

Políticas Públicas en educación: el caso de la educación terciaria

Public policies in education: the tertiary education case

Políticas públicas em educação: o caso do ensino superior

Uriel A. Cárdenas A.*

RESUMEN

En este artículo se indaga sobre el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) y las políticas públicas en dicho campo. El autor parte de la conceptualización y la contextualización que dan origen a preguntas para analizar esos temas desde diferentes aristas: los problemas y los retos; la finalidad es reflexionar sobre la pertinencia de la implementación del Sistema. Presenta entonces una reseña sobre el SNET, los problemas que busca enfrentar y una reflexión sobre su comprensión como política pública.

Palabras clave: Políticas públicas, educación terciaria, Colombia

SUMMARY

This article enquires into the Tertiary Education National System (TENS) and the public policies in such field. The author starts from the conceptualisation and the contextualisation rising questions to analyse these subjects from different angles: problems and challenges; the objective is to reflect on the appropriateness of the system's implementation. The article reviews the TENS, the problems that may come forward and a reflection about its comprehension as public policies.

Keywords: Public policies, tertiary education, Colombia.

RESUMO

Este artigo investiga sobre o Sistema Nacional de Ensino Superior (SNET) e as políticas públicas neste domínio. O autor parte da conceitualização e contextualização que dão origem a questões para analisar estas questões a partir de ângulos diferentes: os problemas e desafios; o objetivo é refletir sobre a importância da implementação do sistema. Em seguida, apresenta uma revisão sobre o SNET, os problemas que busca enfrentar e uma reflexão sobre a sua compreensão como Política Pública.

Palavras-chave: Políticas públicas, educação terciária, Colômbia.

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2016 / Fecha de aprobación: 31 de octubre de 2016

No me cabe duda, incluyendo en ello el caso de la educación, que muchas de las políticas públicas en Colombia han nacido de sensatas inquietudes, se han originado de la atención a problemas estructurales o coyunturales, según sea el caso; que muchas de ellas han devenido con sustentación legal o con determinaciones para hacer los ajustes normativos requeridos, que se han involucrado recursos, estrategias, convocatorias y procesos para su construcción.

Sin embargo, ¿qué tanto se puede sostener que una iniciativa es una política pública?; ¿por qué una política pública no se ha puesto en marcha?; ¿de dónde deriva que las políticas públicas sean tan solo un buen ejercicio de construcción documental y, en muchos casos, un quehacer que redunde en acumulación archivística?

El presente documento ofrece, en primera instancia una reseña sobre el denominado Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET); en segunda instancia, se sintetiza la problemática que quiso enfrentar dicho sistema; finalmente se reflexiona, a manera de ejercicio comprensivo, si tal sistema corresponde o no a una política pública.

La educación terciaria¹

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) adelantó, en diciembre de 2014, un seminario taller, con participación de especialistas internacionales, para enfrentar un diálogo sobre la relevancia y pertinencia de iniciar la construcción de un Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET). Este evento fue el punto de partida para que en 2015 se iniciara un proceso de construcción del sistema².

El compromiso con tal construcción deriva del enunciado



del gobierno actual en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así:

Artículo 54. Créese el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización. La construcción de este sistema no modifica lo dispuesto por el Artículo 16° de la Ley 30 de 1992 y el Artículo 213 de la Ley 115 de 1994 (PND: 2014-2018).

Para precisar su alcance se estableció un sentido, unos principios y una estructura, de la siguiente manera:

El SNET se asumió con el valor de diseñar derroteros de acción centrados en las personas, en el saber para construir sociedad, en la educación como derecho y respuesta a la multiplicidad, diversidad y particularidad regional. En ese contexto una idea central consistía en entender la educación terciaria como un sistema en el cual: oferentes, beneficiarios, reguladores e instituciones, tejen lazos articulados y dinámicos para que la oferta educativa posmedia sea de calidad, y vaya en favor de un acceso amplio, una permanencia en el sistema y una conexión entre educación y trabajo.

El Sistema Nacional de Educación Terciaria se concibe como la organización de pilares, niveles y rutas de la educación posteriores a la Educación Media, que involucra a las instituciones educativas, de más oferta educativa y formativa, y al conjunto de normas que lo rigen, así como al sistema de aseguramiento de la calidad como la base de los pilares, y el garante del adecuado funcionamiento del mismo (2016: 19).

Es, entonces, un sistema referido a la oferta educativa postsecundaria, y hace posible que convivan la educación para el trabajo y el desarrollo humano, la educación técnico laboral, técnico profesional, tecnológica, y entre sus diferentes niveles de formación haya acumulación, reconocimiento y homologación de créditos académicos³.

El SNET se concibe como una organización de los diferentes niveles de educación posmedia, el cual comprende dos rutas o dos opciones educativas, diferenciadas según su orientación académica u ocupacional, ordenadas según grados de complejidad y especialización, y con posibilidades de tránsito y reconocimiento entre ellas. Esas dos opciones se denominan Educación Universitaria y Formación Profesional Técnica. (2016: 31)

Complementariamente, y en perspectiva de fundamentar tal sistema, se definieron unos principios:

- **Inclusión.** Corresponde al reconocimiento de la pluralidad de saberes y aprendizajes. Con el SNET se pretende superar los pensamientos y las acciones dualistas, excluyentes y discriminatorias.
- **Aprendizaje.** Es el proceso que potencia el desarrollo de conocimientos, destrezas y actitudes, a lo largo del ciclo vital de la persona.
- **Flexibilidad.** Se puede lograr aprendizajes de múltiples maneras, en distintos lugares y durante diferentes tiempos.
- **Movilidad.** Son múltiples las condiciones de posibilidad para acceder, permanecer y terminar un proceso educativo.
- **Reconocimiento.** Es reconocida toda fuente de aprendizaje: trabajo, experiencia, tradición, práctica.
- **Transparencia.** El sistema es entendible, claro y con un lenguaje unificado.
- **Objetividad.** La evaluación, las certificaciones y las cualificaciones se fundamentan en la confianza.

➤ **Trazabilidad.** Se reconoce los avances y los logros alcanzados en el tiempo para el diseño normativo a que haya lugar (MEN, 2016: 21-22).

Así mismo, con la intención de valorar académica, social y económicamente la educación técnica, tecnológica y universitaria se adelantó la creación del Marco Nacional de Cualificación (MNC) que, como tal, contempla un instrumento de clasificación de las cualificaciones y unos descriptores de las mismas. Estos últimos hacen referencia al conjunto de conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes expresadas en términos de responsabilidad y autonomía. Para su configuración se realizan estudios de los diferentes sectores de la economía⁴.

Con ello se garantiza la pertinencia de la oferta educativa y la demanda laboral. Se trata de inscribir las reflexiones y las acciones en un escenario pertinente para el fortalecimiento de la democracia, lo cual significa: generar estrategias para acortar las brechas de inequidad, asumir un compromiso con la valoración de la diversidad y hacer de la educación una oportunidad para reconocer el aprendizaje a lo largo de la vida de las personas y sus condiciones de inserción laboral.

En ese Marco de Cualificaciones se establecen niveles y en ello se ubican los diferentes tipos de educación. En cada nivel se hace manifiesto determinado nivel de complejidad.

Finalmente, el SNET plantea una estructura clara, ordenada y coherente para beneficio de la movilidad educativa de los estudiantes (véase Gráfica 1). Acorde con las definiciones del capítulo anterior, se muestran dos pilares educativos diferenciados y los niveles dentro de cada uno de estos. Se puede detallar algunos cambios de nomenclatura en los niveles (y su equivalencia con los actuales) y la introducción

de un nivel más en la educación técnica, que son el reflejo del fortalecimiento de cada pilar. Además, se sugiere también, una fase preparatoria posterior a la Educación Media, con bondades que pueden facilitar el tránsito de los estudiantes a la educación terciaria o en su preparación para el trabajo.

Los problemas enfrentados por el SNET

Al seguir a André-Noel (2014), “una política pública existe

En tal sentido, el SNET se elaboró como alternativa para enfrentar una serie de problemas complejos. Si se atiende al documento *Bases para la Construcción de un Sistema Nacional de Educación Terciaria* (SNET), se puede resumir lo siguiente:

A Ausencia de un carácter sistémico en la educación del país. La ausencia de un sistema se refiere a la ausencia de conexión entre los diferentes niveles y tipos de formación.

C La inexistencia de rutas o estrategias de movilidad en la educación. Esa ausencia de movilidad tiene que ver con el hecho de una ausencia de credibilidad interinstitucional.

D La falta de articulación entre la oferta educativa y las demandas del sector productivo. Los contenidos de formación son el resultado de los análisis establecidos por el personal dedicado al mundo académico y educativo, sin que cuente el decir de los sectores en los cuales se desempeñarán los egresados.

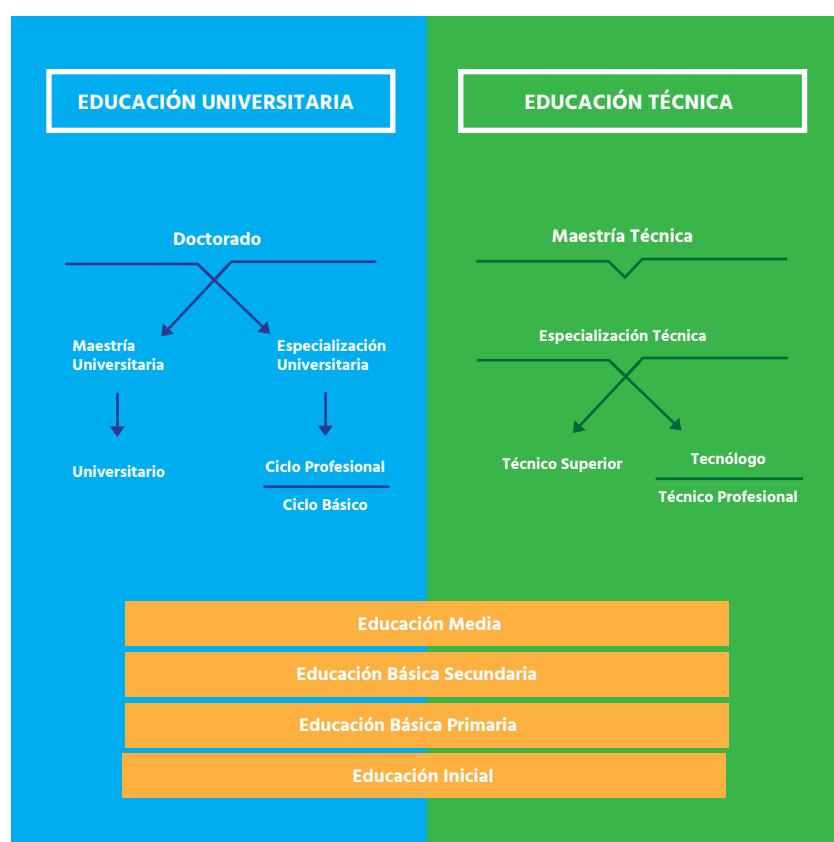
E El bajo reconocimiento histórico de la calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica. Predomina un imaginario cultural, según el cual la formación técnica y tecnológica es de menor nivel, de menor importancia, de menor reconocimiento frente a la educación en disciplinas o ciencias.

F La falta de reconocimiento de la educación para el trabajo como ruta de formación y progresión laboral. Antes denominada como educación no formal luego fue formalizada, pero igualmente es considerada de segundo o tercer nivel en orden a la calidad.

G La ausencia de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad específico para la oferta técnica y tecnológica. El país cuenta con dos dimensiones de la calidad: una, al cumplimiento de las condiciones básicas para el funcionamiento y ofrecimiento de programas educativos de carácter obligatorio. Otra, referida a la consecución de la alta calidad de carácter voluntario.

H La baja tasa de actualización y cualificación docente. Esta mayor formación se ha centrado en estudios de ciencias y disciplinas, pero no en otros campos de formación, y aún no se cuenta con los balances rigurosos sobre cómo han afectado los niveles obtenidos en una mayor calidad educativa.

I La incertidumbre de una vida en el postconflicto. Sin que sepamos con claridad y suficiente certidumbre lo que sucederá en la sociedad colombiana en un



Gráfica 1. Estructura del Sistema Educativo Colombiano con el SNET

Fuente: MEN - Documento: Lineamientos de Política Pública 2016.

siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la idea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio” (2014: 37).

B El predominio de una educación terminal y no en la perspectiva de aprendizaje permanente. Predomina un imaginario según el cual solo en determinadas instancias se aprende (educación formal) y, se desconocen aprendizajes logrados desde la tradición, la costumbre, el trabajo, la empresa, la industria, etc.

escenario de postconflicto, puede sospecharse que la novedad traerá consigo nuevos sucesos, nuevos comportamientos, nuevas ideas, nuevos problemas que exigen la oferta de una educación acorde con esas circunstancias (2014: 44ss).

Con tal descripción, no puede negarse el cumplimiento de una primera exigencia para elaborar una política pública.

¿Corresponde el SNET ser una Política Pública?

Todas las personas,
sin distinción de
ninguna clase son
titulares de los
mismos derechos.

Luis E. Pérez

Más que el señalamiento de debilidades, críticas u objeciones a una iniciativa como el SNET, surge para estas líneas una preocupación más amplia: ¿Qué tanto se puede sostener que una iniciativa es una política pública?; ¿por qué una política pública no se ha puesto en marcha?; ¿por qué la política pública queda como un acervo de ideas sin realización?

Las políticas públicas se han consolidado como un instrumento clave para el ejercicio académico y práctico de la gestión pública, son ellas la instancia concreta de operación y sin ellas todo aparece como un deseo literario sin realización alguna. Así, además de la claridad en el problema o insatisfacción de personas y comunidades, hay dos elementos más en toda política pública, tal como lo enuncia André-Noël: “La inscripción en la agenda pública” (André-Noël, 2014: 122) y la “toma de decisión” (André-Noël, 2014: 158).

A Sobre la enunciación del problema.

La enunciación debe corresponder a “la precisión de un problema o una insatisfacción existente”. La política pública se ofrece para enfrentar un problema o una insatisfacción de las personas o las comunidades. Su descripción y presentación no pueden ser ligeras.

En orden a lo detectado en la presentación de SNET hay una amplia y compleja muestra de los problemas que aquejan los potenciales beneficiarios de la educación postsecundaria, tal como se mostró en numeral II. En el mismo sentido se hacen visibles personas y comunidades afectadas.

No obstante lo anterior, no se ha hecho evidente el decir de los sindicatos, los trabajadores y los estudiantes en general, siendo estos los directos afectados por el problema, su expresión puede ser ampliamente significativa y, sobre todo, una oportunidad para capturar intereses y necesidades no atendidas porque, en parte, son desconocidas.

Si tales sectores fuesen convocados se precisarían los problemas y se harían más claras las causas de los mismos, al tiempo que podrían surgir de soluciones no contempladas.

La idea de escuchar solo unos sectores cuando se trata de pensar políticas públicas ha sido una acción reiterada en la historia política colombiana, y más precisamente ello implica que se descuida a los directos beneficiarios.

B La “inscripción en la agenda pública”.

Corresponde a una actividad inherente a la formulación de la política pública pues de otra manera se vería como un quehacer incidental, desarticulado de un plan general, y sin conexión con

otras actividades con las cuales se darían posibilidades de real implementación.

Como tal, el tema debe ser competencia de las autoridades públicas (para el caso el Ministerio de Educación Nacional, primer comprometido) pues de otra manera no se podrían establecer los actores responsables y capaces u obligados a responder por la solución de un problema.

El hecho que la educación terciaria aparezca en el Plan de Desarrollo 2014-2018, imprime una fuerza de obligatoriedad y no aplazamiento. La fuerza coercitiva que conlleva toda norma no puede escatimarse y más bien debe ser obedecida. Por demás, entre entidades relacionadas con el tema no se hace visible una acción conjunta y una coordinación interinstitucional que integre esfuerzos y produzca realizaciones, solo cuando se logre un trabajo conjunto integrado se logra un acercamiento entre el ser y deber ser; o en otras palabras, el problema se estaría abordando desde una posibilidad concreta.

C “La toma de decisión”.

Las respuestas a los problemas detectados por parte de las autoridades públicas se concretan en la “formulación de soluciones” y la “legitimación” de las mismas y tales respuestas exigen tomar decisiones. La formulación de la solución desde la política pública de Educación Terciaria tiene un alcance que no se puede negar, pues fueron múltiples las acciones de socialización, debate e incorporación de elementos brindados desde varios sectores de la sociedad.

Si bien como educación terciaria puede contemplar otros elementos, afinar determinadas estrategias, definir ciertos caminos, también es verdad que dejarlo como letra muerta es un acto de irresponsabilidad política

frente a una necesidad que debe comenzar a superarse dado el valor que tiene la educación como derecho y la situación que desde un derrotero gubernamental guarda el mismo nivel de importancia como la paz y la equidad.

De nuevo, si se ha detectado el problema o la insatisfacción y se ha instaurado en la agenda pública, la decisión sobre su implementación es un imperativo. Tal implementación exige ofrecer instancias aún más concretas tales como los apoyos para su puesta en marcha, así como su financiación y los requerimientos de ley. De hecho, no se conocen estudios sobre cuánto cuesta la implementación de la educación terciaria, qué entidades servirán de apoyo, ni las implicaciones de esta en la Ley 115 de 1994 y la Ley 30 de 1992.

El compromiso con la política pública no corresponde a la mera formalidad de la redacción de un documento. Se trata de una apuesta que precisa los problemas, involucra todos los beneficiarios, detenta relaciones interinstitucionales, y se instaura en el tiempo con acciones proyectadas en el corto, mediano y largo plazo, pues de otra manera sería entenderla tan solo como una respuesta temporal a un problema que es estructural.

Una realidad grave es la erogación de recursos, la realización de actividades y programas, y el empleo de espacios para pensar y redactar políticas públicas que no se implementan. Pueden debatirse orientaciones educativas, pero deben implementarse políticas públicas para enfrentar problemas concretos, precisos y reales. Una construcción de políticas públicas pasa por el ejercicio del debate argumentado, la puesta en marcha de razones y la construcción desde la diferencia. A ello no hay que temerle desde la administración

pública y, a continuación, debe haber implementación o es tan solo la expresión de una intención, mucho ruido y poca realización.

Por demás, no sobra alertar que subyace a estas enunciaciones de educación terciaria una cercanía particular con el mundo de la productividad financiera, administrativa y económica, no siempre vinculantes con apuestas educativas que pretenden fortalecer el compromiso humanista. Términos como “capital humano”, “competitividad” y “pertinencia” se han instaurado en el lenguaje educativo de un tiempo para acá. El primero corresponde a la idea de “crecimiento económico”, con él se alude a cómo los procesos educativos se adelantan en razón a la productividad que deviene con ellos y allí se gesta el sentido motor para el desarrollo. En complemento, la idea de hacerse competitivo (no siempre como sinónimo de competente) se implanta como acción a realizar en un combate acérrimo frente a quienes buscan un mismo objetivo. Finalmente, la pertinencia corresponde al intento por hacer de la educación una actividad situada, adecuada a unos intereses y unas necesidades particulares, en aras de superar la ausencia de contextualización de la actividad formadora.

Se trata de tres conceptos que subyacen a orientaciones educativas claramente presentadas por los últimos documentos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial, hoy en día referentes para todos los estudios educativos, a veces considerados más determinantes que las producciones académicas, los trabajos investigativos o las producciones profesoras.

Notas

- * Uriel A. Cárdenas A. Filósofo de la Universidad de los Andes y Magíster en Ciencias de la Educación y Aseguramiento de la Calidad de la Universidad de Aconcagua (Chile). Docente-investigador universitario, consultor en educación.
cardenas.uriel@gmail.com
- Según entidades como el Banco Mundial, OCDE y algunos documentos de la UNESCO, la Educación Terciaria son los estudios postsecundarios, antes denominados como estudios superiores, cuando tal educación era brindada fundamentalmente por las universidades y estaba centrada en las denominadas profesiones liberales. La mayoría de países tienen una referencia común para saber cuáles son los tipos de educación ofertada luego de la secundaria. Se trata de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, o ISCED por sus siglas en inglés) de la UNESCO. A partir de los años setenta este organismo propuso una forma para ordenar los niveles y los programas de estudio, con el cual era posible agrupar y comparar las estadísticas en los ámbitos nacional e internacional.
 - Dos documentos fueron el resultado del trabajo: Bases para el Sistema Nacional de Educación Terciaria elaborado el 2015 y Documento de Política Pública [versión preliminar] Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET): Camino para la Inclusión, la Equidad y el Reconocimiento – presentado el 2016.
 - El Plan de Mejoramiento contempla, en el mismo artículo enunciado; la creación del Sistema Nacional de Calidad de la Educación Superior (SISNACES) [...] cuyo objeto es asegurar y promover la calidad de la misma, el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las aptitudes, y el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC) con la finalidad de [...] flexibilizar la oferta educativa, lograr la integración entre las diferentes tipos de educación [...], generar integración entre los diferentes niveles [...], mejorar las capacidades para enfrentar las pruebas nacionales e internacionales y afianzar las relaciones entre el sector educativo y el sector productivo.
 - Hasta donde se conoce de esta labor, ello se ha realizado sobre el sector de la tecnología y la información (TIC) pero no hay información pública sobre los avances en otros sectores.

Referencias

- Departamento Nacional de Planeación. (2014) *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>
- MEN. (2015). *Bases para el Sistema Nacional de Educación Terciaria*. Bogotá. _____. (2016). *Documento de Política Pública [versión preliminar] Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET): Camino para la Inclusión, la Equidad y el Reconocimiento*. Bogotá.
- Pérez, L., Uprimny, R. y Rodríguez, C. (2014). *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá, Colombia: IDEP.
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. ¿Cómo elaborar las políticas públicas? ¿Quién decide? ¿Cómo analizarlas? ¿Quién gana o pierde?* Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.