

**Mayo 10/11 Pedro Antonio Pinilla Pacheco ha sido un reconocido analista de la Educación Superior Colombiana, y consultor de organismos estatales e IES. También analiza la propuesta de reforma a la Ley 30, presentada por el MEN, y a partir de un detallado recuento de la normatividad que ha transcurrido al respecto, considera los ámbitos que deberían considerarse en una nueva Ley a la luz de lo que significa la calidad, la formación laboral y profesional en el contexto de formación de capital humano y la regulación del sistema.**

## **0. Presentación**

Mas allá de las buenas intenciones que se aducen para justificar la nueva ley de educación superior, lo que propone el gobierno nacional es la consolidación de un cambio radical del modelo educativo de base constitucional. Cambio iniciado en el año 2002, mediante acciones legales y políticas, establecidas en forma sistemática que confluyen integralmente en el documento CONPES 3674 del 19 de julio de 2010 y se incorporan al documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”.

Con este cambio se abandona una concepción constitucional que compromete al Estado con el derecho a una educación superior de calidad, para introducir un modelo flexible y desregulado, ajeno a las normas de las comunidades científicas y académicas mundiales y proclive a las dinámicas de los mercados laborales.

Se inaugura, así, una visión particular del concepto de capital humano, entendido en el marco de la protección social, que asigna como fin principal de la educación la formación para un trabajo precarizado, que necesariamente se consolidara con esta nueva política.

Las irrisorias asignaciones presupuestales que ofrece el proyecto, las becas y créditos educativos con bajos intereses, los fondos que se crean para la inversión y para la investigación, la participación del sector privado en la financiación de las IES, así como la cantidad de cosas menudas a través de las cuales se quiere legitimar la reforma, constituyen un velo que oculta los propósitos reales y significan apenas paliativos que no van a tener efectos extraordinarios sobre el estado de la educación superior en el país.

Esta presentación tiene el propósito de contribuir a la comprensión de la propuesta del Gobierno Nacional -explícita en los documentos oficiales-, mediante la entrega de herramientas que enriquezcan el debate en curso, permitan encontrar lo esencial y las consecuencias previsibles de su aplicación. Para ello se realiza una revisión de las normas y políticas que marcan la trayectoria seguida desde el año 2002, analizadas en el marco de las disposiciones constitucionales y de la Ley 30 de 1992, vía a través de la cual se sientan las bases para la lectura comprensiva del articulado.

## **2. Marco Constitucional de la Ley 30 de 1992**

Constitución Política de 1991

Estado Social de Derecho, Democrático, Participativo y Pluralista

- Autonomía universitaria: las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos; la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado; el Estado fortalecerá investigación científica en las universidades oficiales y privadas y facilitará mecanismos financieros para acceso de todas las personas aptas a la educación superior (69)
- El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (27)
- La educación es un derecho de la persona y un servicio público con función social que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (67).
- La educación formará en el respeto a los derechos humanos, a la paz, a la democracia y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y la protección del ambiente (67)

## **3. Estructuración de la Educación Superior según la Ley 30 de 1992**

En cuanto a la estructura de la Educación Superior la Ley establece:

- **La tipología de las IES** (art. 16): a) instituciones técnicas profesionales, b) instituciones

tecnológicas (art.213 Ley 115/94, c) instituciones universitarias o, d) escuelas tecnológicas y, e) universidades.

- **Carácter según su origen:** a) estatales u oficiales, b) privadas y de economía solidaria (art. 23). Las instituciones privadas de educación superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria (art. 98).

- **Organización de las IES estatales:** a) entes universitarios autónomos (art. 57) y b) establecimientos públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal (parágrafo del art. 57).

- Nomenclatura de los títulos en relación con los tipos de instituciones (art.26).

- El Sistema Nacional de Acreditación, el Consejo Nacional de Acreditación y el Sistema Nacional de Información (art. 53,54 y b55).

- Funciones del CESU relacionadas con la reglamentación y procedimientos para: a) organizar el sistema de acreditación, b) organizar el sistema nacional de información, c) establecer las pautas sobre la nomenclatura de los títulos, d) la creación de Instituciones de Educación Superior (art.36).

#### **4. Ruta gubernamental para la transformación de la ley 30**

- Ley 749 de 2002, por la cual se organiza el servicio público de educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.

- Ley 789 de 2002 Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social. (art. 31 a 40).

- Decreto 205 de 2003 Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social.

- Decreto 2566 de 2003, por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior.

- Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (CONPES 81 de 2004).

- Ley 1064 de 2006, por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.
- Decreto 2020 de 2006, por medio del cual se organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo.
- Lineamientos para una política nacional de calidad (CONPES 3446 de 2006).
- Decreto 2888 de 2007 Por el cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento de las instituciones que ofrezcan el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano, antes denominado educación no formal.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos, 2007
  
- Ley 1151 de 2007, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo para 2006-2010
- Política Nacional de Competitividad y Productividad (CONPES 3527 de 2008).
- Ley 1188 de 2008, por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior.
- Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONPES 3582 de 2009).
- Decreto 4904 de 2009, por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano.
- Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano SFCH (CONPES 3674 de 2010)
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”

## **5. Bases del proyecto-propuesta de 2011**

CONPES 3674 de 19 de julio de 2010 Y CONPES 81 DE 2004

Sistema de Formación de Capital Humano SFCH - Sistema Nacional de Formación para el Trabajo SNFT

### *a. Políticas del Sistema Nacional de Formación de Capital Humano -SFCH-*

- Establecer los lineamientos necesarios para fortalecer el Sistema de Formación de Capital Humano con el fin de potenciar sus efectos sobre el crecimiento de la economía, aumentando la productividad, la capacidad de innovar y la competitividad.

- Garantizar la inserción productiva de la población en el ciclo económico, aumentar la productividad laboral de los trabajadores, propiciar la generación de ingresos y establecer estándares de empleabilidad que permitan proteger a las personas de riesgos futuros, a la vez que reducir los costos de oportunidad de educarse.
  
- Potenciar el impacto social que el SFCH genera sobre las familias al permitir una mayor movilidad social, de forma que se establezcan rutas de acumulación de capital humano que permitan mayores niveles de distribución de los beneficios del crecimiento económico.
  
- Establecer la relación Educación, Aprendizaje y Mercado Laboral a través de sistemas de información y de la elaboración del Marco Nacional Cualificaciones (MNC), que permitan estructurar con pertinencia las ofertas de educación, capacitación, entrenamiento y reentrenamiento.
  
- Otorgar mayor flexibilidad al proceso de formación para que se facilite la entrada y salida del sistema, la articulación entre los diferentes niveles (técnica, tecnológica, universitaria, formación para el trabajo), y para mejorar el vínculo entre educación y trabajo y llevar la educación vocacional a niveles cada vez más superiores.
  
- Asegurar el reconocimiento de conocimientos, destrezas y competencias, independientemente de la forma, lugar, momento y duración del aprendizaje. Los niveles del MNC no requieren la obtención de títulos académicos (pregrado, máster o PhD), ni se basan en la duración mínima de estudio en un establecimiento de educación superior. En este sistema, el SENA se convierte en actor clave.
  
- Consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales.
  
- El SFCH integra y dinamiza los sistemas de educación formal y de formación para el trabajo, siendo responsable de crear capital humano adecuado y suficiente para el avance de los sectores productivos y estratégicos para el crecimiento económico.

*b. Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano*

- Creación de medios, canales y flujos de información
  
- Desarrollo de un lenguaje común a través del enfoque de competencias laborales que permita dialogar a dos sectores con lógicas aparentemente disímiles como el sector productivo y el sector educativo.
  
- Fomentar la acreditación de calidad como elemento clave para mejorar la comunicación intrasectorial en la formación e intersectorial de este último con el sector productivo.
  
- Fomentar la certificación de competencias laborales, como un elemento indispensable de valoración del recurso humano.
  
- Establecer mecanismos claros de comunicación a través de los cuales tanto el sector productivo como el sector educativo, puedan conocer y exponer sus demandas y ofertas.
  
- Diseñar e implementar nuevos mecanismos de recolección de información para conocer la disponibilidad del recurso humano en Colombia.
  
- **Fomentar transformaciones al interior del Sistema de Formación de Capital Humano**
  
- Definir estrategias para incentivar el uso del enfoque de competencias laborales como mecanismo articulador entre los distintos niveles de formación, de estos con el sector productivo y punto de referencia en la certificación de la formación a lo largo de la vida.
  
- Establecer un plan estratégico que permita incentivar el sector de formación hacia la transformación de la estructura de su oferta.

- Fortalecer, a nivel local, los canales de comunicación directos entre el sector de formación y el sector productivo para que sean atendidas las demandas específicas de manera directa.
  
- Diseñar e implementar un plan de acción que permita potenciar a los gobiernos locales (Secretarías de Educación), establecer lineamientos sobre las necesidades de recurso humano en sus regiones y generar canales de comunicación eficientes entre el sector productivo y el sector de formación a nivel local.

### **c. Esquema institucional**

#### **- Comisión Interinstitucional para Gestión del Recurso Humano en Colombia.**

- Subcomisión para el desarrollo de sistema de información del mercado laboral y de tendencias de demanda del recurso humano; liderada por Delegados del Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación –DNP.
  
- Subcomisión para el desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones –MNC-. liderada por el Ministerio de la Protección Social.
  
- Subcomisión para el fomento del modelo de gestión del recurso humano por competencias laborales, liderada por el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Comercio, industria y Turismo y Colciencias.
  
- Subcomisión para el fomento de la oferta de formación basada en competencias laborales, liderada por un delegado del Ministerio de Educación Nacional y con el apoyo del SENA y Colciencias.

#### **- Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales**

Se creará el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL). El Sistema articulará las acciones que en materia de certificación se desprendan del programa Colombia Certifica, del programa de certificación de desempleados del SENA y organismos internacionales, entre otras. Además, establecerá estándares en torno a las metodologías y procedimientos para realizar la evaluación de las competencias laborales en cada área (de la educación superior) teniendo en cuenta los lineamientos de los organismos internacionales de certificación y los avances normativos de la Comisión Intersectorial de Calidad.

La coordinación del SICECOL se hará en el marco de la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales (CONCECOL) de la cual harán parte los ministerios de la Protección Social, Educación Nacional, Comercio, Industria y Turismo y Colciencias.

#### **- Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano**

Cuyo fin es integrar los esfuerzos que viene realizando el Gobierno Nacional para establecer parámetros que permitan determinar con transparencia cual es la formación de calidad, así como generar los incentivos necesarios para que el sector de formación participe en los procesos de acreditación.

Las principales funciones de este Sistema se relacionan con el fomento de los mecanismos de acreditación de calidad que se encuentran en funcionamiento y el fortalecimiento del Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo –SCAFT-, el cual hasta la fecha presenta un nivel de desarrollo incipiente. Esta labor será liderada por el Ministerio de Educación Nacional, el cual deberá contar con la concurrencia de los gobiernos locales y todo el sector de formación.

#### **6. Articulación del Proyecto-propuesta del MEN con el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y el Sistema Nacional de Formación de Capital Humano**

#### **RECOMENDACIONES PARA EL ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO-PROPUESTA**



a) Leer el proyecto-propuesta del MEN en el marco de las políticas del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y del Sistema de Formación de Capital Humano, teniendo en cuenta que el segundo integra las visiones de educación para el trabajo y el desarrollo humano con las correspondientes al sistema educativo, desde la educación media hasta los diversos niveles de educación superior.

Es de aclarar que desde el año 2002 se ha venido configurando en el país la cooptación del sistema y del sector educativo por el sistema de protección social, acción que se traduce actualmente en la simbiosis que materializa el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”.

Por su parte el documento “Elementos para la Discusión del Ministerio de Educación Nacional señala: “la propuesta resalta el papel de la educación superior en la pertinencia de la formación del capital humano que requiere el país, ya que no solo el acceso al sistema garantiza una mayor equidad y en consecuencia real movilidad social”.

b) Tener en cuenta que la mayor parte de los artículos del proyecto-propuesta están contenidos en la Ley 30 de 1992, en leyes y decretos que la complementan o desarrollan, especialmente a partir de 2002, y que algunos aparentes vacíos o modificaciones se explican por el cambio conceptual que presenta el proyecto-propuesta en cuanto a los fines de la educación.

c) Advertir que las novedades que presenta el proyecto consolidan una nueva visión nacional de la educación que en la práctica deja de ser un “derecho fundamental” constitucional, -lo cual incluye su valor para el desarrollo económico y el empleo-, para convertirse en un factor más de crecimiento sostenible y de competitividad, junto con la infraestructura, el transporte, los servicios financieros, el mercado de capitales y la participación privada en la oferta de bienes públicos.

## **TEMAS RELEVANTES DEL ARTICULADO DEL PROYECTO-PROPUESTA**

a) La nueva categoría **INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR MIXTAS** incorpora al sector privado las IES y UNIVERSIDADES OFICIALES amparadas en normas que “garanticen recursos privados para su funcionamiento” (art.13), por lo cual, al crearse o transformarse estas IES en Mixtas, salen de la categoría de “Instituciones de Educación Superior Públicas” (Título

II, capítulo II) y dejan de pertenecer al “Sistema de Universidades Públicas” (capítulo III), para convertirse, por ejemplo, en Sociedades Anónimas (artículo 32).

Es este contexto es necesario evaluar con precisión los alcances reales que conllevan los **CON TRATOS DE ASOCIACIÓN CON PARTICULARES**

, especialmente en el caso de las instituciones de educación superior públicas (art. 10) y precisar el significado del cambio de instituciones del

**ESTADO**

por instituciones

**PÚBLICAS**

(art. 13).

b) La **AUTONOMÍA FINANCIERA** concedida a todas las Instituciones de Educación Superior Públicas (art.17), que se presenta ahora como mecanismo para fortalecer sus presupuestos, podría significar el futuro retiro o disminución de los aportes del Estado y su financiación con la participación del capital privado. En estas condiciones el Estado solo se reservaría las acciones de promoción, evaluación y control de un servicio que no ofrecerá en el futuro.

C) Entre tanto, los **RECURSOS QUE LA NACIÓN** aporte, que se destinan actualmente a las 32 universidades oficiales, se distribuirán entre TODAS LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR **PÚBLICAS**, en total mas de ochenta, incluyendo adicionalmente las escuelas normales y, con la misma lógica, seguramente los colegios oficiales que ofrezcan programas de articulación con las instituciones de educación superior (art. 103).

“También las instituciones de educación superior de carácter privado sin ánimo de lucro tendrán acceso a recursos del Estado, a través de fondos competitivos o convenios de desempeño. (art.108)

El Ministerio de Educación Nacional afirma: “Es necesario hacer énfasis en que no se modifica el actual esquema de financiamiento de las universidades oficiales sino que se extiende a las demás instituciones de educación superior oficiales que hoy son establecimientos públicos”.

D) En consecuencia, la asignación de recursos oficiales en el futuro se realizará mediante la

organización de **FONDOS**, muchos de ellos concursables, otros por resultados y otros con base en convenios de desempeño (Título VI Régimen financiero).

E) La creación de **INSTITUCIONES CON ÁNIMO DE LUCRO**, o la transformación de las fundaciones y corporaciones existentes en **SOCIEDADES ANÓNIMAS**, realizada con el propósito de ampliar la cobertura, es evidentemente innecesaria ya que tradicionalmente estas instituciones han contado con un exceso de capacidad instalada que no se demanda por razones diferentes a la disponibilidad de oferta. No existe evidencia de que el ánimo de lucro asegure la calidad y pertinencia de la educación. De esta manera el argumento se reduce exclusivamente al reconocimiento de la educación como un factor mas de crecimiento sostenible y competitividad del país y sus regiones (Título II, capítulo IV) y un campo de acción del capital privado que actúa con sus propias reglas.

F) El reconocimiento de la **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (art. 6) A TODAS LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**, sean instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas, universidades o escuelas normales superiores (nueva categoría), entra en evidente inconstitucionalidad, así en la Ley 30 de 1992 se hubiera incurrido en confusión (art.29) la cual, de todos modos, fue resuelta en la misma ley (parágrafo del art. 57). De esta manera, se desvertebra la organización del sistema de educación superior del país, llevando a su máxima expresión la anomia que se venía creando con la legislación de los último ocho años y se establece una idea falsa de equidad en el sistema.

G) La autorización a todas las instituciones de educación superior para “**DESARROLLAR PROGRAMAS ACADÉMICOS EN CUALQUIER NIVEL DE FORMACIÓN Y CAMPO DE ACCIÓN**” (art. 8, 55, 56, 65 y 68), junto con la extensión de la autonomía universitaria a todas las IES, se inscribe en los principios de flexibilidad del SFCH lo cual hace de la educación una acción instrumental de capacitación y entrenamiento para el mercado laboral, que deja en el vacío y en la retórica los principios fundantes e integrales de la educación y la formación, así como los objetivos que el mismo proyecto-propuesta asigna a la educación superior.

El documento del MEN advierte: “De otro parte (en el proyecto) se definen y promueven los procesos de articulación entre todos los niveles de formación que conforman el sistema educativo. Dicha articulación tiene por objeto mejorar la calificación del capital humano nacional y brindarle al individuo alternativas de movilidad entre las diferentes opciones formativas y proveerle de las competencias necesarias para insertarse competitivamente en ámbitos socio-ocupacionales y se dará a través del reconocimiento de competencias. Y con el

fin de articular el sistema en el mercado laboral, se propone desarrollar en el país un Marco Nacional de Calificaciones que promueva el tránsito efectivo en el sistema educativo y el reconocimiento de saberes”.

H) Al despojar al CESU de las funciones relacionadas con la organización de los sistemas de acreditación y de información, así como del establecimiento de pautas para la nomenclatura de los títulos y para la creación de IES, se deja abierto el camino para que la organización de la educación superior no sea asunto de la comunidad académica sino del empresariado, con participación de la educación.

Esto quiere decir que el proceso de articulación en curso (Universidad-Empresa-Estado) es cooptado por el Sistema de Protección Social, que el Sistema de Formación de Capital Humano gobernará la acción universitaria a través de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano y de los Sistemas Nacionales de Certificación de Competencias Laborales y de Formación de Capital Humano, y que el Marco Nacional de Cualificaciones-MNC- determinará los niveles y perfiles profesionales de la educación superior (art. 14, 16, 51, 128, 129, 130, 131, 132, 137, 153; Título V, Capítulo I). Así, el valor supremo de valoración de la calidad es la evaluación de los resultados de aprendizaje.

## 7. CONCLUSIONES

Por su título se entiende que el Proyecto-Propuesta tiene por objeto la **REGULACIÓN** de la educación superior, organizada por la Ley 30 de 1992. El análisis anterior evidencia, por el contrario, un propósito claro de

### **DES-REGULACIÓN**

que, de lograrse, producirá como efectos la desvertebración del sistema, la inclusión de una perversa flexibilidad en la titulación y el debilitamiento de las IES del Estado.

A pesar de la insistencia oficial en la promoción de la calidad a través del ofrecimiento de incentivos y de la participación del capital privado, no se observan en el documento políticas explícitas y efectivas para mejorar la calidad, ni acciones que involucren recursos significativos para atender las necesidades que demanda tal finalidad.

Siendo necesario lograr que la educación sea un compromiso de todos, cuya comprensión y

práctica se ha institucionalizado y encuentra en proceso de construcción por parte de las IES en articulación con los diferentes sectores y actividades, se produce ahora, en contravía, un sesgo exclusivo hacia el mercado laboral y se transforma en una actividad económica de interés especial para los empresarios e inversionistas.

Ante todas estas evidentes amenazas conviene utilizar la convocatoria oficial para proponer colectivamente una reforma radical que conduzca a los cambios que la educación superior de calidad requiere de manera impostergable.

---

Hoja de vida de Pedro Pinilla: Normalista Superior egresado de la Escuela Normal Nacional de Piedecuesta; licenciado en Ciencias Sociales y Económicas, de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en Tunja. Ha ejercido los cargos de jefe de la Oficina de Planeación de la Comisión Nacional de Televisión, director del Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional - CIUP, decano de la Facultad de Artes y Humanidades de la Universidad Pedagógica Nacional, jefe de la Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación Nacional, subdirector de Planeación del ICFES, jefe de la División de Educación del Departamento Nacional de Planeación, decano de la Facultad de Educación de la Universidad del Tolima, y director del Departamento de Humanidades de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de Antioquia.