación nacional en 1999, a raíz del cambio del Examen de estado¹⁶ que presentan los estudiantes del último año de la educación secundaria. Si bien hay muchas definiciones, taxonomías y perspectivas relacionadas con las competencias, vale la pena recordar la asumida por el ICFES, dado que ha sido el ente encargado de la evaluación de la educación. En 1999, el ICFES definió este concepto “como un conjunto de acciones que el sujeto realiza cuando interactúa significativamente en un contexto determinado, definición que se resume en: un saber hacer en contexto”.

No queda del todo claro si las pruebas de evaluación superior asumieron esta misma perspectiva en relación con las competencias, puesto que, por ejemplo, el decreto que reglamentó el ECAES, tan sólo enuncia el término para responder a uno de sus objetivos, sin definición alguna¹⁷. Asumimos, por principio de coherencia interna, que sí se hizo cierta extrapolación del mismo de la educación básica y media a la educación superior; no obstante, hasta el 2008, los ECAES evaluaban Núcleos Básicos de Conocimientos (NBC) que agrupaban todos los programas de educación superior¹⁸. En total, llegaron a ser 55 NBC en 2007 (22 en 2003, 37 en 2004, 2005 y 2006), donde se evaluaban componentes y competencias específicas para cada grupo de carreras.

Debido a una nueva normativa, estas pruebas cambiaron y se introdujeron algunas novedades (Decreto 3969, 2009): era obligatorio presentarlas para poder obtener el título de grado, lo que aumentó significativamente el número de estudiantes evaluados; además, se reestructuró la prueba pues aparte de las

¹⁶ Esto responde a los Lineamientos curriculares del MEN, 1998, donde se establecieron las competencias básicas que debían tener los estudiantes de educación básica y media, en las áreas fundamentales del conocimiento. Entre los años 2002 y 2006 el Ministerio de Educación Nacional elaboró los Estándares Básicos de Competencias (MEN 2006), los cuales constituyen desde entonces la guía fundamental de la educación básica y media en el país. Estos, por un lado, estipulan que la formación (en todas las áreas) debe estar dirigida hacia el desarrollo de competencias, y establecen los desempeños a partir de los cuales evaluar ese desarrollo.

¹⁷ A pesar de haber hecho una exhaustiva revisión, no se encuentra mayor información al respecto, por lo que no pueden tener certezas al respecto.

¹⁸ Se exceptuaban algunos, como Filosofía, Antropología, Sociología, puesto que era muy complicado hacer consensos al respecto.

competencias específicas se introdujeron dos competencias genéricas que se aplicaron a todas las profesiones: comprensión lectora y comprensión del idioma inglés. Para el grupo de carreras que no componían ningún NBC se aplicó una prueba genérica conformada por: Pensamiento Crítico, Solución de Problemas, Entendimiento Interpersonal y Escritura. (Icfes, 2014). Por otra parte, es importante resaltar que

Con la expedición de la Ley 1324 de 2009 se estableció un marco normativo que fijó los parámetros y criterios que rigen la organización y funcionamiento del sistema de evaluación de calidad de la educación. De acuerdo con ello, los exámenes de Estado son parte de los instrumentos con que cuenta el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para ejercer su función de inspección y vigilancia y para proporcionar información para el mejoramiento de la calidad de la educación. Asimismo, es responsabilidad del MEN definir junto al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) lo que se desea evaluar en los exámenes de Estado. (Icfes, 2015).

Con esta reestructuración la prueba cambia de nombre; en adelante se conocerá como prueba Saber Pro. Además, a partir del 2010 empiezan a disminuir el número de grupos de pruebas específicas hasta llegar a ser 33 en la primera aplicación en el 2011. Posteriormente se constituyeron 30 grupos de referencias, los cuales finalmente desaparecieron a finales del 2012 para dar paso a pruebas de competencias comunes, con la posibilidad de combinarse entre sí. Por otra parte, en la segunda aplicación del 2011, todas las carreras empezaron a presentar una prueba genérica compuesta por: Razonamiento Cuantitativo, Lectura Crítica, Escritura, inglés. En 2012 se adicionó un nuevo módulo: Competencias ciudadanas. En 2013, se hizo una nueva modificación, con el fin de alinear todas las pruebas Saber y se espera que esta estructura de la prueba se sostenga, sin mayores cambios, hasta el 2021.

Esta información es fundamental para nuestro proyecto porque abarca y justifica, en parte, la selección del periodo de tiempo a abordar en nuestro análisis. Consideramos que hubo un “renovado” interés por las competencias comunicativas

en las IES debido a que serían evaluadas en algunos módulos de estas pruebas¹⁹. Esto hizo que las universidades crearan o propusieran estrategias que las fortalecieran. No obstante, vale la pena reflexionar y cuestionar si realmente estas pruebas evalúan competencias, así como también pensar por qué hay tanto interés en que los estudiantes sean competentes y cómo se relacionan estas políticas educativas evaluativas con un contexto económico global.

Crisis de la educación superior

Desde la promulgación de la Ley 30 de 1992, una preocupación natural de las instituciones educativas públicas y privadas ha sido el escaso debate sobre las políticas educativas, “el análisis crítico sobre los alcances e incidencias que puedan tener este desarrollo legal en la financiación adecuada, la democracia, la autonomía universitaria y los necesarios controles que sobre este servicio deben existir dada la existencia de un amplio mercado de oferentes” (Bocanegra, 2011, p.33). Solo la propuesta legislativa que presentó el Gobierno en marzo de 2011 tuvo la capacidad, dado su sentido y alcance, de generar una amplia movilización social, discusión política y académica acerca del rumbo que deberá seguir la educación superior.

Según el Gobierno de ese entonces, la reforma recogía experiencias internacionales exitosas en el aumento de cobertura y calidad de la educación superior. Se centraba en la atracción de la inversión privada en las universidades públicas y el establecimiento de Instituciones de Educación Superior (IES) con ánimo de lucro (Cruz, 2013, p.52). Sus detractores argumentaron que esta propuesta sólo se concentraba en la cobertura, iba en contravía de la autonomía

¹⁹ Aunque hay un módulo de competencia genérica específico de lectura crítica, dada la naturaleza de la prueba, preguntas con selección múltiple propio de todos los módulos —a excepción de la prueba de escritura—, se puede afirmar que la comprensión lectora es transversal a toda la prueba.

universitaria y de las necesidades de la sociedad colombiana, y concebía a la educación como una mercancía y no como un derecho.

En este marco, se reactiva el movimiento estudiantil²⁰ y se acuerda la creación de la MANE. La movilización logró sensibilizar a otros sectores, a los medios de comunicación, hasta convertirse en un proceso multitudinario con amplia participación y apoyo de los ciudadanos. En octubre del 2011, 31 universidades públicas y la mayoría de las seccionales regionales del SENA entraron en paro, con el apoyo de varias universidades privadas. “El movimiento estudiantil también contó con un contexto favorable producto del descontento de rectores y comunidades de universidades privadas con la introducción del ánimo de lucro. Rectores de importantes universidades privadas, como la de los Andes, la Javeriana e ICESI, manifestaron su descontento con la medida” (Cruz, 2013, p.55).

Entre los éxitos obtenidos se resalta la resignificación de la protesta para alejarla de los estigmas de violencia, lo que disminuyó la criminalización y la represión –sin desaparecer en las regiones, aunque en Bogotá hubo un ambiente favorable–; pero sin duda, el mayor logro fue la organización que se conformó y que alcanzó sus propias oportunidades políticas. Según Cruz, “fue ello lo que le permitió ganar el debate sobre la educación superior en la opinión pública y el apoyo de actores sociales y populares, generar intranquilidad en la coalición de gobierno y llevarlo a retirar su propuesta y disponerse a la construcción concertada de una reforma” (Cruz, 2013, p.64). Estos logros no hubieran podido ser posibles sin la MANE pues le permitió al movimiento generar un proceso amplio de unidad y plantear una apretada agenda de movilizaciones innovadoras de carácter nacional.

Durante el 2012, la MANE organizó varios encuentros para construir una propuesta que cambiará el modelo de educación superior existente en el país. “La Mesa Amplia Nacional Estudiantil estableció una metodología participativa, desarrollada a través de Mesas Amplias Locales (Males) que, durante una primera

²⁰ El movimiento estudiantil había estado inactivo desde el 2007, cuando se plantó en contra del Plan Nacional de desarrollo del entonces presidente Uribe.

fase, fundamentaría las propuestas sobre los temas centrales: qué educación quiere y necesita el país y, en consonancia, qué tipo de instituciones educativas se requieren.” (García, 2012, p.456). Según la Viceministra de Educación de la época, se convocó a un diálogo nacional con el fin de construir una propuesta colectiva, además, ella consideraba que para mediados del 2013 estaría construida una propuesta a la reforma. No obstante, hasta el momento, aún no se ha elaborado ninguna propuesta de reforma a la educación. La MANE ha continuado construyendo su propuesta, pero ha de entenderse que si el propósito es cambiar el modelo de Educación, se necesita de un camino de largo alcance para lograrlo.

Esta coyuntura en particular revivió la crisis de la educación superior en Colombia, que no se ha podido solucionar y que incluye problemas de acceso a la educación superior –que se intentan solventar con programas como Ser pilo paga-; calidad de la educación –por ejemplo, habría que revisar lo que sucede con ciertas IES y con los servicios que ofrecen, para que no se repitan casos como el de la San Martín–; autonomía y financiación de las universidades públicas. Se suma a esto la alta tasa de deserción, la relación del mercado global con la educación y la injerencia del primero en las políticas públicas del segundo, la invisibilización de los actores del sistema educativo en algunos escenarios, por ejemplo, los estudiantes y lo que se espera de ellos en las políticas públicas, los profesores y sus condiciones laborales, entre otros. Además, queda pendiente la pregunta por el papel de la universidad en el país, ¿qué debe aportar? ¿Cuáles son las innovaciones en ciencia y tecnología que pueden incidir en la construcción de un país con más oportunidades? ¿Cuál es la relación entre investigación, universidad y sociedad? ¿Cuáles son las reformas que requieren los entes institucionales que coordinan, asesoran y apoyan a las IES? Finalmente, ¿es necesario replantear el sistema de créditos académicos, los Exámenes de Estado y el Sistema de Acreditación? Para algunos autores, la respuesta a este interrogante es afirmativa y se hace imperante revisarlas, ya que

[...] responden a un propósito: lograr niveles de uniformidad en materia curricular, adecuar y homogenizar el sector educativo de América Latina en la perspectiva de un mercado global. El proceso de estandarización de la educación superior, como condición necesaria de la globalización y el neoliberalismo, pretende

asegurar mecanismos de control administrativo sobre los establecimientos de educación superior y control ideológico sobre los contenidos curriculares.

Lista de figuras

Ministerio de Educación Superior. (s.f.) Sistema nacional de aseguramiento. Recuperado el 11 de octubre de 2015 de: <http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-227111.html>

Lista de referencias

Atcon, R. (1963) *LA universidad latinoamericana*.

Bocanegra Acosta, H. (2011). Las reformas legales a la Universidad en Colombia: Los síntomas de una crisis permanente y la continuidad de una política, *Verba Iuris*, (25), 11-39. Versión digital: <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/component/content/article/2-noticias/473-edicion-no-25.html>

Comisión Europea (2009) *El Marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF-MEC)*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas.

Consejo Nacional de Acreditación. (s.f.). *Sistema nacional de Acreditación*. Recuperado el 1° de octubre de 2015 de: <http://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>

Congreso de Colombia. (28 de diciembre de 1994). *Ley general de Educación Superior*. Recuperado de: http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf

Congreso de Colombia. (13 de julio de 2009). Ley 13 24 de 2009. Recuperado de: <http://www.icfes.gov.co/informacion-institucional/marco-legal>

Cruz, E. (Junio de 2013). La reforma de la educación superior y las protestas estudiantiles en Colombia, *Revista Postdata*, 18(1), 51-71. Recuperado de: <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v18n1/v18n1a02.pdf>

Currie, L. (1984). *Evaluación de la asesoría a los países en desarrollo: El caso colombiano*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC- FESCOL

Declaración de Bolonia (1999).Bolonia.

García, M.C. (2012). Movilización estudiantil por la defensa de la educación superior en Colombia, *Anuari del conflicte social*, 449-466. Recuperado de: <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/6284/8027>

ICFES. (2009). *Nuevo examen de estado, Propuesta General*. Bogotá: ICFES.

ICFES. (2014). *Línea del tiempo, Saber Pro*. Recuperado de: <http://www.icfes.gov.co/examenes/saber-pro/informacion-general/antecedentes>

ICFES. (Última actualización: 8 de octubre de 2015). *Saber Pro*. Recuperado de: <http://www.icfes.gov.co/examenes/saber-pro/informacion-general/antecedentes>

IESALC-UNESCO. (Abril de 2002). *Informe: La educación superior en Colombia*. Recuperado de: <http://www.uosario.edu.co/Subsitio/Foros-de-Reforma-a-la-Educacion-Superior/Documentos/UNESCO--Informe-educacion-Superior-en-Colombia--20.pdf>

Melo, L.A.; Ramos, J.E. y Hernández, P.O. (2014). La Educación Superior en Colombia: Situación Actual y Análisis de Eficiencia. *Borradores de Economía*, (8). Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/be_808.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (14 de octubre de 2009). Por el cual se reglamenta el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior [Decreto 3969 de 2014].

Ministerio de Educación Nacional. (Última actualización: 20 de agosto de 2010). *Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior*. Recuperado de: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-235585.html>

Ministerio de Educación Nacional. (Última actualización: 21 de julio de 2014). *Viceministerio de Educación Superior*. Recuperado de: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-217737.html>

Ministerio de Educación Superior. (s.f.) Sistema nacional de aseguramiento. Recuperado el 11 de octubre de 2015 de: <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-227111.html>

Misas, G. (2004). *La Educación Superior en Colombia: Análisis y estrategias para su desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Muñoz, J.C. (2005). Apuntes para una reflexión acerca de la educación superior en Colombia. Retos y perspectivas, *Revista académica e institucional de la UCPR*, (73), 43-63.

OCDE/Naciones Unidas/CAF (2014) *Perspectivas económicas de América Latina 2015*.

Rama, C. (2005) Análisis temático. Políticas públicas en educación superior: ¿Hacia una nueva agenda? *Revista de la educación superior*. 34 (134). Recuperado de: <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/134/03.html>

Ramírez, T. y Almeida, G. (2012). La acreditación de la de educación superior colombiana. Balance y perspectivas, *Plumilla educativa*, (10), 28-43. Versión digital: <http://issuu.com/umzl/docs/plumillaeducativa10/1?e=3497902/2296136>

Roth Deubel, A.N. (2006) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones aurora (Tercera reimpresión).

Salazar, B. (2003). Currie y Colombia: El asesor que vino de lejos. *Estudios Gerenciales*, 19(86), 63-77. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232003000100004&lng=en&tlng=es.

Sennett, R. (2000) *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.

Tedesco, J.C. (2000) *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica.