

Yolanda Contreras Bello**

Sistema educativo y educación superior en Colombia: tensiones entre calidad y pertinencia en la escuela*

Education system and higher education in Colombia: Tensions between quality and relevance in school

Sistema de educação e ensino superior na Colômbia: As tensões entre qualidade e relevância na escola

Resumen

El presente artículo de revisión aborda la educación superior como elemento al interior del sistema educativo institucional, en el cual se materializa el derecho a la educación como derecho fundamental al interior del Estado Social de Derecho y la acción educativa como parte estructural de la calidad de la educación al interior de la sociedad. La tensión entre calidad y pertinencia se plantea como dos elementos esenciales que integran el sistema educativo institucional, en donde la pertinencia hace relación a la garantía del servicio educativo como derecho fundamental, mientras la calidad constituye un criterio de universalización del de-

recho y su relación con la acción educativa al interior de las instituciones de educación superior.

Palabras clave

Educación superior, sistema educativo, derecho fundamental, pertinencia, calidad, función social, teoría sistemas.

Abstract

This review article discusses the higher education as an element within the formal education system, which materializes the right to education as a fundamental right within the Welfare State of Law and educational activities as part of the structural quality of education within society. Quality and relevance, as well as the tension between these principles are presented as key elements that make up the system of institutional education. In this sense, the relevance element connects to guarantee the educational service as a fundamental right, while the quality is a universal law criteria and the element which establish the relationship with educational institutions of higher education.

Fecha de recepción del artículo: 15 de febrero de 2010.
Fecha de aceptación del artículo: 16 de abril de 2010.

* Artículo de revisión que la autora realiza sobre la investigación que adelanta en el grupo "Pedagogía y campo de formación DINAÉ", registro Colciencias COL0042523.

** Mg. en docencia, Universidad de la Salle. Esp. en Servicio de Policía, Escuela de Cadetes de Policía General Santander. Esp. en Seguridad, Escuela de Estudios Superiores de la Policía. Esp. en Edumática, Universidad Central. Psicopedagoga, Universidad de Pamplona. Vicerrectora de Investigación, Dirección Nacional de Escuelas, Policía Nacional de Colombia. Correo electrónico: vicin.dinae@correo.policia.gov.co.

Keywords

Higher education, education system, fundamental rights, relevance, quality, social functioning, theory systems.

Resumo

Este artigo de revisão aborda o ensino superior como um elemento dentro do sistema de educação formal, no qual se materializa o direito à educação como um direito fundamental dentro do Estado de Direito e a ação educativa como parte estrutural da qualidade de educação dentro da sociedade. Qualidade e relevância, bem como a tensão entre estes princípios, são apresentadas como elementos essenciais que compõem o sistema de educativo institucional. Neste sentido, relevância conecta-se à garantia do serviço educativo como um direito fundamental, enquanto a qualidade é um critério de universalização do direito e um elemento de relação com atividades educativas nas instituições de ensino superior.

Palavras-chave

Ensino superior, sistema de educação, direito fundamental, relevância, qualidade, funcionamento social, teoria dos sistemas.

INTRODUCCIÓN

La educación superior en Colombia, a lo largo de la década del siglo XXI, ha presentado diferentes cambios frente a las condiciones de calidad de la prestación del servicio educativo, dichas condiciones se han manifestado en políticas oficiales de calidad por parte del Gobierno Nacional frente a las instituciones de educación superior que en algunas circunstancias son ajenas a una política estructural del sistema educativo Colombiano.

La calidad no se comprende como una categoría al interior de la educación superior, sino por el contrario, como parte del derecho a la educación y la garantía de prestación y permanencia del sistema educativo. Así, la reflexión de la educación superior parte de una comprensión del sistema educativo en Colombia como sistema que cumple una función social en todos sus niveles, por lo cual, los actuales lineamientos de calidad no hacen parte de un conjunto de normas al interior de la educación superior que obedecen a procedimientos y cumplimiento de algunas condiciones estándares de calidad; la calidad del sistema educativo involucra la garantía del derecho a la educación, procesos curriculares y pedagógicos como acto educativo que

cumplen una función social de la mano con los propósitos de la educación al interior de nuestra sociedad.

La educación superior como parte del sistema educativo cumple una función social directamente proporcional a su rol al interior de la sociedad que vincula a la educación superior con la vida social, cultural, productiva y económica del país. Sin embargo, dicho vínculo es parte de la función del sistema educativo al interior de la sociedad en donde la educación superior se tiene como el último nivel del proceso de escolarización.

DE LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS AL SISTEMA EDUCATIVO

La comprensión del sistema educativo desde los principios de la teoría de los sistemas constituye un abordaje del sistema educativo como proceso sistémico al interior de la sociedad. En la perspectiva de Jaume Sarramona (Sarramona, 2000) el sistematismo aplicado a la organización del proceso educativo ya ha sido contemplado en la diferenciación entre educación formal, no formal e informal, pero ahora se trata de una perspectiva diferente del término, la que permite por una parte contemplar la acción educativa como una acción sistémica y por otra como una estructura social, compuesta de elementos humanos, institucionales y funcionales que confluyen en un país o territorio (sistema educativo). Pero entrar en ambas perspectivas demandará primero clarificar qué es un sistema.

En general se considera sistema a un conjunto de partes o elementos vinculados entre sí por interacciones dinámicas y que se organizan en la consecución de objetivos comunes, aunque se pueden aportar otras definiciones que ponen el énfasis en algún aspecto concreto o que describen de manera más exhaustiva cuanto en ellos ocurre (Sarramona, 2000, p. 25). Así se puede citar la definición de Le Moigne (1994, p. 62), según la cual es sistema «cualquier cosa (no importa qué, pero identificable) que dentro de alguna cosa (medio), para algo (finalidad) hace algo (actividad), por medio de algo (estructura) que se transforma en el tiempo (evolución)» (Sarramona, 2000).

La perspectiva sistémica aplicada a interpretar fenómenos diversos, desde los simplemente físicos a los biológicos y sociales, es lo que dio lugar a la «teoría general de sistemas». Tal perspectiva, de marcado carácter sintético e interdisciplinar, tiene sus antecedentes en filósofos como Leibniz (1646-1716), Nicolás de Cusa (1401-1464), Hegel (1770-1831), Marx (1818-1883),

y en los más próximos teóricos de la Gestalt, como Kohler (1887-1967), y del mecanismo orgánico, como White-head (1861-1947). Pero fue Ludwing Von Bertalanffy quien realmente sentó sus bases, llegando a crear en Estados Unidos a mediados de los años cincuenta una sociedad científica dedicada al tema. El pensamiento sistémico de la segunda mitad del siglo XX se ha fundamentado en el concepto de «estructura», además de incorporar los principios de la teoría cibernética de Weiner (1894-1964) y la teoría de la información de Shannon (Sarramona, 2000, p. 26).

Los sistemas se han diferenciado en razón de sus relaciones con el medio, entendiendo por tal el conjunto de procesos exteriores al propio sistema. Así, se ha establecido una primera diferenciación entre sistemas cerrados, cuando no hay intercambio con el medio o éste es mínimo, y sistemas abiertos, que poseen un intercambio constante con el medio, lo que les obliga a un proceso también constante de adaptación, que realizan a través de sus entradas (inputs) y salidas (outputs), por donde circulan los intercambios de materia, energía e «inforgénica». Los seres vivos son ejemplo de típicos sistemas abiertos, mientras que los sistemas absolutamente cerrados no existen en la realidad más que por un tiempo breve y más bien constituyen una abstracción para poder establecer las leyes físico-químicas (Lebert, 1997) (Sarramona, 2000, p. 26).

La educación como proceso sistémico plantea que la pedagogía cibernética, denominación que se ha empleado para designar la teorización del proceso educativo en perspectiva sistémico-cibernética (Couffignal, 1968), se centra en considerar la transmisión de las informaciones al sujeto educando, quien las recibe, elabora, guarda en su memoria y luego emite las correspondientes respuestas. En esta línea, se pretendió que la cibernética aportara a la pedagogía el principio de eficacia, para lo cual se demandaba la introducción de «máquinas didácticas» en la enseñanza, no para liberar al profesorado de su responsabilidad docente, sino «para liberarle de las tareas fastidiosas del control sistemático y del entrenamiento de los alumnos», y así poder ocuparse de manera más individualizada de ellos (Sarramona, 2000, p. 28).

El conjunto del proceso pedagógico se regula respecto al medio mediante flujos de feed-back, que vinculan las salidas (respuestas) con las entradas (informaciones), los cuales pueden ser «positivos» cuando realimentan el esquema de retorno y «negativos» cuando tienden a estabilizar el sistema, más que aumentar el

flujo de entrada. Algún autor llegó a considerar la pedagogía como una rama de la cibernética (Franck, 1966). En la perspectiva de Jaume Sarramona la educación es entendida como un sistema no sólo abierto, sino también complejo, donde los aprendizajes son el resultado de las acciones conscientes del sujeto y no simples datos recibidos. Se siguen aplicando símiles biológicos, pero resulta que los seres vivos en general son vistos como sistemas complejos y con posibilidad de automodificación (Várela, 1979).

De igual modo, las máquinas no reproducen (al menos por el momento) el pensamiento humano, porque éste no funciona con esquemas digitales y binarios, aunque en ocasiones pueda parecerlo. La solución de los problemas pedagógicos se plantea nuevamente como una actividad compleja, que debe tener presente la aportación de diversas disciplinas, pero integradas en una forma sistémica de pensar y de concebir tales problemas (Ferrer, 1998) (Sarramona, 2000, p. 29).

La comprensión del sistema educativo desde una teoría sistémica considera un abordaje teórico de los principios básicos de la cibernética y la teoría de la comunicación; en la cual, la educación se considera como un sistema abierto al interior de la sociedad que cuenta con instituciones, sujetos y niveles que lo caracterizan como sistema educativo.

SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA

En Colombia la configuración del sistema educativo considera la participación de ministerios, secretarías, consejos, sujetos y niveles educativos que estructuran un conjunto de procesos sistémicos que hacen posible, por un lado, el derecho a la educación, y por el otro, el acto educativo como principio de todo proceso pedagógico. Así, expedida la Constitución Política de 1991, diversas organizaciones y gremios educativos propusieron la convocatoria de una Constituyente Educativa, que debía adoptar una Ley General para el sector educativo. Esta convocatoria no fructificó y el proceso de formulación de la Ley fue asumido por el Ministerio de Educación en concertación con la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, quienes acordaron la propuesta que fue presentada y aprobada por el Congreso mediante la Ley 115 de 1994 (Casa Nacional del Profesor CANAPRO, 2003, p. 103).

Desarrollando los principios constitucionales, la ley general de educación redefine la estructura del sistema, los niveles y ciclos, los contenidos curriculares, la or-

ganización para la prestación del servicio educativo, el régimen de formación de los educadores, las características de la institución escolar y el gobierno escolar, las juntas de educación, el régimen financiero y los principios para la inspección y vigilancia, entre otros aspectos. Desde la llamada Reforma Antonio José Uribe, con la expedición de la Ley 114 de 1903, Colombia no contaba con una norma que recogiera globalmente todos los elementos que regulaban el sector educativo. Esta norma, reglamentada por un sinnúmero de decretos reglamentarios, la mayoría derogados, con el proyecto educativo institucional (PEI) y los gobiernos escolares a la cabeza, se convirtió en la guía del sector educativo por siete años hasta el momento en que el gobierno de Andrés Pastrana decidió intervenir el sector para desvirtuar los avances y colocar el sistema educativo en el camino del modelo neoliberal donde la educación no es un servicio sino una mercancía (Sarfatti, 1945, p. 8).

Como parte de esa política de contrarreforma se expidió la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, que sin derogar en su totalidad la Ley general de educación, constituyen con ella un híbrido bastante problemático que caracteriza el «Sistema Educativo» en los actuales momentos. Sin embargo, para los intereses del presente artículo, es claro que al interior de nuestra sociedad existe un sistema educativo que regula las relaciones al interior del campo de la educación, y a su vez, este está constituido por un conjunto de relaciones entre sujetos e instituciones que permiten la circulación de prácticas administrativas, educativas y pedagógicas para la consecución del derecho a la educación como servicio público al interior de Estado Social de Derecho.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Como parte constitutiva del sistema de educación en Colombia, la educación superior se tiene como un subcampo al interior del sistema educativo institucional, que al igual que este está integrado por un conjunto de relaciones que lo caracterizan y guían sus propósitos; además de ser un factor determinante en el desarrollo productivo y social al interior de la sociedad.

En este sentido, el doctor Joaquín González Ibáñez al considerar, en su trabajo de doctorado sobre El Derecho a la Educación y Ciudadanía Democrática, que la educación superior es importante para un país, ya que se le mire en términos de desarrollo, como compo-

nente del sistema de ciencia o tecnología, o en términos de formación de las élites dirigentes y de la formación de las políticas públicas (González J., 2007, p. 401), vinculando el desarrollo educativo con el progreso cultural, económico, científico y productivo de nuestro país, en el cual el pleno ejercicio al derecho a la educación es fundamental para la consecución de los fines del sistema educativo institucional y los fines del Estado.

Esta orientación de la educación superior al interior de la sociedad colombiana tiene su fundamento en la Constitución Política en donde la educación se caracteriza por su doble carácter de derecho fundamental y de servicio público que tiene una función social (González J., 2007, p. 405); el primero es específico de la educación superior, el de la autonomía universitaria (González J., 2007, p. 406), en el cual conforme al artículo 69 constitucional garantiza la autonomía universitaria en cuanto las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley; el segundo derecho fundamental es la participación de la comunidad en la dirección de las instituciones educativas, derecho consagrado en el artículo 68 constitucional.

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, no había existido un ordenamiento sistemático de la educación superior en el país hasta la expedición del Decreto Ley 80 de 1980. Dicho decreto se expidió por el gobierno con base en las facultades extraordinarias que lo habilitaban para, entre otros asuntos, "...definir la naturaleza del sistema de educación post-secundaria..." y "...fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas pertenecientes al sistema...". En ese Decreto se reguló, además de otras cuestiones, el sistema de educación superior, sus objetivos, las modalidades educativas y las instituciones de educación superior (González J., 2007, p. 408).

El Decreto 80 de 1980, por el cual se organizaba el sistema de educación post-secundaria antes de la Cons-

En general se considera sistema a un conjunto de partes o elementos vinculados entre sí por interacciones dinámicas y que se organizan en la consecución de objetivos comunes

titución de 1991, establece que “dentro de los límites de la constitución y la ley, las instituciones de educación superior son autónomas para desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicios; para designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de sus recursos y darse su organización y gobierno. Es de su propia naturaleza, el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política” (art. 18, Dec. 80 de 1980). Por su parte, la dirección del sistema de educación superior correspondía al Gobierno Nacional (art. 23, Dec. 80 de 1980); y la inspección y vigilancia de instituciones tanto oficiales como no oficiales correspondía al Presidente de la República (art. 182, Decreto 80 de 1980) con la colaboración del Instituto para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, (González J., 2007, p. 408).

En el año de 1991 con la expedición de la nueva Constitución, surgió la necesidad de actualizar la regulación existente en relación con la educación superior, es así como, en desarrollo de los principio, derechos fundamentales y el derecho a la educación en su doble dimensión de derecho fundamental para los niños y niñas y derecho colectivo, se expidieron dos normas de vital importancia para el sistema educativo: la Ley 30 de 1992 que regula el servicio público de educación superior, reglamentada a su vez por los decretos 1229 de 1993 y 1403 de 1993 y modificada en forma mínima por la Ley 647 de 2001; y la Ley 115 de 1994, Ley general de educación, reglamentada parcialmente por el Decreto 1860 de 1994, por el Decreto 180 de 1997 y modificado por la Ley 962 de 2005. De estos dos, la norma que plasma el principio de autonomía universitaria es la Ley 30 (González J., 2007, p. 410).

La Ley General de Educación expedida a través de la Ley 115 del 8 de febrero 1994, señala las normas generales para regular el servicio público de la educación, el cual cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y la sociedad. La citada Ley se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, senso-

riales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2003).

Este marco jurídico orienta el subsistema de educación superior. En este contexto, el sentido de la autonomía universitaria, si bien está explícito en la Ley 30 de 1992, este derecho al interior de nuestro Estado tiene dimensiones de derecho fundamental frente a su conexidad con los principios y derechos fundamentales de libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra consagrado en el artículo 27 constitucional y el derecho fundamental consagrado en el artículo 44 frente a la educación de los niños y niñas, además del bloque de constitucionalidad en cuanto a los tratados de Derechos Humanos como parte integrante de nuestra Constitución.

Al respecto, el tratadista Omar Huertas Díaz elabora un desarrollo del derecho de los niños en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de una compilación de los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual visibiliza el carácter fundamental del derecho a la educación como parte del plexo normativo del derecho a la educación de los niños y niñas (Huertas Díaz y otros, 2005). De tal forma que el derecho a la educación en nuestro país constituye una garantía fundamental en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, que se materializan en la regulación legal del sistema educativo colombiano como parte del respeto y desarrollo de los derechos fundamentales al interior del Estado.

LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y SU RELACIÓN CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El marco jurídico de la educación superior desarrolla la educación como derecho al interior del Estado Social de Derecho articulando un conjunto de instituciones y sujetos como parte de un sistema abierto, que más allá de su naturaleza jurídica, también considera la acción educativa como desarrollo de los procesos de enseñanza – aprendizaje al interior del sistema de educación superior. En este sentido, el sistema de educación superior no solo comprende la explicitación de un marco jurídico, sino también, un discurso pedagógico frente a la acción educativa al interior de las instituciones de educación superior.

Si bien es cierto, en virtud del artículo 67 constitucional corresponde al Estado regular y ejercer la suprema

inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad y demás fines estipulados en la norma, dicha calidad considera el cabal cumplimiento del derecho al interior de la sociedad, así como la acción educativa frente a los propósitos de acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura de la educación como servicio público que tiene una función social.

De este modo se considera que la calidad, más allá de un procedimiento que articula estándares de mínimos y máximos, considera el real cumplimiento de los propósitos de la educación como servicio público, en el cual, el fin de la educación tiene resorte social en la medida en que dichos propósitos se visibilicen de forma progresiva al interior de la sociedad, además del cabal cumplimiento de los principios fundamentales que estructuran dicha sociedad.

NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Son muchos los análisis de la educación superior que descartan de plano el derecho a la educación como derecho fundamental por considerar que el perfil del estudiante al interior de la educación superior supera la mayoría de edad, este criterio es poco acertado teniendo en cuenta que si bien el total de los estudiantes de niveles avanzados en la educación superior son mayores de 18 años, también es cierto que la edad promedio de los estudiantes que ingresan a la universidad está entre 16 y 18 años, entonces, el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas como garantía del derecho a la educación está en el escenario de la educación superior, en el cual las instituciones de educación superior tienen un papel fundamental en la permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas del país.

El contenido esencial del derecho a la educación se ve vulnerado, y es por tanto tutelable, cuando arbitrariamente se niega por parte de la entidad que presta el servicio público el acceso o la permanencia en el sistema educativo. El efecto inmediato de desconocer alguno de estos derechos constitutivos de la educación es la violación de su núcleo esencial por colocar en condiciones de imposibilidad a su titular para ejercer las facultades que se desprenden de su derecho.

La Corte Constitucional ha declarado que la educación es un derecho fundamental de aplicación inmediata en dos situaciones: cuando quien reclama es menor de edad, por cuanto la Constitución explícitamente re-

conoce la educación como derecho fundamental para este segmento de la población; y cuando la vulneración del derecho a la educación está vinculada con la amenaza o violación de otro derecho de carácter fundamental, por conexidad con otros derechos. En el primer caso se reconoce que existe una obligatoriedad del Estado para con sus menores en cuanto a su derecho a la educación y, por lo tanto, se debe garantizar la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad de la misma.

En el segundo caso, como dicha obligatoriedad no es clara se la reconoce a través de la conexión con otros derechos, por ejemplo, en el caso de que un estudiante sea sancionado, expulsado o que se le aplique otro castigo sin justificación razonable por restricciones a su apariencia personal –llevar el cabello largo, usar aretes, pulseras, tener la uñas pintadas, etc– o por decisiones de tipo personal –estar conviviendo con su pareja, estar embarazada–. Otros ejemplos son: cuando se le niega la participación, cuando se le imponen sanciones desconociendo su derecho a la defensa, cuando es víctima de tratos degradantes y se amenaza su integridad física, etcétera (Lerma Carreño, 2007, p. 21).

Se denomina contenido esencial o núcleo esencial al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o las formas en que se manifieste. El núcleo esencial de un derecho fundamental, entonces, no está sometido a la dinámica de coyunturas políticas. En el caso del derecho a la educación, no es posible negar injustificadamente el acceso y la permanencia en el sistema educativo a una persona (Corte Constitucional de Colombia, 2000).

Desde el Preámbulo enunciado en nuestra Carta Fundamental, el constituyente de 1991 destacó el valor esencial de la educación al consagrar como elementos que caracterizan el Estado Social de Derecho, la igualdad y el “conocimiento”, cuyos bienes afianzan y consolidan la estructura de un marco jurídico tendiente a garantizar la existencia de un orden político, económico y social justo, en aras de la prevalencia del interés general sobre el de los particulares (art. 1º C. P.). De ahí que dentro del contexto constitucional, la educación participa de la naturaleza de derecho fundamental propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado no solamente por la Constitución Política de Colombia sino también por los Tratados Internacionales (Lerma Carreño, 2007, p. 22).

Por otro lado, como se ha dicho, su categoría como derecho fundamental plenamente reconocido como tal en el ordenamiento jurídico superior y por la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la educación constituye una función social que genera para el docente, los directivos del centro docente y para los educandos y progenitores, obligaciones que son de la esencia misma del derecho, donde el Estado se encuentra en el deber ineludible e impostergable de garantizarla realmente como uno de los objetivos fundamentales de su actividad y como servicio público de rango constitucional, inherente a la finalidad social del Estado no solamente en lo concerniente al acceso al conocimiento, sino igualmente en cuanto respecta a su prestación de manera permanente y eficiente para todos los habitantes del territorio nacional, tanto en el sector público como en el privado (Lerma Carreño, 2007, p. 23).

Es la misma Constitución concebida como norma de normas (artículo 4º) la que se encarga de fijar las directrices generales de la educación y señalar sus derechos y deberes dentro de un marco jurídico axiológico. Dichos postulados, además de consagrar el servicio público de educación como derecho fundamental, le asigna a este el efecto de aplicación inmediata, según se desprende del artículo 85 constitucional. Por su parte, el artículo 67 de la Carta Política, que constituye el pilar esencial de la educación advierte que, este “es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”, para la adecuada formación del ciudadano. Corresponde entonces al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los estudiantes las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (Lerma Carreño, 2007, p. 23).

Es así, como a partir de la concepción del derecho a la educación como derecho fundamental, se afirma que este derecho se constituye en el núcleo central de la reflexión del sistema de educación superior, además de sus fines como parte del sistema educativo institucional, en tanto el sistema educativo considera la educación superior como eslabón al interior del sistema como un proceso que garantiza de forma adecuada el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas en el país como parte de la materialización real del derecho a la educación, que al finalizar el ciclo de estudio vinculan al ciudadano al interior del proceso cultural y productivo del país.

Es así como una concepción de la educación dentro de la teoría de los sistemas, comprende un conjunto de derechos, instituciones y procesos que más allá de su estructura funcional como sistema, el escenario de la educación superior se comprende como un subsistema al interior del sistema educativo institucional que garantiza la educación como derecho constitucional al cumplir una función social, y a su vez, permite el ejercicio del acto educativo como derecho fundamental en el ejercicio de la autonomía universitaria en cuanto a la libertad de enseñanza, investigación y cátedra, además de la autonomía administrativa contemplada en la Ley 30 de 1992.

EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU DIMENSIÓN GLOBAL

Todas las reflexiones sobre la educación superior como parte del sistema educativo, hoy consideran la dimensión internacional en los albores de siglo XXI, como uno de los elementos que permean el desarrollo de las políticas educativas al interior de la educación superior, introduciendo reformas para la globalización (Martínez Boom, 2003) en todos los sistemas educativos de América Latina y en particular el sistema educativo colombiano, a partir de la Constitución de 1991, la reforma educativa se convierte en la década de los años 90, en un asunto político de importancia capital para la construcción de un Estado moderno, estrechamente vinculado a los procesos de modernización social y Estatal frente a los nuevos retos de la economía mundial (Pinzón B., 2008, p. 66).

El profesor Alberto Martínez Boom en su ensayo: La Educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas, advierte cuatro ejes sobre los cuales se vienen estructurando las reformas de los sistemas educativos en América Latina: por un lado, la implantación de un proceso de descentralización administrativa y educativa apoyado y motivado por el Estado, que permitirá dar más autonomía a los entes territoriales en materia de gestión de recursos; un segundo, lograr la necesidad de articular educación, calidad y competitividad ciudadana, lo que exige desarrollar en los individuos habilidades que los faculten para responder de manera efectiva a los códigos de la modernidad con el imperativo de incrementar la productividad de las economías y la competitividad de las naciones; en tercer lugar, y unida a la anterior, está la exigencia de evaluación de la calidad como el complemento necesario para constatar el cumplimiento de los estándares de calidad; y, por último, la profesionalización docente cuyo propósito es estructurar la forma-

ción profesional bajo los parámetros de la acreditación y la certificación de los programas y de una revisión a fondo de los estatutos docentes.

En este sentido, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional (MEN), a partir de la Ley 115 de 1994, Ley 749 de 2002 y Decreto 2566 de 2003 y la Ley 1118 de 2008 entre otras, las cuales dentro de el mejoramiento de la calidad de la instituciones de educación superior han definido las políticas de educación frente a los nuevos retos que impone el acelerado devenir de las sociedades del nuevo milenio y el ineludible paso a un mundo globalizante, en el marco del mandato Constitucional en donde la educación se tiene como un derecho aunado al derecho fundamental de la libre conciencia, la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (Pinzón B., 2008, p. 67).

A partir de la expedición de la ley de educación superior el gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Educación nacional y el Vice-ministerio de Educación Superior presentan un conjunto de políticas frente a la calidad de los programas académicos en los cuales los procesos de enseñanza – aprendizaje afrontaron cambios trascendentales al interior de los diferentes escenarios educativos, que a su vez, replantearon el modelo educativo institucional que se venía impartiendo en la educación colombiana. Dichos cambios se tienen como una reorientación cualitativa al interior de la educación que involucró nuevas iniciativas y esfuerzos por parte de todos los sectores educativos y actores institucionales, abarcando un mejor desarrollo científico-tecnológico y de innovación, con el fin de mejorar las condiciones competitivas frente al mercado y buscar soluciones a problemas sociales fundamentales como son: el empleo, la seguridad, la pobreza y la salud, donde el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación se plantean como un propósito definido en la consolidación del modelo educativo en Colombia (Pinzón B., 2008, p. 67).

Sin más, esta política al interior de la educación superior planteó un cambio en el paradigma de la cultura académica y administrativa tanto en el sector privado como en el público, permitiendo que las universidades generaran cambios definitivos en sus modelos curriculares para la educación del siglo XXI.

En este escenario se afirma que la internacionalización es un desafío y una dimensión política y económica de la educación, en el cual se generan cambios cualita-

tivos en las instituciones que determina la existencia y mantenimiento de programas académicos al interior de las universidades; en este sentido la calidad de la educación superior se plantea bajo criterios de mínima calidad (Ley 1188 de 2008) para que los programas de educación superior cumplan un rol importante en el desarrollo social y económico del país. La articulación al interior del sistema educativo de la educación media, media vocacional y educación superior frente a estos a la calidad de la prestación del servicio educativo demanda de forma directa condiciones de calidad al interior de todo el sistema educativo institucional en la generación de una cultura de la investigación e innovación y el trabajo, como pilares fundamentales de la política educativa que permitiera dar alcance a los desarrollos científicos, tecnológicos y de innovación al interior de las universidades del país (Pinzón B., 2008, p. 68).

CALIDAD Y PERTINENCIA

La calidad en la educación superior como política de control y vigilancia materializada en el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior evalúa a estudiantes, programas de pregrado y postgrado, e instituciones frente a las condiciones para la consolidación del sistema educativo de nivel superior, de manera tal que las instituciones puedan responder a los retos derivados de los procesos de modernización y globalización y, a la vinculación intensa y creciente entre la investigación científica, tecnológica y la producción de bienes de servicios (Sistema Nacional de Acreditación, 1996).

La consolidación de las políticas de calidad impulsadas por el Ministerio de Educación Nacional al interior de la educación superior, plantea un enfoque de desempeño por competencias que se experimenta con mayor nivel en la formación técnica en la formación para el trabajo y la implementación de ciclos propedéuticos en la formación técnica, tecnológica y profesional, que contrasta su fines con la política de calidad y acreditación de alta calidad de los programas académicos al interior de la educación superior. La política educativa en la educación superior pretende garantizar la permanencia de los estudiantes ofertando programas técnicos, tecnológicos y profesionales al interior de los cuales el propósito se sustenta en la educación para el trabajo, contrario a esto, en los ciclos profesionales la exigencia es la investigación e innovación como sustento de la actividad académica de modo que el profesional contribuya a procesos científicos e innovadores en el desempeño de su vida profesional.

Es así como el profesor Hernando Rodríguez Zambra no considera que existe una creciente preocupación por el divorcio entre educación y trabajo, manifestado particularmente en la educación superior, donde el desarrollo de competencias se presenta como detrimento de la educación integral, entendiéndose que las competencias solo forman para el trabajo desde lo técnico, sin considerar el componente de formación socio-humanística y científica. En este sentido, las competencias se afirman como un enfoque para lo laboral y no para la educación superior en donde la actividad investigativa se tiene como criterio de evaluación con fines de acreditación de máxima calidad (Tobom & Sanches Rial, 2003, p. 109) desapareciendo, en la formación por competencias en los ciclos propedéuticos, el idealismo educativo centrado en la formación del hombre y la conquista de metas culturales (Martínez Boom, 2003).

Contrario a esto, el Ministerio de Educación Nacional puntualiza los enfoques que definen las competencias al interior del sistema educativo, con la intención de articular la educación básica y media vocacional con el sistema de Educación Superior Nacional. Se habla entonces, de unas competencias que cumplen con abarcar ese aspecto amplio de la vida en ejercicio, desde sus niveles más básicos hasta los más complejos: se habla de las competencias laborales, profesionales, científicas –ciencias naturales y sociales–, ciudadanas y de unas competencias básicas –comunicativas y matemáticas–; cimientos que deben estar ahí desde la etapa de formación más temprana, evolucionar a lo largo de la vida y servir de soporte y apoyo al desarrollo de las demás.

Así, bajo estos enfoques la “escuela competitiva” tiende a organizarse bajo el impulso de lo global y regirse por las leyes y los designios del mercado. En donde la falta de calidad se utiliza como argumento para levantar el acta de defunción de un modelo de escuela y de educación calificado como caduco y disfuncional para los imperativos de la era de la información, y también para insistir en la necesidad urgente de adoptar sistemas de gestión de calidad total, que son los modelos de gestión que imperan en el mundo de la competitividad (Martínez Boom, 2003, p. 35).

TENSIONES ENTRE CALIDAD Y PERTINENCIA DEL SERVICIO EDUCATIVO

Tradicionalmente, las constituciones colombianas han consagrado como garantía del derecho a la educación,

mecanismos de control institucional entre los que se encuentra la suprema inspección y vigilancia de los establecimientos educativos por parte del Estado, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (C. P., art. 67, inc. 5). Dicha inspección y vigilancia son directamente proporcionales a la garantía por parte del Estado del derecho a la educación.

Dentro de una lógica sistémica la calidad del servicio público de la educación, depende de forma directa de cómo los elementos al interior del sistema presten su función, en la cual el Estado tiene responsabilidad de prestación adecuada del servicio educativo que garantice por un lado, la cobertura de la educación, y por el otro, el acceso y permanencia del niño y del adulto cuando éste ha sido a lo largo de su vida parte del sistema institucional de educación. Este criterio se constituye como parte del concepto de calidad al interior del sistema educativo institucional.

Por el contrario, sin la prestación adecuada del servicio de educación, el criterio de calidad pierde su sentido como función social y se convierte en un obstáculo en la prestación del servicio educativo al interior de la educación superior, en tanto las instituciones de educación superior en sus prácticas educativas asumen las falencias del sistema educativo institucional, ya sea excluyendo en su admisión a muchos jóvenes o permitiendo su ingreso en condiciones de bajo rendimiento académico que se ve reflejado en los exámenes de Estado como parte de una política de seguimiento y vigilancia en cabeza de Instituto Colombiano para el Fomento Educativo ICFES.

En este sentido, como ya se ha dicho, la respuesta del Estado frente a la calidad de la educación corresponde a un conjunto de normas que tienen como fin el aseguramiento de la educación bajo criterios de calidad, los cuales evalúan los procesos académicos y de acción educativa al interior de las instituciones de educación superior, asumiendo que son estas las responsables del cumplimiento del mandato constitucional frente a la calidad, restringiendo el derecho a la educación a estándares mínimos de la prestación del servicio educativo, sin delimitar, la educación como derecho en cabeza del Estado y la educación como acto educativo que tiene como escenario las instituciones de educación superior. Es decir, en términos generales se pretende que bajo criterios de calidad se garantice, tanto el derecho a la educación como servicio público con función social, y la educación como acto educati-

vo en virtud del principio constitucional de la calidad de todo el sistema educativo institucional.

La tensión entre la pertinencia del servicio educativo en términos de prestación en la educación superior como parte integrante del sistema educativo institucional y la calidad del mismo, se plantea como un problema estructural al interior del sistema educativo institucional que pretende trasladar a la educación superior la esencialidad de la educación como derecho y su función social, así como la entera responsabilidad de la educación como acto educativo desde donde, con la implementación de los exámenes ECAES en la educación superior, se pretende evaluar por parte del Estado las competencias profesionales de los jóvenes como punto final de los resultados de todo un proceso al interior del sistema educativo.

CONCLUSIÓN

El estudio de la educación superior entendida como parte del sistema educativo institucional tiene como núcleo esencial el derecho a la educación como derecho fundamental, en tanto al interior de este sistema se garantiza el progresivo cumplimiento del derecho a la educación de los jóvenes del país, planteando la educación superior como un eslabón en la permanencia del sistema educativo de los niños y niñas del país.

La comprensión de la educación superior desde la perspectiva de la teoría de los sistemas permite elaborar un criterio global de la educación como derecho y acto educativo, en el cual los componentes al interior del sistema tienen como horizonte la educación como servicio público que cumple una función social al interior del Estado Social de Derecho.

En este sentido, el fin y objeto de la educación superior como parte del sistema educativo institucional merece un abordaje multifocal desde una concepción del derecho a la educación y del acto educativo como elementos esenciales del sistema educativo. La calidad y pertinencia en la educación superior involucra una garantía en la prestación del servicio educativo, así como el pleno desarrollo de la investigación, cátedra y libertad de pensamiento sobre los cuales se fundamentan los modelos educativos al interior de la educación superior.

BIBLIOGRAFÍA

CASA NACIONAL DEL PROFESOR CANAPRO. (2003). *Legislación educativa en Colombia 1993 - 2003*. Bogotá D. C.: CANAPRO.

COLOMBIA. Constitución Política.

CORTE CONSTITUCIONAL (2001). Sentencia T-944 de 2000, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

GONZÁLEZ, J. (2007). *Derecho a la Educación y Ciudadanía Democrática. El derecho a la educación como desarrollo constitucional del pensamiento republicano cívico*. Bogotá D. C.: Grupo Editorial Ibáñez.

HUERTAS DÍAZ, O. y otros. (2005). *Convención Americana de Derechos Humanos*. Bogotá D. C.: Grupo Editorial Ibáñez.

LERMA CARREÑO, C. A. (2007). *El derecho a la educación en Colombia*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

Ley 80 de 1980.

Ley 30 de 1992.

Ley 115 de 1994.

Ley 715 de 2001.

Ley 1188 de 2008.

MARTÍNEZ BOOM, A. (2003). *La educación en América Latina: De políticas expansivas a estrategias competitivas*. *Revista Colombiana de Educación*, 13 - 39.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA (2003). *Derecho a la educación 1998 - 2003*. Bogotá D. C.

PINZÓN, B. (2008). *Educación, calidad y desarrollo de competencias en la educación superior*. *Silogismo*, 66 - 71.

SARFATTI, M. (1945). *Introducción al estudio del derecho comparado*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico.

SARRAMONA, J. (2000). *Teoría de la Educación*. Barcelona: Ariel S. A.

SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN (1996). *Lineamientos para la Acreditación*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

TOBOM, S. y SÁNCHEZ, N. (2003). *Competencias, calidad y educación superior*. Bogotá D. C.: Cooperativa Editorial Magisterio.