

**FALLAS DE LIDERAZGO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA 2006-2014. ESTUDIO DE CASO:  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**Sandra Milena Jiménez Castaño**

**Gonzalo Ordóñez Matamoros  
Director**

**Universidad Externado de Colombia**

**2017**

# CONTENIDO

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>8</b>
1.1. Planteamiento del problema.....	8
1.2. Pregunta de investigación e hipótesis .....	11
1.3. Objetivos .....	11
1.3.1. Objetivo General .....	11
1.3.2. Objetivos específicos.....	11
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>13</b>
2. Marco conceptual y estado del arte.....	13
2.1. Estado del Arte.....	13
2.1.1. Debates sobre liderazgo.....	13
2.1.2. Debates sobre gobernanza y gobernabilidad en la educación superior .....	27
2.2. Marco Conceptual.....	41
2.2.1. Liderazgo .....	41
2.2.2. Gobernanza .....	44
2.2.3. Gobernabilidad.....	47
2.2.4. Políticas Públicas .....	48
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>53</b>
3. Metodología .....	53
3.1. Entrevista .....	56
3.2. Mapas de trayectoria .....	58
3.3. Matriz Normativa.....	59
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>61</b>
4. Resultados de la Investigación.....	61
4.1. Percepción de actores sobre la Política pública de educación superior. Análisis desde la entrevista semiestructurada.....	61
4.2. Trayectoria de la Política Pública de Educación Superior .....	72
4.3. Análisis de causalidad .....	82
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>91</b>
<b>6. Recomendaciones .....</b>	<b>96</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>109</b>

<b>ANEXOS</b> .....	116
<b>Anexo A. Tabla 1. Teorías que se usarán para análisis de la información recolectada</b> .....	116
<b>Anexo B : Matriz marco jurídico educación superior en Colombia <i>Educación Superior</i></b> .....	117

### **Lista de Gráficas**

Gráfica 1. Evolución de la matrícula en educación superior 2006-2014 .....	9
Gráfica 2. Pasos para implementar la metodología process trancing.....	54
Gráfica 3. Mapa de trayectoria Educación Superior en Colombia 2006-2011 .....	74
Gráfica 4. Relación inversa liderazgo autocrático-legitimidad.....	81
Gráfica 5. Modelo causal lógico educación superior en Colombia .....	83
Gráfica 6. Producción normatividad sobre Educación Superior 1992-2014.....	85
Gráfica 7. Aportes nacionales a las universidades .....	86
Gráfica 8. Acceso a la educación superior .....	88

### **Lista de Tablas**

Tabla 1. Tipos de liderazgo.....	19
Tabla 2. Tipos de liderazgo según Ruth Arroyo .....	21
Tabla 3. Adaptive Work Calls for Leadership (El trabajo adaptativo exige liderazgo).....	25
Tabla 4. Relación liderazgo y Educación Superior en Colombia, Europa, Chile y México. ....	34
Tabla 5. Entrevista No. 1. ....	62
Tabla 6. Entrevista No. 2. ....	65
Tabla 7. Entrevista No. 3. ....	67
Tabla 8. Relación de Actores según variables de análisis para política pública de educación superior .....	70

## **Resumen**

En esta investigación se hace un análisis de la política pública de educación superior en Colombia en el periodo 2006-2014 enfocado en entender el papel del liderazgo del Ministerio de Educación Nacional. Tras discutir el marco conceptual que soporta la investigación y que se centra en la contribución de los estudios sobre liderazgo, políticas públicas y gobernanza para entender el fenómeno bajo estudio, se utilizan metodologías de análisis cualitativo con enfoque exploratorio e interpretativo para analizar el proceso de la política nacional de educación superior en el periodo estudiado, así como la realización de entrevistas a representantes de los sectores involucrados y el estudio de la normatividad relevante. Se evidencia la crisis institucional y de liderazgo en la búsqueda por la conciliación de intereses entre el Ministerio de Educación Nacional y los diferentes actores de la sociedad civil al no generarse los espacios de participación adecuados donde se consensuen criterios para dar solución a la problemática presentada.

**Palabras clave:** liderazgo, política pública, gobernanza, gobernabilidad, participación pública, educación superior, legitimidad.

## **Abstract**

This research makes an analysis of public policy of higher education in Colombia in the period 2006-2014 to better understand the role of leadership of the Ministry of National Education. After discussing the conceptual framework chosen, which is centered on the contributions made by studies on leadership, public policy and governance, a qualitative analysis methodology is used with an exploratory and interpretative approach to analyze the policy process on higher education in the studied period, as well as the application of interviews to representatives of the sectors involved, and the analysis of the corresponding normative framework. The institutional and leadership crises are evidenced in the process of conciliation of interests between the Ministry of National Education and the different actors of civil society resulting from the lack of adequate participation spaces where criteria are agreed to solve the problem presented.

**Key words:** leadership, public policy, governance, governability, public participation, higher education, legitimacy.

## **Introducción**

La presente investigación busca ofrecer una serie de reflexiones sobre el quehacer de la política pública en general, y como caso particular la política de educación superior a nivel nacional en Colombia; esto, mediante el reconocimiento del papel de la gobernanza cuando se logra gracias al buen ejercicio del liderazgo. Específicamente, se analiza el papel del liderazgo (o ausencia del mismo) ejercido por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) frente a los demás actores relevantes (movimientos estudiantiles e instituciones de educación superior), y su incidencia en la gobernanza y la construcción de una política pública eficaz sobre el tema en Colombia.

En ese sentido, el concepto de liderazgo se debate a lo largo del estado del arte contemplando diferentes posturas de varios actores, tal como se ilustra en las principales discusiones académicas y trabajos asociados al tema. Además, teniendo en cuenta el marco jurídico y las normas no escritas pero aceptadas como deseables, se analiza la trayectoria del proceso de discusión de la política pública como resultado de la presencia o la ausencia del liderazgo del Ministerio de Educación Nacional evidenciado entre los años 2006-2014 en Colombia.

Así, en la presente investigación se adoptan dos perspectivas complementarias de análisis: el campo de estudio de las políticas públicas (proceso y efectividad en el logro -o no- de objetivos), y las reflexiones y discusiones sobre liderazgo tal como se entiende en otras áreas como los estudios sobre gobernanza (determinantes del éxito de las políticas públicas como resultante del ejercicio legítimo del poder). En efecto, la problematización de estos campos requiere un abordaje teórico amplio y un marco espacial y temporal concreto, por lo que se

toman conceptos acuñados por los dos tipos de literatura para que resulte comprensible a lo largo de la investigación; estos son, los conceptos de política pública, gobernanza y gobernabilidad, y sus especificidades en el sector de la educación misma.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la variable a operacionalizar es el Ministerio de Educación Nacional, la base teórica de la investigación corresponde al neoinstitucionalismo, donde la entidad pública incluye a los liderazgos de otros actores diferentes a otras entidades públicas para la solución de problemáticas y la atención de necesidades sociales, a partir de la descentralización de funciones y un marco normativo que garantice la deliberación y participación de los demás interesados, en un proceso de constante transformación y adaptación (Ostrom, 2000).

Así las cosas, en el primer capítulo, dentro del planteamiento del problema se establece una contextualización para describir el problema de interés, se mostrarán los indicadores de cobertura en educación superior establecidos desde años atrás a la realización de la investigación. Este capítulo preliminar también contextualiza la presencia de movilizaciones realizadas durante la época. Seguidamente, se menciona la pregunta de investigación junto con la hipótesis planteada así como los objetivos tanto general como los específicos, que permitirán desarrollar la investigación de forma secuencial.

En el segundo capítulo se aborda el estado del arte de la investigación, donde se realiza una indagación general sobre la educación superior y la gobernanza en Colombia y en otros países (Chile, México, Europa), seguidamente el marco conceptual, donde se recogen los principales elementos para el desarrollo del documento: liderazgo, políticas públicas y gobernanza. En el tercer capítulo se explica la metodología seleccionada a partir del análisis de

los documentos en el estado del arte y el marco conceptual, así como las técnicas de investigación y recolección de datos empleadas para su clasificación y análisis. En el cuarto capítulo se presentan los resultados de la investigación, donde se encuentra la trayectoria de la política pública de educación superior en el periodo estudiado, el análisis del marco jurídico sobre educación superior y el análisis de las entrevistas a los actores a partir de los criterios de gobernanza explicada en el marco conceptual.

Finalmente, se desarrollan las conclusiones del trabajo donde se resaltan los desafíos desde la gobernabilidad, es decir, la necesidad de replantearse los procesos mediante los cuales se desarrollan las políticas públicas. Adicionalmente, se identifican las fallas que desde el liderazgo adaptativo tuvo el MEN en la solución a la problemática presentada y se plantean algunas recomendaciones frente al ejercicio del liderazgo.

## CAPÍTULO I

En este capítulo se presenta la primera aproximación metodológica de la investigación, se estructura desde los síntomas que se presentaron en la introducción y que se profundizan en el estado del arte y marco conceptual. Inicialmente se propone un planteamiento del problema donde se evidencia la situación de la educación superior en Colombia, para luego formular la pregunta de investigación, seguido del objetivo general y específicos, es decir, la forma en que se dará respuesta a la pregunta de investigación.

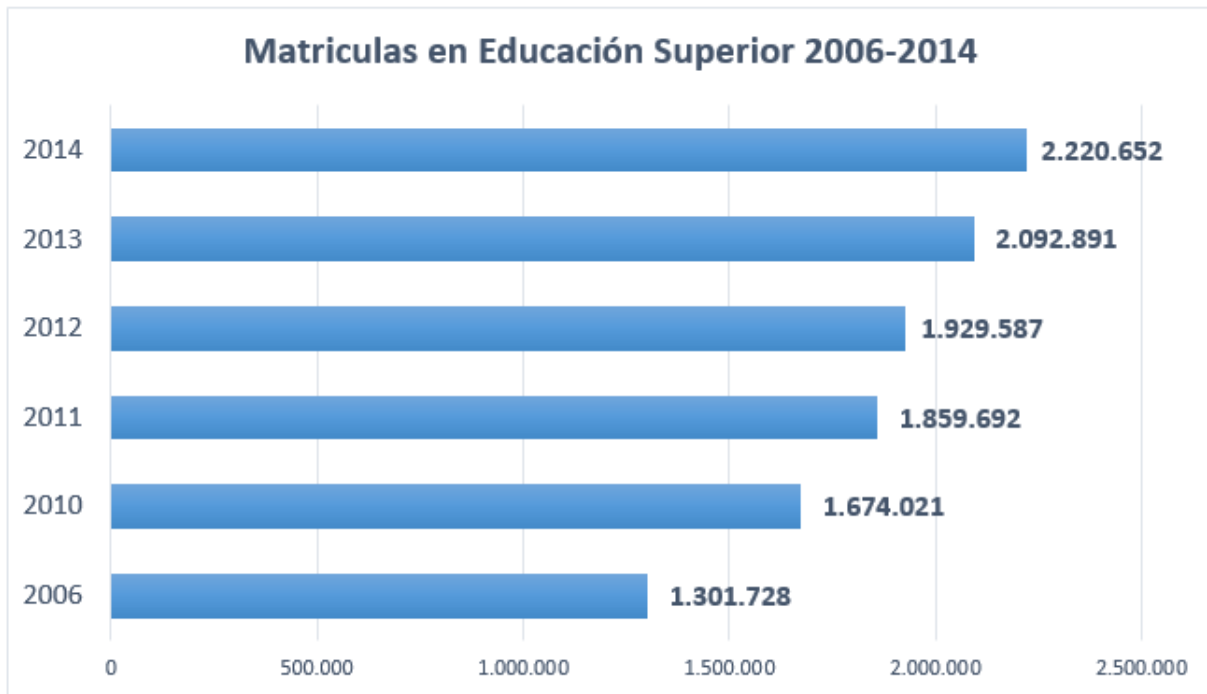
### **1.1. Planteamiento del problema**

El contexto que motivó y justifica la presente investigación fue el siguiente: entre los años 2006-2014 en Colombia existió un enfrentamiento entre los intereses del sector institucional (gobierno –Ministerio de Educación Nacional) cuyo interés principalmente era responder a las necesidades educativas en materia de calidad, cobertura y la incorporación de la inversión privada con ánimo de lucro en el sector y el social (movimientos estudiantiles) que buscaba la financiación de la educación de forma directa y total del Estado.

Para el periodo objeto de análisis de la presente investigación, se puede observar que en términos de cobertura existe un aumento en las matrículas para acceder a la educación superior, tal como lo muestra la siguiente imagen y para lo cual es posible identificar que durante este tiempo se mantuvo constante el aumento en este indicador, por aproximadamente 6% cada año. Se propuso entonces una reforma cuyo objetivo era alcanzar los niveles de cobertura de los países de la OCDE en 2022.



**Gráfica 1. Evolución de la matrícula en educación superior 2006-2014**



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Educación Nacional

Sin embargo, contar con estas cifras no es suficiente, toda vez que pueden reflejar un panorama alentador mostrando un crecimiento en términos de cobertura, aún cuando algunos grupos de interés manifiestan su desacuerdo con las cifras presentadas aduciendo que el incremento de este indicador está directamente relacionado con los planes del gobierno de tecnificar la educación por medio del fortalecimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, donde los programas técnicos y tecnológicos eran tomados como referencia para evaluar el indicador de cobertura en educación superior (Observatorio de la universidad colombiana, 2010)

Se hace necesaria una reforma sustancial a la ley de Educación Superior vigente desde 1992, o la expedición de una nueva normativa, en la medida que durante el lapso transcurrido han surgido nuevas necesidades, tendencias y escenarios que en conjunto han transformado el

enfoque de la educación superior, siendo esta una base estructural de la estrategia a implementarse para reducir la desigualdad evidenciada en relación a otros modelos educativos de la región.

Por esta razón, surge la iniciativa del gobierno nacional que pretendía modificar la ley 30 de 1992, a través de un proyecto de ley que se socializó con la comunidad universitaria a partir de propuestas entre otras, como el ánimo de lucro y financiación desde fuentes distintas a las estatales (El Espectador, 2011), donde se esperaba una reacción positiva en las universidades públicas, dado que los cambio beneficiarán directamente a los estudiantes y a las universidades.

Sin embargo, esta reforma no tuvo buena acogida en un sector representativo de la comunidad estudiantil, toda vez que no sentían que sus necesidades en términos de financiación, calidad y cobertura estaban siendo solucionadas, sino más bien, la propuesta obedecía a intereses políticos, razón por la cual como respuesta a esta inconformidad se presentaron grandes movilizaciones estudiantiles en el territorio nacional para manifestarse en contra de la reforma presentada por el Gobierno Nacional concentrándose principalmente en la capital del país, (Revista Semana , 2011).

Así las cosas, el país atravesaba una grave crisis; se hacía necesaria la intervención de un liderazgo efectivo que transformara ese momento coyuntural en una oportunidad de cambio, se debían asumir los riesgos y hacer frente a las consecuencias resultantes del ejercicio de adaptación que conlleva enfrentar desafíos asociados a las creencias y valores de los individuos, aun cuando esto implicara alterar el *status quo*.

## **1.2. Pregunta de investigación e hipótesis**

### **Pregunta de investigación**

¿Cómo se desarrolló el liderazgo del Ministerio de Educación para la construcción de la Política Pública de Educación Superior durante el periodo 2006 - 2014 y qué consecuencias trajo?

### **Hipótesis**

El proceso de liderazgo del Ministerio se construyó de manera desarticulada con los diferentes actores, lo cual trajo como consecuencia que muchas de sus decisiones no gozaran de legitimidad, lo que a su vez dificultó el logro de los objetivos de mayor cobertura y mejor calidad de la Educación Superior en Colombia en dicho periodo.

## **1.3. Objetivos**

### **1.3.1. Objetivo General**

Analizar el comportamiento del Ministerio de Educación Nacional en los procesos referentes a la Educación Superior en Colombia en el periodo 2006 – 2014, enfocado en los procesos de liderazgo.

### **1.3.2. Objetivos específicos**

- Identificar los principales momentos y actores que caracterizaron en términos de liderazgo la trayectoria de la Política Pública de Educación Superior en el periodo estudiado.

- Revisar la normatividad bajo la cual se desarrolla el fenómeno de la educación superior en Colombia, desde la que se basa el actuar del Ministerio de Educación Nacional.
- Contrastar la percepción de los actores involucrados en el proceso de elaboración de política pública frente al liderazgo del Ministerio de Educación Nacional durante el periodo estudiado.

## **CAPÍTULO II**

### **2. Marco conceptual y estado del arte**

En este capítulo se presenta el estado del arte del problema introducido, enmarcado en la dificultad de la política pública por alcanzar los objetivos planteados sobre cobertura y calidad en la educación superior en Colombia durante el periodo observado. Se analizan los principales documentos que pueden dar luces para direccionar la investigación y sobre los cuales servirán para la siguiente parte, el marco conceptual, donde se seleccionan categorías de análisis encontradas en el estado del arte, con el fin de desarrollar la investigación sobre estos elementos.

#### **2.1. Estado del Arte**

En este apartado se realiza una aproximación a las principales discusiones consideradas necesarias para el desarrollo de la investigación. La primera de ellas corresponde al liderazgo, teniendo en cuenta que las decisiones tomadas por el Ministerio de Educación Nacional obedecen al reconocimiento por parte de los movimientos estudiantiles y grupos docentes universitarios como un relevante propulsor de iniciativas, tal como se explica en el trabajo. Seguidamente, se tratan los debates sobre gobernanza y gobernabilidad en la educación superior, considerados en esta investigación como afectados por los encuentros y desencuentros entre el Ministerio de Educación y los movimientos sociales.

##### **2.1.1. Debates sobre liderazgo**

En los diferentes trabajos encontrados sobre liderazgo es posible identificar una tendencia común para definirlo como una capacidad humana que se desarrolla dentro de las organizaciones

o procesos sociales. No obstante, en la comprensión académica se asume el estudio del liderazgo desde cuatro perspectivas : 1) Al estudio de los rasgos de una persona o institución como líder, como lo es la corriente personalista, 2) el estudio de un estilo de circunstancia que genera el liderazgo donde se sitúan corrientes como la situacionalista y sintetizadora, 3) el estudio de la relación entre el líder y los seguidores, una corriente transaccional, y 4) al estudio del liderazgo como un proceso de interacción de diferentes actores en un sistema social, la corriente sistémica.

De esta forma, cada una de estas corrientes presenta una perspectiva de liderazgo que permite entender el papel de las instituciones Estatales frente a la construcción de políticas públicas.

Frente a esto, el liderazgo dentro de la institucionalidad se encuentra en diferentes posturas como la de Istillarte, quien resalta la importancia del orden jurídico y la constitución como aquellos que asignan la autoridad o las bases para ejercer influencias por parte del Estado a otros actores resaltando en su conjunto, la necesidad de establecer una jerarquía, en la cúspide de la cual se ubica un "líder" o un grupo de "guardianes de la sociedad" (Zalles, 2010). En el texto de Istillarte donde se trata particularmente los estilos de liderazgo de dos presidentes: Hugo Chávez y Álvaro Uribe (Istillarte, 2007); es posible identificar la relación entre el régimen político presidencialista con las formas de liderar de los jefes de Estado, quienes utilizan las herramientas del sistema político como leyes, para dar cumplimiento a sus objetivos de gobierno y a su marco ideológico correspondiente, lo cual no supera las expectativas contempladas en los planes de gobierno respectivos (Istillarte, 2007, pág. 117). A estas conclusiones llega el autor a partir del estudio hermenéutico como base teórica y el estudio de caso a partir del análisis documental, como metodología cualitativa.

Este esquema resalta apropiaciones teóricas donde la capacidad de respuesta, el rendimiento y la responsabilidad son los ejes del liderazgo, no obstante, esta perspectiva entra en conflicto con una perspectiva democrática pues es excluyente y arrastra graves déficits explicativos al no tener en cuenta la relación de las instituciones con las situaciones cambiantes de la sociedad.

Para Enrique Dussel, la concepción de liderazgo se entiende dentro de escenarios democráticos y políticos, es decir, donde la sociedad civil desempeña un papel fundamental en la participación y promoción de intereses a través de los mecanismos dados por la normatividad vigente, además de que el líder debe *obedecer* a las necesidades del pueblo (Dussel, 2012). De esta manera, el liderazgo es entendido como el aprovechamiento legítimo de las diferentes potencialidades de los actores en función de alinearse para operar en pro del interés común, tras generar consenso y apoyar la posterior toma de decisiones frente a un fenómeno determinado (Dussel, 2012).

Otro enfoque podría centrarse en el papel del líder, es decir, a través de acciones y ejemplos, dar a los seguidores incentivos para seguir sus intereses, por medio de elementos simbólicos que permitan permear en todas las relaciones sociales gracias a las habilidades del individuo hacia determinados grupos (Collado-Campaña, Jiménez-Díaz, & Entrena-Durán, 2016). Por supuesto, este proceso no está alejado de tensiones entre seguidores y líderes, donde las negociaciones pueden conducir hacia un cambio de objetivos o de líder, lo cual implica el desarrollo de habilidades de gestión que pueden generar desequilibrios favorables para el desarrollo de las organizaciones en función de un fin común (Contreras & Castro, 2013).

Por la misma línea metodológica pero con un enfoque diferente se encuentra el trabajo de María Sierra (2014) donde, apoyada en el marco teórico del realismo en las Relaciones Internacionales, sostiene la hipótesis que el liderazgo del presidente Juan Manuel Santos ha tenido dos frentes: el primero, interno, relacionado con el reconocimiento del conflicto armado, lo cual le ha permitido en su primer periodo presidencial un reconocimiento de la ciudadanía en aras del posterior proceso de diálogos de paz; el segundo frente corresponde al estrechamiento de lazos con los líderes regionales como Brasil y mundiales como Estados Unidos, quienes presentaron apoyo en la lucha antidrogas y ofrecimiento de espacios de mediación entre los grupos al margen de la ley para la superación del armado, lo cual tiene inevitablemente un impacto mediático positivo dentro de regímenes democráticos (Sierra, 2014, pág. 94).

En momentos de incertidumbre, alto riesgo, o miedo, las personas esperan que alguien les diga qué tienen que hacer, hacia dónde deben dirigirse y qué meta deben alcanzar, y es ahí en esas situaciones de crisis, de nuevos retos a alcanzar o alta incertidumbre ante la aparición de un problema, donde el líder ofrece tranquilidad porque rebaja la sensación de incertidumbre al ofrecer una salida a la situación (Fernández Orellana, 2016).

El liderazgo tomado como forma de enfrentarse a situaciones que implican riesgo para la población que representa o es inspirada por el líder o grupos generacionales de líderes, ya que las necesidades de la población actual exigen que haya diferentes líderes y que ellos a su vez se relacionen en estructura de red, de forma alternada y donde confluyan múltiples disciplinas que permitan una adaptación al cambio de forma rápida y efectiva (Pereira, 2014, pág. 99). Lo anterior sin descuidar que todas estas habilidades se manejan en un contexto democrático, como se pretende demostrar comparadamente en el trabajo de Alejandro Coronel, quien resalta que los



estilos de liderazgo suelen ser diferentes pero desembocar en resultados favorables para quien lo ejerce, siempre que se mantengan las mismas reglas de juego y se tenga un carácter relacional del liderazgo (Coronel, 2015, pág. 15).

De acuerdo con la investigación realizada por Jann E. Freed, quien consigna sus resultados en su libro “*La sabiduría del líder*” (Freed, 2013) donde recoge conceptos extraídos de la literatura, de numerosas entrevistas a quienes ella llama “sabios” y entrevistas a líderes superiores en organizaciones premiadas por crear lugares de trabajo saludables, llegó a la conclusión después de analizar los datos, que existen ocho prácticas que inspiran a un líder a lograr un alto desempeño. Esas ocho prácticas con sus respectivas características se encuentran a lo largo del libro y se relacionan a continuación:

- *Los líderes saben quiénes son:* No sólo reconocen sus fortalezas y debilidades, sino que debe conocer cómo y porque se elige dirigir a otros (pág. 9 – 22).
- *No dejan que el ego les gane:* Tener derecho de aceptar la responsabilidad por los errores y la no existencia de la perfección (pág. 31 – 42).
- *Establecen vínculos con empatía y sensibilidad:* Necesitan aprender a comunicarse con un lenguaje curativo que sea auténtico y que refleje compasión (pág. 47 – 64).
- *Admiten sus errores sin temor:* Tener valor para aceptar las experiencias y aprender de ellas. Incluye perdonarse a sí mismos y a los otros (pág. 71 – 79).
- *Se integran a la comunidad:* Convocar y comprometer a los ciudadanos. Trabajar para construir organizaciones de alto rendimiento (pág. 85 – 99).
- *Los líderes son modelo de resiliencia:* Cambiar la mentalidad para ver las cosas de otra manera. Tener verdadero sentido de la curiosidad y el pensamiento creativo para modelar la actitud y mentalidad resiliente (pág. 103 – 116).
- *Crean entornos de trabajo saludables:* Empleados contentos equivalen a mayor productividad. Entornos de trabajo no tóxicos (pág. 121 – 138).

- *Viven sus legados*: Construir el legado momento a momento, con pequeñas interacciones. (pág. 143 – 155).

Vale la pena distinguir entre aparentar liderazgo y contar realmente con la destreza de dirigir una organización, convencer, persuadir y hacer que otros lo sigan (Zanetti, 2007), por esta razón el saber, el conocimiento (Know-how), se define como aquello que distingue a los líderes que logran resultados de los líderes que no, siempre y cuando haya sido llevado a la praxis (do how) a través de hechos reales y concretos y que a su vez, estos hechos sean medibles o cuantificables (Tovar, 2017, pág. 21). Sin embargo, dentro de una organización el liderazgo es importante que sea asumido en términos de una relación dinámica donde no se enfatizan las capacidades o características de quien ejerza el liderazgo, sino las circunstancias sobre las cuales grupos de personas integran y organizan sus actividades hacia objetivos comunes (Arroyo Tovar, 2017, pág. 26).

En la administración pública existen esos objetivos comunes cuando se trata de cumplir con los fines esenciales del Estado, toda vez que se busca suplir las necesidades más sentidas, el bienestar general y por supuesto la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos; sin embargo, tradicionalmente las responsabilidades se basan en lo legal, es decir, en requerimientos formales que muchas veces limitan el trabajo administrativo al cumplimiento de lo legalmente asignado quedando la labor institucional insuficiente frente a los desafíos de suplir las necesidades sociales, razón por la cual suscitaron varias reformas como ocurrió en la última década del siglo XX, cuando se formaliza la vinculación de ciertas iniciativas privadas a dinámicas de lo público, como la Nueva Gestión Pública (NGP), donde tienen lugar nuevos procesos tales como las rendiciones de cuentas y la satisfacción del ciudadano-cliente (CLAD, 2005).

Así las cosas, el liderazgo es tomado como una forma de enfrentarse a situaciones que implican riesgo para la población que representa o es inspirada por el líder o grupos generacionales de líderes, ya que las necesidades de la población actual exigen que haya diferentes líderes y que ellos a su vez se relacionen en estructura de red, de forma alternada y donde confluyan múltiples disciplinas que permitan una adaptación al cambio de forma rápida y efectiva (Pereira, 2014, pág. 99), sin descuidar que todas estas habilidades de los líderes se manejan en un contexto democrático, como se pretende demostrar comparadamente en el trabajo de Alejandro Coronel, quien resalta que los estilos de liderazgo suelen ser diferentes pero desembocar en resultados favorables para quien lo ejerce, siempre que se mantengan las mismas reglas de juego y se tenga un carácter relacional del liderazgo (Coronel, 2015, pág. 15). De esta forma se encuentra que muchos pueden ser los tipos de liderazgo que existen, y aunque tengan características diferentes, siempre el fin será el mismo: llegar al objetivo esperado.

De acuerdo con Enrique Agüera Ibañez, en su libro *“Liderazgo y compromiso social”* (Agüera Ibañez, 2004) existen 3 tipos de liderazgo:

**Tabla 1. Tipos de liderazgo**

<b>AUTOCRÁTICO O AUTORITARIO</b>	<b>DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO</b>	<b>LAISSEZ FAIRE O LIBERAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fija las directrices sin participación del grupo. Tiene poca confianza y fe en sus subordinados</li> <li>• Determina los pasos a seguir y las técnicas que se utilizarán en la ejecución de las tareas</li> <li>• Define cual es la tarea que cada uno debe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La toma de decisiones se comparte entre el líder y el grupo</li> <li>• Las estrategias son debatidas y decididas por el grupo y son apoyadas por el líder.</li> <li>• El propio grupo esboza las tareas que seguirán y las técnicas para alcanzar el objetivo. La división</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad completa para adoptar las decisiones grupales o individuales; participación mínima del líder.</li> <li>• No tiene confianza en su habilidad de liderazgo</li> <li>• La participación del líder en el debate es limitada; presenta</li> </ul>

<p>ejecutar y con quien.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Da órdenes, no se permiten preguntas y no se dan explicaciones</li> <li>• El nivel productivo es bueno cuando está presente el líder, es bajo en su ausencia.</li> <li>• Es dominante. Elogia y/o critica el trabajo de cada miembro del grupo</li> </ul>	<p>de las actividades queda a criterio del grupo y cada miembro puede escoger sus compañeros de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las innovadoras y las propuestas de cambio son bien recibidas.</li> <li>• El líder busca ser un miembro más del grupo. En sus críticas y elogios trata de ser objetivo y se limita a los hechos.</li> </ul>	<p>algunas propuestas al grupo y suministra información si la solicita el grupo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La toma de decisiones la lleva a cabo cualquiera que lo desee en el grupo.</li> <li>• El líder no hace ningún intento de evaluar o regular el curso de los acontecimientos, hace comentarios sobre las actividades de los miembros solo cuando lo piden.</li> </ul>
---	---	---

Fuente: Elaboración propia partir del libro de Enrique Agüera Ibáñez, “*Liderazgo y compromiso social*” (2004, Pág. 45 – 47)

Así las cosas, es preciso identificar las características que permiten distinguir estos tres tipos de liderazgo. En pocas palabras, en el *liderazgo autocrático*, se toman decisiones de manera unilateral y vertical, lo que genera malestar y negatividad por parte de los demás; en *el liderazgo liberal*, el líder solo provee los recursos necesarios para el trabajo y deja en libertad la decisión de como operar; *en el liderazgo democrático*, sí existe una participación de los subordinados en la toma de decisiones y diseño de los métodos de trabajo (Agüera, Pág. 47 – 48).

Por su parte, para Ruth Arroyo Tovar existen 4 modelos de liderazgo (Arroyo Tovar, 2017, pág. 26)

*Estilo Directivo:* Define el papel y ordena lo que las personas deben hacer, como hacerlo, cuando y donde realizarlo. Él toma las decisiones.

*Estilo Consultivo:* El líder trata de convencer psicológicamente por medio de la comunicación y la explicación bilateral a los colaboradores de que desea actuar de cierta forma. Tipo de decisión es: “Hablemos, yo decido”

*Estilo Apoyador:* El líder mediante la comunicación bilateral activa apoya los esfuerzos de los seguidores. Las decisiones son tomadas entre ambos.

*Estilo Delegativo:* Proporciona poca dirección y apoyo dejando que los seguidores decidan cómo hacer las cosas. Las decisiones son tomadas por los seguidores, él no participa.

En la siguiente tabla se ilustra las características más relevantes de cada uno de estos tipos de liderazgo:

**Tabla 2. Tipos de liderazgo según Ruth Arroyo**

<p style="text-align: center;"><b>APOYADOR</b> “Hablemos ambos decidimos”</p> <p style="text-align: center;">Poca dirección –Mucho apoyo</p>	<p style="text-align: center;"><b>CONSULTIVO</b> “Hablemos, yo decido”</p> <p style="text-align: center;">Mucha dirección – Poco apoyo</p>
<p style="text-align: center;"><b>DELEGATIVO</b> “Tú decides”</p> <p style="text-align: center;">Poca dirección – Poco apoyo</p>	<p style="text-align: center;"><b>DIRECTIVO</b> “Yo decido”</p> <p style="text-align: center;">Mucha dirección – Mucho apoyo</p>

Fuente: Arroyo Tovar, Ruth, “*Habilidades gerenciales, Desarrollo de destrezas, competencias y actitud*” segunda edición, 2017, Pág. 33

De este modo se observa que son diferentes tipos de liderazgo de los cuales se ha hablado a lo largo de la historia donde la toma de decisiones varía teniendo en cuenta las características que tenga el líder con las cuales pueda persuadir a su grupo de trabajo, es decir, buscar los motivos, las pruebas o indicios que demuestren que lo que se dice es cierto, verosímil o plausible, ofreciendo razones de suma importancia para conseguir que la otra parte llegue a la conclusión que pretende (Fernández Orellana, 2016, pág. 33).

Es preciso mencionar que existen dos formas de persuadir: *La primera*, tiene que ver con cómo se utiliza el lenguaje y los recursos de la retórica, mientras que *la segunda*, tiene relación con el conocimiento acerca de la manera cómo funciona el cerebro a la hora de tomar decisiones. Finalmente, con la persuasión se aplica la ley del consenso, con la cual se suele hacer o pensar lo que hace o piensa la mayoría de la gente, es decir, que nuestro comportamiento se ve influenciado por el comportamiento de la mayoría de las personas que nos rodean, (Fernández Orellana, 2016, pág. 48)

Así las cosas, la persuasión no se basa en la imposición de una verdad absoluta a un grupo de personas, sino que es un juego de percepciones, explicaciones y conclusiones de las experiencias que vivimos, que pugnan unas con otras, por parecer las más verosímiles. Quien tenga más destrezas para hacer parecer más verosímiles sus explicaciones, tendrá más capacidad de convencimiento y de persuasión. (Fernández Orellana, 2016, pág. 70).

Sin embargo, es necesario ir más allá, no se puede dejar de un lado la nueva corriente del liderazgo, es decir que se debe comprender el liderazgo desde la acción que se genera y no desde el sujeto que realiza la acción.

Por esta razón, el liderazgo del cual se habla en estos tiempos se refiere a la práctica o actividad que ejerce una persona, quien desenvolviéndose en su rol, toma la decisión de impulsar cosas, de generar cambios, de adaptarse a las situaciones que se estén presentando para obtener los resultados esperados y poder generar progreso (Remolina, 2015) ese rol es entendido como el patrón consistente de comportamiento que permite separar lo que somos “identidad” de lo que hacemos o representamos “rol” (Lira, 2010).

Así mismo, es importante aclarar que en medio del rol en el cual la persona se desenvuelve puede ejercer liderazgo contando con autoridad o aun sin contar con ella, toda vez que la autoridad es comprendida como el poder conferido por un grupo a una persona o grupo de personas a cambio de la prestación de un servicio bien sea por medio de mecanismos formales o de mecanismos informales (Heifetz R. &, 2009) este poder no faculta a una persona para liderar procesos ni tampoco impide abanderar procesos de liderazgo a aquel que no cuente con poder. Además, según Heifetz existe una gran cantidad de problemas que no dependen de la destreza de la autoridad, es decir, que no son resueltos por alguien desde arriba, y son los desafíos que llama adaptativos porque requieren experimentos, nuevos descubrimientos y adaptaciones desde numerosos ángulos en las organizaciones o en la comunidad (Heifetz R. &, 2003)

Al respecto, Ronald Heifetz reconoce que el liderazgo es la capacidad de abordar un problema desde diferentes perspectivas o desafíos, lo que implica la movilización de recursos y la búsqueda de movilizar a las personas para afrontar los problemas más difíciles, generando en ellas un proceso de adaptación; este proceso implica observación, interpretación del problema y adaptación, buscando no solo que la autoridad estipulada que genera el orden tome las decisiones, sino que sea "una actividad, la actividad de un ciudadano de cualquier condición" (Zalles, 2010). Por esto, liderazgo no es lo mismo que autoridad, pues si bien contar con capacidad de ser audaz y tener una visión clara de sus propósitos para exceder la autoridad con la que cuenta, no significa que se esté comportando como un líder que induce a las personas a afrontar la realidad (Heifetz R. &, 2003, pág. 38).

De este modo y continuando con esta línea, es preciso mencionar el liderazgo adaptativo el cual surgió de más de treinta años de investigación en la Universidad de Harvard por el Dr.

Ronald Heifetz y Marty Linsky, definiendo la frontera de la capacitación y el desarrollo del liderazgo como un liderazgo práctico que ayuda a individuos y organizaciones a adaptarse y prosperar en entornos desafiantes. Es capaz, tanto individual como colectivamente, de asumir el proceso gradual pero significativo de cambio. Se trata de diagnosticar lo esencial de lo prescindible y provocar un verdadero desafío al “status quo” (Cambridge Leadership Associates, sf)

El liderazgo adaptativo propone cambios que potencian la capacidad de prosperar, se construye aprovechando el pasado sin deshacerse de él e implica experimentación; así mismo, depende de la diversidad y de los valores. (Heifetz R. &, 2009). No se puede negar que dentro de una organización se van a presentar diferentes situaciones que conlleven a una distracción de los grupos de trabajo, y es ahí entonces donde es importante que exista una adecuada adaptación a las nuevas situaciones por parte de cada persona. De esta manera es como un líder debe contrarrestar las distracciones que impiden a las personas lidiar con problemas de adaptación (...) y las distracciones deben identificarse cuando ocurren para que la gente recupere el foco. (Heifetz R. &, 2001, pág. 7). Sin embargo y como dice Jan Carlzon los líderes tienen que dejar que la gente tenga peso de la responsabilidad "la clave es dejarlos descubrir el problema" (Heifetz R. &, 2001, pág. 8)

En la siguiente tabla, Heifetz y Laurie nos muestran las acciones de liderazgo que se llevan en las diferentes situaciones, toda vez que, en el curso de la regulación de la angustia de las personas, un líder enfrenta varias responsabilidades claves y puede tener que usar su autoridad de manera diferente dependiendo del tipo de situación laboral. (Heifetz R. &, 2001, pág. 7)



**Tabla 3. Adaptive Work Calls for Leadership (El trabajo adaptativo exige liderazgo)**

Responsabilidades de los Líderes	Tipo de situación	
	Técnico o de rutina	Adaptativo
Dirección	Definir problemas y proporcionar soluciones	Identificar la adaptación al cambio y clave de marco preguntas y problemas
Protección	Proteger a la organización de amenazas externas	Deje que la organización sienta presiones externas dentro de un rango que puede soportar
Orientación	Aclarar roles y responsabilidades	Desafiar los roles actuales y resistir la presión para definir nuevos roles rápidamente
Gestionando conflicto	Restablecer el orden	Exponer el conflicto o déjalo emerger
Organización de Normas	Mantener las normas	Desafío improductivo normas

Fuente: Heifetz, Ronald A. y Laurie, Donald L. *“The Work of Leadership”* Artículo de Harvard Business Review. 2001. Pág. 7

Es preciso aclarar que las situaciones de tipo adaptativo son entendidas como aquellas cuya definición y solución requiere de aprendizaje, mientras que las situaciones de rutina o técnicas tienen definiciones y soluciones claras. De acuerdo con Ronald Heifetz, la causa más común de fracaso en el liderazgo es que las personas, especialmente aquellas que están en posiciones de autoridad, tratan los desafíos de adaptación como si fueran problemas técnicos (Heifetz R. &, 2003, pág. 28), es decir que la solución ya se encuentra dentro del repertorio de la organización y no obligan a la organización a enfrentar cambios.

La noción prevaleciente de que el liderazgo consiste en tener una visión y alinear a las personas con esa visión está en bancarrota, porque continúa tratando las situaciones adaptativas como si fueran técnicas: se supone que la figura de la autoridad adivina a dónde va la empresa, y las personas se supone que debe seguir (Heifetz R. &, 2001, pág. 12),

Las situaciones adaptativas son difíciles de definir y resolver precisamente porque exigen el trabajo y la responsabilidad de gerentes y personas en toda la organización. No son susceptibles de soluciones proporcionado por los líderes; las soluciones adaptativas requieren miembros de la organización para tomar responsabilidad por las situaciones problemáticas que los enfrenta. El liderazgo debe tener lugar todos los días. Eso no puede ser responsabilidad de unos pocos, un evento raro, o una oportunidad única en la vida. (Heifetz y Laurie, 2001, Pág. 13).

El desafío del liderazgo, cuando se intenta generar un cambio adaptativo, consiste en trabajar con las diferencias, las pasiones y los conflictos de una manera que disminuya su potencial destructivo y utilice constructivamente su energía (Heifetz R. &., 2003, pág. 109)

En las organizaciones públicas es común que las personas que llegan a un puesto de dirección tarden demasiado en asumir el rol y las responsabilidades que conllevan el ejercicio del liderazgo. Lo anterior se da por tres razones: i) el cargo se ha alcanzado por ser la única vía posible de promoción profesional, después de años ejerciendo como técnico. En estos casos, lidiar con un equipo de trabajo sería una especie de consecuencia añadida, cuando no deseada, de una mejora profesional. ii) la fórmula de acceso a los puestos de dirección en las administraciones públicas, una persona accede a comandar equipos sin necesidad de disponer de experiencia previa como líder, por lo cual es lógico que pueda sentirse inseguro y priorice cuestiones administrativas y técnicas –que domina ampliamente-, por delante de las propias del liderazgo y de la dirección de personas, mucho más complejas y en las que carece de experiencia. iii) Ciertas ideas arraigadas en la cultura organizativa de las administraciones

asociadas a la resistencia a incorporar todo lo que se acerque al lenguaje de la empresa privada. (Fernández Orellana, 2016, págs. 82-84)

Según un artículo de Harvard Business Review escrito por Ronald A. Heifetz and Donald L. Laurie, un líder debe crear lo que se puede llamar un ambiente de espera; usa la analogía de una olla a presión, un líder necesita regular la presión subiendo el calor al mismo tiempo que permite que escape algo de vapor. Si la presión excede la capacidad de la cocina, la cocina puede explotar. Sin embargo, nada cocina sin un poco de calor. (...) Un líder debe tener la capacidad emocional de tolerar la incertidumbre, la frustración y el dolor. Él tiene que ser capaz de plantear preguntas difíciles sin estar demasiado ansioso él mismo (Heifetz y Laurie, 2001, Pág. 6). Es de esta manera, como el líder podrá graduar el trabajo, lograr relaciones de confianza, y esperar el momento en el cual intervenir, con el fin de que sus grupos de trabajo puedan adaptarse a situaciones que se presenten y sean ellos quienes tomen las responsabilidades y generen acciones que conlleven al cambio.

### **2.1.2. Debates sobre gobernanza y gobernabilidad en la educación superior**

La gobernanza y la gobernabilidad en este trabajo son imprescindibles, debido a que el liderazgo afecta las relaciones entre gobernantes y gobernados, o específicamente a la entidad pública con los ciudadanos alrededor de un tema, como lo puede ser la educación. En el trabajo “La reforma de la gobernanza de la educación superior en la práctica. Puesta en práctica de los objetivos políticos en la gestión universitaria” de Endika Bengoetxea (2012), se vinculan los rasgos esenciales de la gobernanza para un óptimo desempeño de la educación superior universitaria, al menos desde la Comisión Europea, para la elaboración de políticas públicas.

La idea general de la investigación es que cada región de la Unión Europea tiene unas características geográficas y económicas diferentes, por lo que la política de gobernanza de la educación superior debe ser adaptada a las dinámicas de su entorno, vigilando que se cumplan unos criterios amplios para la medición en cada región, pero promoviendo la competitividad tanto para las entidades interesadas en la educación superior como para las instituciones que tengan un marco regulatorio de su ejercicio (Bengoextea, 2012).

Metodológicamente, el texto centra sus análisis en los aportes que sobre gobernanza ha hecho la Comisión Europea para la modernización de la educación superior, bien sea por medio de instrumentos económicos o políticos. En ese sentido, la gobernanza institucional se muestra como las acciones que han sido enfocadas hacia esos parámetros, manteniendo la diversidad de cada territorio y los mecanismos que tiene la Comisión Europea para su evaluación (Bengoextea, 2012). Esto puede resultar útil para el desarrollo de la investigación de la educación superior en Colombia, pues pueden tomarse algunos elementos de análisis para adaptarlos a la realidad del país desde A) su impacto político y B) el manejo de recursos.

El documento en cuestión resulta una empresa bastante ambiciosa si se tiene en cuenta que la información sobre proyectos de educación superior ha sido numerosa en territorio europeo y los indicadores desarrollados para la medición de su comportamiento son relativamente concretos. No obstante, las categorías de gobernanza y gobernabilidad se encuentran con un sentido tácito desarrollado en el texto, por lo que inferir qué entiende el autor por dichos términos puede llegar a resultar lo suficientemente ambiguo como para sacar conclusiones que respalden las iniciativas como para confrontarlas.

Sin embargo, la metodología tiene elementos que pueden resultar útiles para la investigación sobre educación superior en Colombia, y es que tiene en cuenta la heterogeneidad del territorio para el diseño y ejecución de determinados proyectos de gobernanza y educación superior universitaria, debido a su dinámica de constante renovación de instituciones y la búsqueda de nuevos enfoques académicos desde la internacionalización de los contenidos (becas de intercambio, trabajos de campo), promoviendo la eficiencia y eficacia en los niveles más altos de calidad, en los modelos de gobernanza en la educación superior. El texto trata el liderazgo, además, como una necesidad inicial de la institucionalidad europea para los temas de educación superior, tanto para temas de control de calidad de agentes externos como por la profesionalización de los órganos que se encargan de realizar dichos procesos. Este punto de vista es válido también para el caso colombiano, como se enuncia en la hipótesis, puesto que tiende a confundirse la deliberación como la única forma de legitimar un proceso de política pública.

De ahí que corresponda a un elemento básico e innovador para la elaboración de la investigación en política pública de educación superior desde la gobernanza y la gobernabilidad, enfocado en el liderazgo que exige para cada región la representación de sus características sociales y políticas y su vinculación a una política pública de educación universitaria:

Para poder disponer de mayor diversidad de perfiles es necesario dar mayor visibilidad y ofrecer incentivos a otras dimensiones (misiones) además de la investigación, especialmente a la calidad de la enseñanza. Estas dimensiones deberían reflejarse con mayor claridad en instrumentos como el control de calidad y los mecanismos de financiación, especialmente para garantizar que el personal académico que demuestre su excelencia en la calidad de la enseñanza obtenga el reconocimiento que se merece.

(Bengoextea, 2012, pág. 90)

Este sería un punto de análisis para el desarrollo del trabajo de gobernanza y gobernabilidad desde la educación superior universitaria, debido a que Colombia cuenta con una capacidad de descentralización institucional débil y no es posible establecer propuestas sobre educación superior que visibilicen la diversidad de enfoques educativos en las universidades según las regiones, debido a la falta de liderazgo político de los actores sociales ante la institucionalidad, en este caso, representada por el Ministerio de Educación Nacional, quien no ha sabido establecer una política pública de largo aliento para todo el sistema educativo nacional, asunto que han intentado resolver vecinos latinoamericanos, resaltando el caso chileno y mexicano.

Al respecto, se resalta el documento “*Políticas educativas de largo Plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno*” (Larroulet & Montt, 2010) cuya metodología se basa en un recuento histórico de las principales iniciativas que sobre educación (básica, media y superior) han tenido lugar en los últimos años en Chile. Este caso es de suma importancia para la investigación sobre liderazgo en la política pública de educación superior, ya que existe un actor organizado y visible que hace contrapeso político en la construcción de política pública, como lo es el caso de la “revolución pingüina” que buscaba inicialmente reivindicaciones de corto plazo, pero que después lograron articular una propuesta educativa concreta:

En efecto, mientras el movimiento se ampliaba incluyendo a estudiantes de educación superior, colegio de profesores, algunas asociaciones de padres y apoderados e incluso dirigentes políticos, los jóvenes comenzaron a exigir la derogación de la Jornada escolar completa (JEC) y de la ley orgánica constitucional de enseñanza (LOCE), así como la desmunicipalización”, es decir, traspasar la administración de la educación estatal desde

los municipios al gobierno central o algo similar que, según su visión, permitiría mejorar la calidad de la educación. (Larroulet & Montt, 2010, pág. 21)

A diferencia del texto de Bengoextea, aquí el tema central es gobernabilidad, puesto que se evidencia la crisis de liderazgo político del Ministerio de Educación de Chile por acaso contemplar cuáles eran las necesidades que debían ser escuchadas para la elaboración de política pública. Esta ruptura en la comunicación dio una idea equivocada de gobernanza, donde se asume irresponsablemente como una relación económica entre el sector privado y el Estado, pasando por alto temas como calidad y gestión de recursos.

En este documento se aprecia cómo desde la Presidencia intentan corregir el rumbo de la construcción de política pública, aplicando modelos de participación no solo del sector privado, sino (y con mayor peso político) del movimiento social (Larroulet & Montt, 2010), retomando el liderazgo como característica intrínseca de la gobernabilidad, que si bien se desdibujaría por las estrategias dilatorias que disolverían la presión del movimiento social, logró el diseño de escenarios democráticos aceptados como legítimos por los agentes involucrados en la política pública.

Si bien metodológicamente intenta hacer un análisis del fenómeno de la educación desde el un periodo de tiempo coyuntural, conceptualmente aporta para el debate y para el diseño de la presente investigación en Colombia, la importancia de generar acuerdos entre todos los actores y a largo plazo, especialmente cuando se trata de educación, donde los errores en la elaboración de criterios de calidad se ven en el largo plazo (Larroulet & Montt, 2010). Para ello es indispensable la elaboración de indicadores de evaluación desde el inicio hasta el final de la

política pública, manteniendo la posibilidad de corregir posibles desvíos o situaciones no previstas en el diseño.

Ahora bien, para el caso mexicano se cuenta con el documento *Gobernanza y educación superior en México* (Navarro & Contreras, 2013), cuya metodología goza de dos características: primero muestra los parámetros conceptuales bajo los cuales entiende la gobernanza (autoridad distribuida horizontalmente, diversidad de actores y propuestas, entre otros) y luego se dedica a un análisis histórico desde la última década del siglo XX de la política pública de educación superior universitaria, destacando el carácter político del neoliberalismo en su región.

El caso mexicano tiene una similitud histórica con el caso colombiano, en tanto desde comienzos del siglo XXI se ha promovido las Instituciones de Educación Superior (con ánimo de lucro) y la competencia entre universidades públicas para obtener recursos del gobierno nacional, afectando negativamente la calidad, en la medida que no todas van a tener los mismos recursos y progresivamente irán desapareciendo, ya que ese es un factor para mantener la calidad (Navarro & Contreras, 2013).

La pregunta que dejan en el aire los dos últimos textos es ¿por qué algunos gobiernos latinoamericanos asimilan la gobernanza como un desprendimiento de responsabilidades constitucionales hacia el mercado?

La idea principal del texto de Navarro y Contreras que intenta responder desde el caso mexicano, aduciendo condiciones históricas de crisis política y económica (corrupción en cargos de elección popular) profundizada en los años ochenta desdibujaron el modelo de protección de derechos y lograron un establecimiento de gobernabilidad de papel, donde las rendiciones de



cuentas y la evaluación de estándares de calidad vienen siendo saludos a la bandera, ya que tienden a ser negociables política y económicamente (Navarro & Contreras, 2013, pág. 49).

Queda por mencionar una de las características de la gobernabilidad: el liderazgo, tratado desde la educación superior por autores como Salvador Valencia para el caso mexicano (Desafíos y paradigmas de la educación superior, 2012) que guarda similitud en algunas características con el colombiano en al menos dos rasgos. El primero es que su normatividad requiere una actualización a los estándares de calidad de las mejores universidades públicas del mundo en términos de autonomía universitaria y relaciones de gobernabilidad (con el Estado e internamente) para lo cual necesitan un papel protagónico en su construcción con apoyo de la sociedad civil. Los criterios que propone el autor (Valencia, 2012, pág. 290) se adaptan a las tendencias gerenciales traídas a espacios democráticos, son:

- Definición de los principios que rigen a la Educación Superior
- Sistema de Educación Superior y Subsistemas.
- Procedimientos más precisos y transparentes respecto del subsidio federal, con recursos de revisión pertinentes para las instituciones de educación superior.
- Mecanismos de planeación y coordinación.
- Sistemas de evaluación y acreditación

Desde la presente investigación, el enfoque de Valencia sirve para incorporar el concepto de liderazgo en los procesos de gobernabilidad en la construcción de política pública de educación superior, teniendo en cuenta el liderazgo natural del sector académico con unos parámetros consensuados con el Ministerio de Educación Nacional, sin desconocer que en la actualidad los modelos gubernamentales basados en la rendición de cuentas y la medición de actividades es una realidad, pero se pueden establecer de forma participativa entre los diferentes actores,

reconociendo la necesidad mutua y los beneficios de fijar unos ordenamientos comunes para iniciar los debates, cuya meta sea, en principio, actualizar la normatividad sobre educación superior nacional.

A continuación, se presenta las principales características de los países estudiados sobre el fenómeno de educación superior, según el análisis documental realizado.

**Tabla 4. Relación liderazgo y Educación Superior en Colombia, Europa, Chile y México.**

PAÍS\ VARIABLE	ACTORES INVOLUCRADOS EN LA PROBLEMÁTICA	LIDERAZGO	EFFECTOS
COLOMBIA	Ministerio de Educación Nacional, movimiento estudiantil y comunidad docente universitaria.	Exclusivamente por normatividad.	Desarticulación en la comunicación de necesidades.
EUROPA	Según cada contexto territorial (jurídico y político): sector privado e institucional.	Visto y ejecutado como necesidad inicial de la institucionalidad.	Gobernanza desde criterios políticos y diseño, sumado a un sistema de rendición de cuentas.
CHILE	Desde Ministerio de Educación hasta escuelas públicas	Compartido entre el Estado y movimientos estudiantiles.	Tratamientos sistemáticos de problemas específicos asociados al fenómeno.
MÉXICO	Comunidad docente y Organizaciones No Gubernamentales.	Visto como obligación ante la ruptura sociedad-Estado.	Evaluaciones a afectados bajo criterios de instituciones privadas.

Fuente: elaboración propia

Como se explica en la tabla, las discusiones sobre política pública de educación se desarrollan en escenarios de participación generados por la institucionalidad (entidades del Estado). Allí, las instituciones son respaldadas por una normatividad que parece pasar por alto el contenido político de los debates, debido a que los múltiples liderazgos de los grupos de interés toman lugar y pueden impulsar una iniciativa gubernamental o eliminarla por completo, si no se reconoce la capacidad de influencia sobre las decisiones públicas. Esto es crucial para la investigación, pues exige conocer qué conceptos se pueden profundizar desde estas tendencias para aplicarlo al estudio de caso.

Por esta razón, es importante mencionar que el componente teórico que explica la relación del liderazgo de las instituciones en la construcción de políticas públicas es la Nueva Gerencia Pública, la cual se caracteriza por el énfasis en los resultados, en la concreción de terminar con las ineficiencias y con el cumplimiento de los objetivos propuestos añadiendo el valor de la función antes centrados en el control de la legalidad, ahora evaluando la actividad desarrollada para mejorar la eficiencia y eficacia.

Para esta tarea, la administración centra sus esfuerzo en cinco momentos específicos según Manuel Alberto Restrepo: 1) Cumplimiento de objetivos estipulados en los planes operativo basados en normas y reglamentos al servicio público; 2) Orientación a las necesidades del ciudadano, a partir de la actuación de la planificación; 3) Incorporación de la capacidad de la sociedad civil para mejorar la prestación de los servicios a la comunidad; 4) Rendición de cuentas a la sociedad y a sus representantes, y asunción de las consecuencias de la gestión; 5) Construcción de políticas públicas con asignación óptima de recursos con vocación de mejoramiento continuo para satisfacer realmente las expectativas de los ciudadanos.

Desde este referente y con lo identificado desde los textos consultados la gestión de las instituciones están enmarcada en las políticas públicas, en la medida que a través de estas se busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos tomando un papel protagónico no solo como garante de las condiciones mínimas para la realización de derechos sino también la obligación de buscar diferentes herramientas para conseguir objetivos articulando a otros actores más allá de su enfoque procedimental, la gestión pública está configurado por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuales busca entre otras cosas:

...atender el entorno social, caracterizado por la presión de la ciudadanía y su participación reciente en diversos niveles de la gestión pública frente a una mayor preocupación por la responsabilidad, eficacia y la calidad de los servicios públicos (Moyado, 2014, pág. 42).

La gobernanza entonces se sustenta en actos de gobierno legítimos, donde sus decisiones y acciones tienen directivos en campos cruciales de la convivencia y supervivencia social, para la nueva gerencia pública la eficacia del gobernar implica componentes científico-técnicos y no sólo los institucionales de su cargo y actuación, y además implica prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), las cuales van más allá de la simple observancia de las prescripciones legales aun si las acaten en su actuación. Lo que significa que una buena gobernanza fortalece los procesos democráticos en la medida que se generen espacios donde la participación social fortalezca las instituciones y a su vez estas últimas creen un ambiente que involucre a la sociedad civil con los resultados.

Esto lleva a replantearse la figura de las instituciones basadas en la autoridad que imparte órdenes o control bajo una organización jerárquica, se piensa como garantes de las directrices para asegurar los derechos políticos de los ciudadanos y favorecer la construcción del orden político propio y esencial del gobierno democrático para que esté en aptitud de gobernar efectivamente.

El supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que esté en aptitud de gobernar (Aguilar L. F., 2007, pág. 15).

Este enfoque apunta a la conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario dotado con todas las capacidades requeridas y un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos se deben complementar con los de interés social y sobre todo para realizarlos, buscar una subordinación ya no es concorde con los ideales democráticos. (Aguilar L. F., 2007, pág. 17)

Es así que el comportamiento de las instituciones, en tanto éstas definen el funcionamiento y dan las directrices de acción, reconoce una naturaleza de interacción en un proceso político donde operan activamente otros actores –con otros intereses y recursos-. Por lo que para este trabajo el papel del Ministerio de Educación Nacional se seleccionó como estudio de caso por su trayectoria institucional relacionada con política pública en educación superior, no solo en los lineamientos normativos sino además de ser encargado de fortalecer los mecanismos democráticos y favorecer el servicio de la educación superior de forma eficiente para la sociedad.

Este tema lo trata Dryzek cuando se acerca a la gobernanza desde su enfoque ambiental y gobernanza deliberativa, analizando el caso de la Comisión Europea, quien abre consultas públicas para construir un tratado sobre cambio climático. Mezclando herramientas técnicas y políticas, se aplican cuestionarios para que se tomen decisiones a partir de la gobernanza, donde actúan industria, sindicatos, ONG, consumidores y académicos, en lo que se llama “deliberativeturn” o giro deliberativo. Este enfoque tiene unas bases jerárquicas (local, nacional

y global) entre diferentes grupos de interés (stakeholders) que sirven como jurados para tratar temas relacionados con biodiversidad y cambio climático.

La democracia deliberativa ha sido presentada usualmente como un logro de la participación y como una forma de decisión colectiva. No obstante, Dryzek plantea que la legitimidad es piedra angular de estos escenarios, puesto que se somete a control político los resultados de negociaciones entre diferentes sectores sociales para darle solución a una problemática, con efectos directos relacionados con impacto o recursos (Dryzek, 2000).

De lo anterior se infiere entonces, que para que la gobernanza sea efectiva se necesita de una democracia, y por lo mismo, una democracia debe centrar sus esfuerzos en el desempeño de la gobernanza, que implica, por su puesto, liderazgo hacia el cumplimiento de metas conjuntas, apoyadas tanto en la institucionalidad como por organismos externos que garanticen la legitimidad de los procesos (Dryzek, 1999).

Dicho esto, se identifica la gobernabilidad como un concepto que habla de la crisis respecto del gobierno en las épocas más importantes de la misma, y de esa manera genera todo un debate respecto de las prácticas de gobierno, las políticas públicas, y para esta investigación, sobre educación superior nacional. Es de esperar que cada Estado resuelva las crisis de gobernabilidad desde las relaciones de liderazgo, aunque de forma particular y de acuerdo a las necesidades sociales, surgiendo diferentes interpretaciones de gobernabilidad, de las que se resalta la siguiente:

(...) una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno 'gobernar', porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o

ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente identificadas), pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción institucional -como respuesta a demandas sociales extendidas- y respeto al Estado de derecho (Bolaños, 1994, pág. 11).

En cierto modo, la gobernabilidad mide el poder de un gobierno. En un contexto actual se visualiza una degradación de poder mediante el surgimiento de micro poderes y poderes supranacionales (Naím, 2013), de ahí que la vigencia del término podría empezar a menguar o ser inutilizable en métodos prácticos para la medición del ejercicio de gobierno. Teniendo en cuenta esto, vale la pena aclarar que los procesos de medición de la gobernabilidad no son únicos ni posibles de estandarizar en la medida en que están presentes características y procesos de construcción institucional de cada sociedad, puesto que, por ejemplo, en el presente trabajo, las organizaciones sociales tienen sus formas particulares de evaluar y percibir la legitimidad del Ministerio de Educación Nacional frente al tema de la financiación de la educación superior. Entonces, si se trata de estandarizar el proceso de medición de la gobernabilidad, sin tener en cuenta las singularidades de cada sociedad, se perderá en el intento puesto que no contribuye a una lectura real de las capacidades de los gobiernos para gobernar ni de las interacciones que este desarrolla con la sociedad.

La conceptualización común entre diferentes organismos multilaterales (PNUD, BM y OCDE) según Prats para referirse al término gobernabilidad es la siguiente: el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y

del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos (Prats I Catalá J. O., 2003).

Autores como Briones y Ramos exponen que el concepto de Gobernabilidad, se sustenta en el "acatamiento voluntario y legitimado de las manifestaciones tangibles (acciones y políticas públicas) de la autoridad del Gobierno, por parte de la mayoría de la población y de los grupos sociales relevantes. Este acatamiento depende en gran medida de la capacidad de gestión gubernamental, de la aptitud y oportunidad del gobierno en atender las demandas básicas de la población, de la compatibilidad de las creencias y valores de la mayoría de la población con el proyecto socio-político de los gobernantes, y de la percepción de los individuos sobre lo que hace y no hace el gobierno y de cómo ella afecta a sus vidas. Esto último constituiría el componente subjetivo de la Gobernabilidad y moldearía las actitudes y los juicios sobre la "calidad" de la gestión gubernamental (Briones & Ramos, 1995).

Xavier Arbós y Salvador Giner también hacen un aporte al término de gobernabilidad en el texto "La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial" abordan, introductoriamente, el concepto de gobernabilidad desde varias perspectivas. En primer lugar plantean el problema entre dos ejes fundamentales: legitimidad y eficacia; luego se trasladan al campo de la fragmentación ideológica, en la cual se analiza el concepto desde la perspectiva "conservadora" en donde gobernabilidad tiene que ver con las eliminaciones de las acciones del gobierno negativas para el mercado. Así mismo, la concepción "neoconservadora" desde una perspectiva más ideológica, ve a la gobernabilidad como un asunto de previsión, de fondo político, más que de eficacia frente a la óptica "liberal" que entiende la gobernabilidad como la restauración de la autonomía política restringiendo su alcance hasta el límite del mercado, para



simultáneamente reconstruir la libertad de éste, para los "marxistas" gobernabilidad es sinónimo de poner al descubierto aquello que mantiene la eficacia de la acción del gobierno: la legitimidad cambiante y el potencial recurso a soluciones autoritarias.

## **2.2. Marco Conceptual**

Del estado del arte se resaltan los principales elementos de documentos trabajados sobre liderazgo, gobernanza, gobernabilidad y políticas públicas. El propósito del marco conceptual es filtrar en términos conceptuales relevantes para la presente investigación. De esta forma, el trabajo actual requiere tener presente dos bases teóricas que respondan a la visión sobre el liderazgo y política pública, ya que en la investigación confluyen estos dos elementos. La visión que sobre la educación se tenga, influirá necesariamente en los propósitos que se persigan con la formulación e implementación de la política pública encaminada a intervenir en el campo de la educación superior. Esta formulación e implementación, como se sabe, tendrá como soporte el análisis de las problemáticas acaecidas durante el periodo 2006-2014. De la misma forma, los escenarios democráticos sobre estos temas implican un ejercicio de gobernanza, que se verá reflejada en la investigación.

### **2.2.1. Liderazgo**

Como se resaltó en el estado del arte, el liderazgo puede entenderse desde varios enfoques. No obstante, para este trabajo se precisa que el liderazgo es una cualidad que trasciende a una persona, y va en constante cambio así como cambian los intereses y

representados, de acuerdo al contexto y necesidad contingente, como lo sería en este caso la educación superior.

Para esta investigación se retoman las características del líder de Heifetz, basado en capacidades de adaptación, ya que como afirma el autor: “el liderazgo es cuando conduces a las personas a través de un cambio difícil, desafías lo que ellas más aprecian: sus hábitos cotidianos, sus herramientas, sus lealtades y su manera de pensar, quizá sin poder ofrecer otra cosa que una posibilidad” (Heifetz R. &, 2003) y es un cambio difícil porque se impulsa a las personas a ser desleales con las culturas y aun con las personas que tanto aprecian, de quienes han aprendido sus costumbres.

En este tipo de liderazgo se enfrentan tensiones de la comunidad surgidas por la resistencia al cambio, vienen situaciones complejas donde atacan al líder por no estar de acuerdo con su posición, quien además debe soportar ofensas, pero que finalmente ese liderazgo no solo requiere aceptar los prejuicios del cambio y reconocer las manifestaciones de peligro, sino también desarrollar la habilidad necesaria para responder con eficacia (Heifetz R. &, 2003). Por esto, en lugar de definir el liderazgo como una condición de autoridad, se debe entender como una construcción de múltiples posiciones de la estructura social; de este modo también se permite el empleo de una variedad de aptitudes, en virtud de las demandas de la cultura y de las situaciones.

De igual manera, se reconoce que las instituciones tienen su capacidad de liderazgo en gestionar adecuadamente el servicio que la administración pública presta a la sociedad, es decir, atendiendo los intereses y derechos de los ciudadanos frente a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia donde con el modelo democrático busca crear un clima de cooperación y

confianza. Desde la perspectiva de liderazgo sistemático y adaptativo esto implica una coordinación entre los diferentes actores, un trabajo colaborativo donde la institución no es pasiva pero tampoco es la única que da soluciones porque estas pueden ser ineficientes en la medida que desconozca las necesidades o características de la sociedad donde se desarrolla la política pública.

La propuesta de liderazgo desde esta perspectiva implica tres actividades clave (Cardona, 2009): observar, interpretar y diseñar intervenciones teniendo en cuenta que los individuos perciben de manera diferente la realidad dependiendo de las experiencias previas y perspectivas, por esto es importante la consolidación de dialogo entre los diferentes actores donde la institucionalidad juega un papel crucial en la disposición de espacios. La intervención en la sociedad es la última parte del ciclo pero esto implica que se actúa en contexto y conectando la interpretación con el propósito, para que todos perciban que se trata de un esfuerzo colectivo que tiene en cuenta los recursos y habilidades disponibles en la organización.

Para Heifetz y Laurie las acciones de liderazgo que se llevan en las diferentes situaciones varían, toda vez que, en el curso de la regulación de la angustia de las personas, un líder enfrenta varias responsabilidades claves y puede tener que usar su autoridad de manera diferente dependiendo del tipo de situación laboral. (Heifetz R. &., 2001, pág. 7).

Además, no se puede desconocer que aún las personas con gran autoridad y una visión poderosa necesitan socios cuando intentan introducir un cambio profundo en la comunidad, toda vez que al incorporar los puntos de vista ajenos y aún en especial aquellos que difieren notablemente, permitirá el mejoramiento de las ideas para resolver un problema difícil o afrontar un conjunto de valores (Heifetz R. &., 2003), por esta razón para Heifetz se tiene éxito en el

ejercicio del liderazgo, cuando se trabaja estrechamente con los oponentes como con los seguidores, donde cada uno identifica y asume su responsabilidad frente a la situación que se presenta afrontando juntos el problema, (Heifetz R. &., 2003).

### **2.2.2. Gobernanza**

El ejercicio de la gobernanza está relacionado con el paradigma de la gestión pública e implica relaciones de liderazgo, en este caso, entre el gobierno y diferentes grupos para la construcción de política pública, representado en el Ministerio de Educación Nacional y los diferentes actores reunidos frente al fenómeno de educación superior. A continuación, se presentará la forma en que la gestión pública flexibiliza la no discrecionalidad y la inamovilidad, con el fin de comprender el papel de la gobernanza en la investigación.

Con discrecionalidad, se confiere a los funcionarios poder para seleccionar y combinar óptimamente los insumos que traerán los resultados esperados. Esta función de controlar insumos es delegada a la administración, mientras la política o el gobierno quedan limitados a proponer los objetivos (Cunill Grau, 2004, pág. 47). Vale mencionar que un problema de esto es la declinación de la capacidad del presidente y de las agencias centrales para supervisar y proveer liderazgo a la administración (Cunill Grau, 2004, pág. 48). Por otra parte, Vicente Ortún propone estrategias de medición de logros de las entidades (y por ende la efectividad de su estructura) a partir de las necesidades sociales:

*El tamaño del sector público ha de responder a preferencias sociales. El análisis coste-beneficio permite identificar con precisión el punto de eficiencia samuelsoniano para bienes y servicios públicos, aquel en el cual la suma de las valoraciones marginales de*

*todos los ciudadanos usuarios de un servicio público iguala el coste marginal agregado.*

(Ortún, 1995, pág. 15)

No obstante, la gestión pública tiene también sus límites, puesto que su visión basada en resultados choca con la dualidad legitimidad/legalidad de muchos de los cargos en el sector público (especialmente de elección popular), cuyos logros son de naturaleza cualitativa o mixta, es decir, no se puede evaluar su impacto exclusivamente desde la presentación escueta de un servicio o producto, sino de la interacción con otros en periodos largos de tiempo.

Adicionalmente, sobre la puesta en marcha de la gestión pública, se ha evidenciado que un problema general que puede desencadenar la delegación/descentralización de funciones es el desorden y fragmentación del poder público. Como afirma Cunill, buena parte de países que emprendieron reformas en su gestión pública, “actualmente se enfrentan a la realidad de un sistema de gobierno central fragmentado y carente de sentido de integridad estratégica. [...]” (Cunill Grau, 2012, pág. 7) Agrega, además, que la selección de organizaciones para desempeñar la oferta de un servicio está condicionada por la competencia, excluyendo la posibilidad de que entre ellas surja alguna integración o cooperación que al final puede ser beneficiosa para una consecución efectiva de los objetivos (Cunill, 2012, pág. 9).

En la presente investigación se trabaja bajo la visión de gobernanza donde el Estado desempeña el papel de conector entre actores, fijando los parámetros y buscando desde estas redes el desarrollo de las políticas, para lo cual no debe descartar la delegación de funciones (Prat , 2005). En tanto se reconoce el Estado y a otros agentes diferentes de él para el desarrollo de su gobierno; la aplicación de la gobernanza mejoraría la legitimidad de su administración, trayendo el concepto de gobernabilidad, que se tratará a continuación.

La gobernanza tiene la difícil misión de ampliar sus horizontes Estatales de los problemas públicos, pero le es más complicado mantener un lazo político ineludible con la sociedad. Si se trabaja en ese detalle, comienza a fortalecerse el grado de gobernabilidad, donde las políticas públicas son diseñadas, ejecutadas y evaluadas incluyendo procesos de representación política y económica (sector público y privado), activando el poder popular con el empresarial en el manejo de las redes (Díaz de León & Gómez, 2013). En la investigación se desarrollará la relación que existe el Ministerio de Educación Nacional con los sectores estudiantiles y docentes para la elaboración de política pública desde estas redes, y en caso de no darse, determinar las razones que llevaron al liderazgo desde un enfoque unidireccional.

La gobernanza, entonces, pretende que el Estado se apoye en otros actores para la solución de las necesidades sociales, sin olvidar las técnicas y principios que constituyen el servicio público y pretendiendo adaptar la solución a cada contexto donde se vaya a aplicar. Estas relaciones denotan pues un liderazgo, entendido como el conjunto de habilidades que poseen los agentes para influir (positiva o negativamente) en el comportamiento o decisiones de otros y así lograr objetivos específicos (Roa, 2003).

El liderazgo visto desde la gobernanza, puede tener inconvenientes si es enfocado incorrectamente, trayendo consecuencias que se analizarán en la investigación, como la implementación de estrategias que reducen calidad y no recoge las propuestas de los diferentes actores involucrados en la educación superior nacional, sino que surge la sensación de imposición de las directrices del gobierno. Al respecto, en los últimos años se han desarrollado enfoques sobre gobernanza desde la misma elaboración de política pública:

The policy field includes work that seeks only to understand and explain the process of public policy making -‘knowledge of’, in Lasswell’s terms. Little can be said about such work that is not also applicable to the social sciences more generally (Bobrow & Dryzek, 1987, pág. 4)

El autor propone la gobernanza en términos democráticos e institucionales. Es decir, poner el aparato institucional (como el parlamento, el congreso en Colombia) como algo interdependiente con la ciudadanía en función de la participación, más allá del marco electoral:

Como en la pequeña república rousseauiana, el estado deja de ser el temido Leviatán de Hobbes para convertirse en un mero ejecutor de la voluntad general, conformada en el marco de la democracia directa y participativa. La sociedad deja de ser gobernada por parlamentarios y ejecutivos que, lejos de representarla, representan en realidad intereses particulares; en cambio, asume la búsqueda consciente de los verdaderos intereses de la colectividad (Canto, 2012, pág. 345).

Esto quiere decir, que la institucionalidad debe estar al servicio de la voluntad general, para el caso de la investigación, representado por los diferentes grupos que asumen el fenómeno directamente (movimientos sociales, estudiantes, comunidad docente), y es a través de los mecanismos institucionales que manifiestan su posición respecto al mismo, de forma consensuada y deliberada.

### **2.2.3. Gobernabilidad**

Arbós y Giner frente a la definición de gobernabilidad dicen que:

...la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado

legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Arbós & Giner, 1993, pág. 13).

Esta es la postura general adoptada para la presente investigación, ya que hace referencia a las autoridades, el régimen político y la comunidad política como un sistema de entradas y salidas y donde las peticiones de la sociedad y sus representantes son evaluadas por el gobierno, el cual reacciona con políticas y decisiones conducentes a solventar temas que considera prioritarios de acuerdo a los recursos de los que se dispone.

Los términos gobernanza y gobernabilidad van estrechamente relacionados en términos de liderazgo, ya que el primer término corresponde a una capacidad de comunicación efectiva entre el gobierno y otros actores (privados o públicos) en redes de trabajo horizontal, y el segundo corresponde a la capacidad que tiene un gobierno de dar solución a una necesidad concreta. El liderazgo atraviesa transversalmente esta relación, ya que las visiones de cada actor se manifiestan en prácticas que son aceptadas y replicadas por los demás miembros de sus grupos, siempre cumpliendo con los principios normativos de justicia, propios de un sistema democrático (Dussel, 2012).

#### **2.2.4. Políticas Públicas**

Ahora bien, en lo que se refiere al ámbito propio de la política pública, es necesario sentar una postura con respecto a la teoría de este ámbito, ya que el trabajo es fundamentalmente la problematización de la intervención del Estado en el campo educativo. Gonzalo Ordoñez (2013) se aproxima a una definición de políticas públicas como



El conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales (Ordoñez, 2013, pág. 32).

También se tiene en cuenta lo que André-NöeRoth denomina “teorías mixtas” de la política pública. Estas consisten en estudiar las relaciones entre el Estado y la sociedad como relaciones múltiples y no reductibles a una teoría general. Se rechaza así la unilateralidad del ejercicio de poder de uno sobre el otro; la supeditación del Estado ante la estructura económica (como en los enfoques marxistas); la independencia total del Estado frente al ambiente económico y social (como en los enfoques neweberianos), etc.

Considerar a priori que la política pública es resultado de las presiones sociales o económicas (*society-centered*) o de la racionalidad de los burócratas o de los políticos (*state-centered*), tiende a limitar de antemano la investigación en un ejercicio de confirmación de la validez de una teoría particular, o de fortalecer el núcleo duro de un paradigma científico. (Roth, 2004, pág. 31)

Comprendidas en las teorías mixtas se encuentran el neoinstitucionalismo (que explica la interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas), el neocorporativismo (consistente en la existencia de relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número relativamente reducido de grupos o gremios y el Estado), o las teorías del entramado o *networkstheory* (consistentes en entender las fronteras entre lo estatal y lo no estatal como fronteras no rígidas sino cambiantes y no claramente delimitadas).

Así mismo, dentro de los ciclos que siguen las políticas públicas se encuentra el modelo secuencial, que es el que se tendrá en cuenta para la elaboración de la presente investigación, el cual sigue ocho pasos principales:

1. Identificación del problema. Se abarca la situación y se limita de acuerdo a la información que se tiene.
2. Inclusión dentro de la agenda pública. Se le da un orden de prioridad dentro de los otros temas agendados.
3. Identificación de alternativas. Se analizan las diferentes opciones y se escoge la adecuada según criterios de los participantes.
4. Negociación colectiva. Inicia la interacción con los sectores afectados y aquellos que puedan aportar a la búsqueda de puntos de convergencia.
5. Selección de la mejor alternativa.
6. Implementación de la política escogida.
7. Evaluación. Puede realizarse antes, durante y después de la implementación.
8. Reforma o terminación (Ordoñez, 2013)

La complejidad que subyace a estas relaciones es advertida por autores contemporáneos como Paul Sabatier: “el proceso de las políticas públicas implica un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo” (Sabatier, 2010, pág. 5). La complejidad que caracteriza a este proceso se funda en la cantidad de actores, con sus diferentes metas y percepciones, que participan en el mismo (“grupos de interés, organismos gubernamentales, legislaturas de distintos niveles de gobierno, investigadores, periodistas, y jueces”) (Sabatier, 2010, pág. 5), en la variabilidad y durabilidad temporal del proceso (que “implica periodos de una o dos décadas [incluso hasta cuatro]”) (Sabatier, 2010, pág. 5) para tener plena experiencia y

conocimiento de los problemas y su resolución, o en la primacía de la conflictividad sobre el consenso en cuanto a las discusiones sobre la adopción y ejecución de una política pública (donde la mayoría de éstas “involucran valores/intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algunos casos, coerción autoritaria”) (Sabatier, 2010, págs. 5-6).

En todo caso, y como lo señala Roth, “los enfoques teóricos representan sólo una cara de la realización de una investigación de políticas públicas” (Roth, 2004, pág. 41). La otra cara la representa el uso de instrumentos o herramientas recolectoras, organizadoras, clasificadoras o explicativas de datos que facilitan el análisis de hechos complejos que mantienen conexión con la política pública. Estas herramientas son, por ejemplo, las tipologías (cuya utilidad esencial es organizar los datos dada la heterogeneidad de las políticas y de los actores y acciones que confluyen en ella), los instrumentos de intervención del Estado (consistentes en conducir o influenciar las acciones de los actores sociales sobre los que recae la política que se intenta implementar), y el *policy cycle* (que analiza el proceso de política pública mediante la división de este en las conocidas fases siguientes: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación). Esta última herramienta es precisamente la que define la presente investigación, en tanto que el propósito es analizar la política pública educativa según esas etapas.

En cuanto a las etapas de implementación y formulación, se puede buscar en el marco para el estudio de la implementación propuesto por Helen Ingram, el cual intenta observar de forma multidimensional esta problemática, es decir, englobando distintas variables tales como los costos de información y negociación o la capacidad administrativa, todo lo cual nos evitaría apelar a un enfoque específico de estudio de la implementación. En el caso de la formulación de

soluciones, el marco teórico se desplaza hacia las consideraciones iniciales sobre la igualdad o sobre el rol democrático de la educación, pues nos enfrenta a la disyuntiva “*entre lo razonable y lo racional*” (Roth, 2004, pág. 101). Difícilmente se podrá imaginar cómo se llevará a cabo la toma de decisión sobre este asunto, pero por lo menos debe proponerse el ámbito de participación y la disposición de los medios que lleven con efectividad a la concreción de este problema.

En síntesis, se tendrán en cuenta las propuestas y herramientas teóricas de autores en el proceso de investigación y análisis de la información recolectada, sin que esto infiera una camisa de fuerza en aspectos metodológico y sobre la marcha se puedan cuestionar o no, según la trayectoria del comportamiento de la política pública desde estas perspectivas (Ver Tabla 1. Teorías que se usarán para análisis de la información recolectada – Anexo).

## CAPÍTULO III

### 3. Metodología

En este capítulo se presenta específicamente la metodología empleada para dar respuesta a la pregunta de investigación y analizar el comportamiento del Ministerio de Educación Nacional en los procesos referentes a la Educación Superior en Colombia en el periodo 2006 – 2014, enfocado en los procesos de liderazgo de este Ministerio.

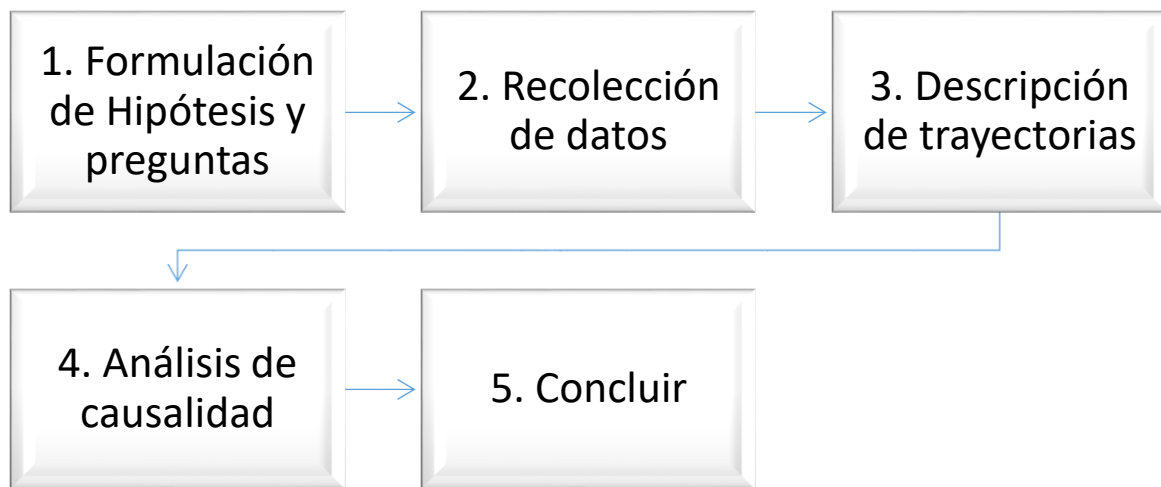
Una vez que se describió y contextualizó la postura que existe de distintos autores que se refieren al concepto de liderazgo, y luego de observar en los referentes teóricos expuestos en los capítulos anteriores, donde se identifica varios tipos de liderazgo que pueden ser adoptados por una persona de acuerdo a la situación en la que se encuentre, emplearé de manera empírica el concepto de Ronald Heifetz a la luz del caso colombiano, toda vez que la investigación se desarrolla desde un enfoque cualitativo hermenéutico que tiene como metodología un estudio de caso con métodos de análisis desde el process-tracing.

“El process tracing busca hacer inferencias dentro del caso sobre la presencia / ausencia de mecanismos causales en estudios de casos individuales, mientras que la mayoría de los métodos pequeños intentan hacer inferencias cruzadas sobre la relación causal” (Beach Dereck & Brun Pedersen, 2013). Esto implica identificar los diferentes procesos causales ligados a reconocer la construcción del conocimiento como un conjunto de valores donde median los actores a investigar -bien sean institucionales (normas) o subjetivos (como los valores de los movimientos sociales)- para este caso, consignados en documentos escritos u orales, donde se precisa la comprensión de las percepciones del fenómeno por parte de cada actor, sumado a que desde el

estudio de caso trabajado permite la construcción de abstracciones sobre el liderazgo en procesos de política pública en el país.

Así las cosas, para esta investigación, se implementará esta metodología del process tracing en cinco pasos de la siguiente manera:

**Gráfica 2. Pasos para implementar la metodología process tracing**



Fuente: Elaboración propia.

**Primer Paso *Formulación de hipótesis y preguntas:***

En este paso se utilizan las herramientas analíticas del *process-tracing*, el cual se sustenta en “la investigación sistemática de evidencia diagnóstica seleccionada y analizada a la luz de preguntas e hipótesis de investigación planteadas por el investigador” (Collier, 2011, pág. 823). Esta herramienta de investigación cuenta con tres principios generales para identificar evidencia en función de la pregunta de investigación: 1) Seguimiento directo a las observaciones del proceso causal, 2) descripción y 3) secuencia (Collier, 2011, pág. 823). Éstas se desarrollan a partir de: a) un marco conceptual; b) las regularidades empíricas recurrentes del fenómeno y c)

ideas fuerza que prioricen la información de forma secuencial y explicativa (Collier, 2011, pág. 824).

**Segundo paso, *Recolección de datos:***

La recolección de la información se realiza a partir de las fuentes primarias como las entrevistas a actores involucrados en el tema estudiado, y los documentos oficiales como el Proyecto de reforma a la educación superior, la ley 30 de 1992 y demás normatividad, así como fuentes secundarias que van desde los informes de prensa o de grupos interesados, los documentos oficiales dentro del periodo estudiado hasta los análisis de medios internacionales, así como el análisis de noticias sobre Educación Superior de diferentes medios de comunicación.

El análisis de la información recolectada implica un enfoque exploratorio y descriptivo donde explique detalladamente los distintos elementos históricos que configuran el escenario propicio para la construcción de procesos de liderazgo desde la agenda pública en educación superior.

**Tercer paso, *Descripción de trayectorias:***

En este paso se analizan las trayectorias del cambio, para lo cual durante el desarrollo de la presente investigación se emplean herramientas para su aplicación como el análisis matricial y los mapas de trayectoria. Por lo tanto, no se trata de excluir de entrada los datos estadísticos analizados, sino de leerlos a la luz de las teorías encontradas y el contexto específico que se haya caracterizado en el periodo estudiado, haciendo uso de matrices u otras herramientas que faciliten su interpretación por parte del lector.

**Cuarto paso, *Análisis de causalidad:***

En este paso se realiza el análisis de las causas de la educación superior en Colombia por medio de un árbol de causas-efectos, empleando igualmente la inferencia descriptiva del *process*

*tracing* (Collier, 2011)<sup>1</sup>, considerando que corresponde a un análisis hermenéutico de documentos escritos teniendo en cuenta la indagación realizada en el estado del arte, donde se seleccionaron documentos con conceptos y procedimientos de recolección de información que se decantaron en el marco conceptual .

### **Quinto paso, *Concluir*:**

Finalmente, en el quinto y último paso, se sacan las conclusiones del caso colombiano en concreto, frente al liderazgo ejercido por el Ministerio de Educación Nacional para la construcción de la Política Pública de Educación Superior durante el periodo 2006 – 2014.

El proceso de recolección de información sigue los lineamientos del planteamiento del problema (fallas de liderazgo), preguntas orientadoras del problema y variables que pueden ser operacionalizadas, como son los espacios de deliberación (Congreso de la República, foros, entre otros). Los actores a investigar corresponden al Ministerio de Educación Nacional, a la Mesa Amplia Nacional Estudiantil y al sector docente universitario.

En cuanto a las técnicas de recolección de información, se resaltan las siguientes en función de su practicidad para el apoyo de la metodología seleccionada:

### **3.1. Entrevista**

La entrevista es una técnica para recolectar información, en este caso, de tipo cualitativo. La metodología de investigación cualitativa permite una comprensión más amplia de la situación

---

<sup>1</sup> La inferencia descriptiva se basa en describir y explicar un conjunto de hechos a partir de unas representaciones de conocimiento planteadas por el investigador (marco conceptual, hipótesis o datos), a partir de las cuales se establecen relaciones causa-efecto y observaciones nuevas a partir de los hechos observados (Collier, 2011).



del fenómeno a partir de la entrevista semiestructurada. Se elaboró una entrevista semiestructurada a los principales actores del fenómeno de educación superior en Colombia, para una comprensión del mismo a partir de cada perspectiva. Se realizaron tres entrevistas (una por actor de grupo representativo: universidades, movimiento estudiantil y Ministerio de Educación Nacional) debido a que responden a tres criterios útiles para la presente investigación: 1.) Lideran una propuesta frente a la política pública de educación superior; 2.) Representan un sector de opinión que afecta directamente el proceso de política pública; y 3.) tienen relaciones causales en diferentes momentos del fenómeno estudiado.

La entrevista semiestructurada supone una formulación de preguntas bajo variables (temáticas) que permitan al entrevistado profundizar a partir de su experiencia, el fenómeno a tratar, en este caso, la educación superior (Aguiar & De Francisco, 2007). La contribución a la investigación se da en tanto se tiene en cuenta la visión del actor y sus relaciones con la comunidad, explicando las acciones del grupo desde relaciones racionales pero también emocionales. Se plantean los criterios a continuación a partir del estado del arte y el marco conceptual:

**Pregunta:** formulada desde dos variables vinculadas con la situación en particular. Para la presente investigación, corresponde a ¿Qué percepción tiene del proceso de política pública de educación superior desarrollado entre 2006-2014 en Colombia, teniendo en cuenta los diferentes liderazgos?

**Variables:** son presentados dos o más criterios para construir las preguntas principales y desde las cuales se pueden formular las contrapreguntas o subpreguntas al entrevistado.

**Relaciones:** se propone la relación entre las variables identificadas, cuyo vínculo puede ser inversa o directamente proporcional, lo cual se pretenderá desvirtuar o afirmar desde

las respuestas que el entrevistado ofrezca y el contraste con los demás datos recolectados.

En este caso, las variables son: liderazgo, Política Pública de Educación Superior, gobernanza, canales institucionales y escenarios de participación.

**Fuente de información:** será el actor a entrevistar.

**Proceso de recolección de información:** entrevista semiestructurada en este caso.

La entrevista no tiene una duración mínima o máxima de tiempo, ya que se pretende comprender en un sentido amplio la percepción de cada actor para ser consolidada a la luz de las variables y referentes teóricos. No obstante, las entrevistas realizadas en la presente investigación tuvieron una duración promedio de una hora.

### **3.2. Mapas de trayectoria**

Una de las herramientas utilizadas para la recolección de información fueron los mapas de trayectoria, con la cual se pretende identificar los principales momentos y actores que influyeron en la Política Pública de Educación Superior en el periodo estudiado a partir de la observación y relación de causalidad de los diferentes comportamientos.

Con los mapas de trayectoria se pretende seleccionar los eventos relevantes mediáticamente sobre educación superior en Colombia, de forma cronológica para tener una concepción global del comportamiento del fenómeno. Así mismo, observar que elementos fueron relevantes frente a la interacción de actores en temas de necesidades de la educación superior, pues ninguna acción o comportamiento se entiende ajeno al contexto.

Frente al liderazgo en un contexto de nueva gerencia pública y al liderazgo adaptativo es fundamental la interacción de actores para la garantía de derechos y el fortalecimiento de la democracia a partir de los lineamientos del orden jurídico establecidos que le da valor a la participación de la institución.

El mapa de trayectoria es una herramienta metodológica desarrollada para la investigación del comportamiento de fenómenos de cualquier tipo (en este caso, fenómenos sociales) durante un periodo de tiempo determinado, con la posibilidad de que el lector pueda comprender cronológicamente los acontecimientos de forma global.

Para los mapas se tienen en cuenta los precedentes de la década de 2000, para tener una visión general de la tendencia del fenómeno.

### **3.3. Matriz Normativa**

Esta herramienta se utilizará para la lectura de las principales normas sobre educación superior en Colombia, a partir de un conjunto de matrices, partiendo de la ley 30 de 1992.

El desarrollo de marcos normativos, es decir leyes, decretos resoluciones y actas, que se reconocen como se desarrollar el accionar gubernamental, reconocido en instituciones, grupos y funcionarios de la rama ejecutiva y judicial, es decir pasan a ser el accionar que contribuye en el desarrollo de las políticas públicas que se prestan la justificación del comportamiento Estatal y los intereses que defienden, determinado desde la Educación Superior

La comprensión de una política pública radica en los marcos normativos como punto final sobre los procesos de decisión, debates y controversia, siendo la caracterización total de

una Política Pública la estructura formal de los avances sociales, y con base en este entendimiento, las directrices son posibles soluciones que se le dan al escenario de Educación Superior en Colombia.

Los documentos en los que se basa este estudio se refieren a decretos aprobados por parte de las instancias judiciales del Gobierno y que arrojarán datos sobre el inicio y aplicación de una política pública que son relevantes para cumplir con los objetivos trazados, además de generar un acceso sencillo a la información.

1.)IDENTIFICACIÓN	2.)AÑO	3.)ASUNTO	4.)CONTENIDO

- 1.) Si se refiere a la ley, decreto, resolución o acta.
- 2.) El año de la ley, decreto, resolución o acta.
- 3.) El asunto que identifica la norma en su parte resolutive.
- 4.) Redactar los contenidos del mandato de la política.

## CAPÍTULO IV

### **4. Resultados de la Investigación**

Teniendo en cuenta la metodología escogida, a continuación se muestran los resultados de la ejecución de las técnicas mencionadas para la recolección de información, para su posterior análisis.

El presente capítulo pretende establecer reflexiones y desafíos para el fortalecimiento de procesos de liderazgo en la construcción de política pública por parte del Ministerio de Educación Nacional, a partir de los resultados de la investigación. Se parte de la construcción de la trayectoria de la Política pública de educación superior, seguido del análisis del marco jurídico (valores institucionales) y la realización de entrevistas semiestructuradas, conforme al referente metodológico process-tracing y técnicas de análisis de información del capítulo 3.

#### **4.1. Percepción de actores sobre la Política pública de educación superior. Análisis desde la entrevista semiestructurada**

Teniendo en cuenta el concepto gobernanza (Dryzek, Transnational Democracy, 1999) desarrollado en esta investigación en el segundo capítulo y la metodología presentada en el capítulo 3 sobre entrevistas semiestructuradas, se realizaron entrevistas a los actores más representativos en el tema de la Educación Superior en Colombia o que han tenido un papel representativo en medios durante el periodo estudiado, tales como:

- ❖ **Actor Institucional:** Representante Ministerio de Educación
- ❖ **Actor MANE:** Representante o vocero del movimiento
- ❖ **Actor Universidad:** Representante Docente

**Tabla 5. Entrevista No. 1.**

<b>ACTOR</b>	REPRESENTANTE UNIVERSIDAD
<b>NOMBRE</b>	HERNÁN JARAMILLO SALAZAR
<b>CARGO(S)</b>	Profesor Honorario Asesor Rectoría Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación Superior Facultad de Economía – Universidad del Rosario
<b>FECHA</b>	Agosto 29 de 2016

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>RECLAMOS</b>	<b>FORMAS DE MANIFESTACIÓN</b>
LIDERAZGO	Hay una discusión en la Universidad al interior, sobre ese momento de la reforma, en donde hay múltiples posturas que incluso llegan de forma externa.	El gobierno pretendía concertar con absolutamente todas las partes afectadas, cuando en un terreno real es imposible.	Cuando surge el movimiento de la MANE, la Universidad del Rosario hace simposios muy internos no muy abiertos y se genera un gran debate sobre el tema de Educación Superior. Hay documentos que resumen el contenido de estos espacios donde el país discute sobre ese momento de la reforma a la educación.

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS	RECLAMOS	FORMAS DE MANIFESTACIÓN
GOBERNANZA	<p>Se presentaron unas propuestas de varios sectores al Ministerio de Educación, los cuales fueron ignorados desde el principio, diluyéndose su presentación con el tiempo y en últimas, solo teniendo en cuenta la propuesta de la ministra. Fue el movimiento de mayor movilización del país después de 1971, que fue cuando se movilizó la universidad pública por el cogobierno. En ese momento se logró algo, pero de ahí no había un movimiento estudiantil articulado, movilizador. La mayoría propuso algo sobre la mesa y la MANE que tenía una responsabilidad muy grande, políticamente no funcionó. Pasó el momento y no pasó nada, ni siquiera un movimiento coordinador.</p>	<p>Cuando uno hace una reforma uno tiene que tener una visión integral del tema estudiado, y eso no se dio. La ministra puso un tema sin mayor concertación en el área de gobierno de lo que se quería modificar, lo cual generó una reacción a la política de Estado. La MANE tampoco tenía mucha claridad, hizo muchas consultas con comunidades.</p> <p><b><u>El MEN se equivocó totalmente y perdió la gobernabilidad del sistema.</u></b> No hubo gobernabilidad. Perdió la oportunidad de hacer una buena reforma. Ni siquiera hubo capacidad de negociación.</p>	
RELACIONES / CANALES INSTITUCIONALES	<p>No fue bien manejado, tanto que no ganó nadie, perdió todo el mundo. <b><u>La ilegitimidad de la ministra fue un error del gobierno de asignar en cargos claves a personas que cree que son buenos gerentes a pesar de no tener el conocimiento, y eso es un error.</u></b></p>		
PROCESO DE ELABORACIÓN P.P.	<p>La política pública ha sido más lenta a los cambios del entorno. La normatividad está más atrasada a los cambios. Hay conflictos cuando una institución hace todo. No hay una comisión de regulación, porque nadie quiere perder poder, las universidades no quieren perder su autonomía.</p> <p>Las políticas públicas deben</p>	<p>En calidad hubo avances, pero también hubo retrocesos. Se crea una institucionalidad distinta CESU, un comité asesor del gobierno, hoy el CESU es una vergüenza total, fue muy importante para regular el sistema, pero se quedó. También hay temas de</p>	<p>Muchos temas importantes quedaron por fuera de la reforma a pesar de haberse puesto sobre la mesa. Solo se concentraron en la gratuidad.</p>

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS	RECLAMOS	FORMAS DE MANIFESTACIÓN
	<p>ser ilustradas desde el conocimiento, es decir, requiere un saber para hacer política pública. La ministra no tenía ni idea, no hay políticas bien hechas, no hay gobernabilidad ni diseño. Es obvio que se tienen que tener en cuenta los actores hasta cierto punto, pues los actores a veces tienen su perspectiva desde sus intereses de bien privado o de racionalidad de maximizar sus beneficios.</p> <p>Los instrumentos de política no fueron los más adecuados.</p>	<p>financiamiento, la universidad colombiana poco tenía de financiamiento, en los 90 las universidades públicas y privadas no eran de investigación, fue creada para un modelo de universidad que fue transformándose, porque ahora ese modelo ya no sirve. Nace el SUE (Sistema universitario estatal) y si algo avanza en la teoría económica es la regulación, y sobre eso, el MEN nunca investigó.</p> <p>La Educación Superior, la regulación y su normatividad no han tenido cambios cuando se dan cambios en el entorno.</p>	
<p>ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN</p>	<p>Yo puse un tema sobre la mesa que ni siquiera se tocó, que es muy importante: la regulación, la cual no fue incluida en la agenda ni del ministerio ni de la MANE. La mayor reforma que hay que hacerle a la ley 30.</p>	<p>La MANE fue y se deshizo como se hizo. Ni siquiera continuó una organización nacional del movimiento estudiantil.</p> <p>Incluir regulación de mercado, esa es la gran debilidad de la ley 30, pero ni siquiera se abordó ni lo plantearon. La regulación es hacia un mercado relativamente abierto, pero un mercado semipúblico y privado y en el fondo entre lo público y lo privado, una función de bien público que es la educación. Pero el país se quedó en el tema de la privatización.</p>	



**Tabla 6. Entrevista No. 2.**

<b>ACTOR</b>	MANE
<b>NOMBRE</b>	JUAN SEBASTIÁN LÓPEZ
<b>CARGO(S)</b>	Ex Representante al Concejo Directivo de la Universidad Externado de Colombia de 2010 a 2013, Vocero de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE desde cuándo se nombraron en marzo de 2012 hasta primer semestre de 2015.
<b>FECHA</b>	Setiembre 27 de 2016

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>RECLAMOS</b>	<b>FORMAS DE MANIFESTACIÓN</b>
LIDERAZGO	En agosto de 2011, en la Universidad Distrital en un encuentro de tres (3) días con cerca de 3000 o 4000 participantes, se crea oficialmente la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE a raíz de las necesidades de manifestar el inconformismo y la desaprobación al manejo dado a las políticas públicas relacionada a la Educación	El gobierno no nos reconoce como organización y no nos da vocería, son los medios de comunicación quienes nos empiezan a dar esa vocería y ese reconocimiento como organización.	La MANE era una asociación de hecho pero que creía en su “programa minimum”, pero también sacó una manera de organizarse, no era la más perfecta pero decíamos que teníamos que tener comisiones, hacer mesas regionales, y teníamos también una definición táctica sobre cómo llevar a cabo nuestro planteamiento y era a través de la movilización, de los debates. Avanzó mucho el movimiento estudiantil porque se dijo que éstas deberían ser masivas y creativas.
GOBERNANZA	Las organizaciones que existían en el movimiento estudiantil, no solo hablan de educación si no que son organizaciones que tienen un origen e ideal político.	Siempre hubo una negación del gobierno a la idea de conversar con la MANE, aunque se tenía por ejemplo representante del Externado, representante de los Andes, representante de la Universidad Nacional.	Se convocó a foros, debates, reuniones, etc., donde se expuso el panorama y la solución siempre fue ir a paro y movilizarnos

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS	RECLAMOS	FORMAS DE MANIFESTACIÓN
RELACIONES / CANALES INSTITUCIONALES	<p>Ese proceso de reforma evidencia que el estudiantado y el profesorado no se está enterando de la manera en la que se proponen los cambios en política pública de educación, porque simplemente se enteraban al final lo cual después de muchas cosas nos fuimos dando cuenta que los canales democráticos estaban rotos. Es decir: los estudiantes que decían representar a los estudiantes no los representaban, porque no había elecciones o porque las elecciones eran amañadas o porque el rector manejaba el representante estudiantil, o incluso las elecciones de rectores o elección de profesores. Por ello, en un momento dado hay unas personas en las universidades que conocen información, pero no es así con la comunidad universitaria o el grueso de los profesores o el grueso de las directivas o el grueso del estudiantado.</p>	<p>Se radicaban cartas y el MEN nunca respondía porque solo hablaba con los representantes estudiantiles y como federación solo con FENARES, pero la MANE seguía completamente ignorada.</p>	<p>Se convocó a foros, debates, reuniones, etc., donde se expuso el panorama y la solución siempre fue ir a paro y movilizarnos</p>
PROCESO DE ELABORACIÓN P.P.	<p>Como vocero de la MANE fui convocado sólo a una reunión con el Ministerio tal vez en marzo o abril del 2011, para hablar de la reforma. Hubo una reunión.</p>	<p>La reunión fue organizada por los representantes estudiantiles (federación), pero siempre invitaban al ministerio y eran reuniones donde no se le podía decir nada a la ministra, no nos dejaban hablar de entrada. La ministra iba y hacia una exposición y de pronto pedía una o tres preguntas, no estaba preparada para el debate. Entonces lo que hacía la ministra era que respondía dos cosas y después decía yo me tengo que ir.</p> <p>Lo absurdo de la actitud del</p>	<p>Inventamos una consulta universitaria hecha por nosotros, pero el 98% señaló que no había participado, y yo soy de los que creo que en 2% que señaló que sí, es porque se confundió. Es decir: hubo una muestra muy clara del estudiantado de que nunca estuvo vinculado a la participación.</p>

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS	RECLAMOS	FORMAS DE MANIFESTACIÓN
		gobierno, es que la MANE tumba la reforma el 11 de noviembre del 2011, y la primera reunión del gobierno es en abril del 2012, después de reiteradas solicitudes de la MANE.	
ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN	<p>Durante esos cuarenta días de paro en la universidad, se siguió discutiendo de cuál era el modelo de educación que queríamos. Fue un ejercicio muy bonito, y entonces la MANE dice que no solo tumbamos el proyecto sino que vamos a proponerle al país como se deben hacer las dos cosas: la MANE propuso cuál es la reforma que necesita Colombia y cómo se debe construir.</p> <p>Si no hay estamentos educativos realmente democráticos, nunca se va a conocer la opinión verdadera de los estudiantes ni de los profesores ni de las directivas.</p>	Los mismos docentes y directivos de la universidad dijeron que les parecía el colmo que los hubiesen convocado a notificarlos de una decisión tomada.	El gobierno lo que dice es ya en 2012, cuando todo el proceso de la disputa fue en 2011. En 2012, la MANE se propone construir la propuesta, se va por todo el país, hace foros, debates, etc.

**Tabla 7. Entrevista No. 3.**

<b>ACTOR</b>	MEN
<b>NOMBRE</b>	FERNANDO ROJAS
<b>CARGO(S)</b>	Gerente Fondo Infraestructura de Educación Ex Asesor Despacho Ministra de Educación
<b>FECHA</b>	Octubre 4 de 2016

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS	RECLAMOS	FORMAS DE MANIFESTACIÓN
LIDERAZGO	El Ministerio de Educación mantuvo la iniciativa en la búsqueda de consenso frente a dos temas: calidad y financiación de la educación superior.	A principio de 2014 las fallas de las propuestas se hicieron reales al no tener una iniciativa concreta ante el fracaso político de las propuestas técnicas, por lo que no implicaba por una parte la opinión de los demás agentes; y por otra parte se mantuvo exclusivamente las iniciativas del nivel central.	Los documentos técnicos de las propuestas para financiación y mejoramiento de la calidad que se publicaron durante 2011-2013, los cuales sirvieron para las discusiones con los demás agentes sobre el acuerdo por lo superior en el país.
GOBERNANZA	Había agencias distintas al MEN, que era la MANE y la comunidad docente, que no estuvieron. No había una comisión de política pública, sino un diagnóstico de política pública. Hubo una polarización de cómo construirla.		
RELACIONES / CANALES INSTITUCIONALES	La ministra María Fernanda Campo lanzó el Acuerdo por lo Superior. Pero no se logró legitimar el discurso del Ministerio sobre la educación Superior, es decir, las bases para las políticas, planes y proyectos.		
PROCESO DE ELABORACIÓN P.P.	El proceso fue de diagnóstico inicialmente, pero las propuestas, a pesar de tener puntos valiosos para la discusión, no fueron manejados para que fueran consensuados, sino que eran técnicamente viables sin un enlace entre los agentes interesados. El Acuerdo no tuvo la fuerza política su conversión de proyecto de ley a ley. En otras palabras, faltó apoyo político mientras se fortalecía técnicamente en la iniciativa gubernamental.	Nadie en sí criticaba el proyecto de ley ni el Acuerdo por lo superior, sino que su principal crítica radicaba en que no se tenían en cuenta las opiniones de los demás agentes. Más allá de eso, siempre era una tarea compleja de cómo articular todas las propuestas de forma técnica en una solo proyecto de ley o un acuerdo.	

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS	RECLAMOS	FORMAS DE MANIFESTACIÓN
ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN	Infortunadamente, los episodios de concertación se basaron en instrumentos formales donde la participación era limitada, por lo que fuera de esperar la respuesta de los demás agentes, teniendo en cuenta que solo se impulsaba la iniciativa del nivel central, por gozar la propuesta de tecnicidad e interdisciplinariaidad.	Los mecanismos de participación desde el Ministerio de Educación fracasaron porque eran objetivos distintos los del MEN y la MANE y la comunidad docente; hubo una falencia desde el nivel central, porque debieron plantearse discusiones previas con los intereses involucrados. A pesar de que la propuesta de la ministra era seria y realizable técnicamente, estaba destinada a enfrentarse a las opiniones de los demás grupos, lo cual no fue previsto como un desafío y eso fue en últimas lo que hizo que fracasara.	

Una vez realizadas las entrevistas se procedió a consolidar las respuestas de conformidad a variables mencionadas en los capítulos anteriores, tales como: liderazgo, gobernanza, relación por canales institucionales y proceso de elaboración de la política pública, en los cuales se pudiera comprender el proceso de construcción de política pública de educación superior.

De acuerdo a las entrevistas a los tres actores (Anexo digital) y usando la metodología señalada en el tercer capítulo, los resultados muestran una tendencia hacia la problemática inicial del presente trabajo, enfocada hacia la unidireccionalidad de los propósitos de la política pública y el liderazgo.

La entrevista buscó describir en detalle cómo las diferentes acciones tomadas por el MEN desde su figura institucional condicionaron las relaciones entre los diversos actores, donde se destacó en las respuestas que la construcción normativa generó e impulsó a los demás actores replantearse sus dinámicas de liderazgo en oposición a los intereses que este

representaba. Desde la propuesta del Liderazgo adaptativo la resistencia y la oposición son reflejo de una ausencia de liderazgo, en la medida que los espacios de consenso no solo buscan la construcción de una solución que responda a todos los intereses, sino crear un criterio de validez para movilizar a los grupos frente a una solución clara que puede representar un interés particular mientras estas soluciones la mayoría de necesidades del contexto.

**Tabla 8. Relación de Actores según variables de análisis para política pública de educación superior**

<b>ACTOR/VARIABLE</b>	<b>LIDERAZGO</b>	<b>POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>MANIFESTACIÓN</b>
<b>MANE</b>	Concluyente, en tanto presentó propuestas concretas apoyadas por la comunidad estudiantil, representada en las marchas.	Excluyente. La MANE la consideró así porque el Ministerio de Educación no los tuvo en cuenta para participar activamente, sino como mero espectador.	Marchas
<b>UNIVERSIDAD</b>	Efímero, porque inició con una propuesta unificada que se centralizó y se quedaron en discusiones internas.	Sin consenso, porque tanto los representantes de universidades como los estudiantes y el Ministerio de Educación tenían posiciones encontradas y no cedieron en ninguna.	Simposios
<b>MEN</b>	Ineficaz, porque impulsó las iniciativas por cuenta propia sin atender las opiniones sobre las necesidades de los demás actores involucrados en la problemática.	Parcial, porque dio a conocer las iniciativas por medio de escenarios de discusión que al final resultaron escenarios de información.	Documentos

Se trae a este capítulo el marco conceptual en los términos de gobernanza y liderazgo, reflejados en las tres variables expresadas en el anterior cuadro. En primer lugar, el paradigma de la gestión pública implica legitimidad entre los grupos involucrados en la problemática pública, para lo cual el liderazgo entra a desempeñar un papel de vínculo entre los diferentes intereses

(Dussel, 2012), pretendiendo llegar a acuerdos donde la mayoría esté conforme, usando para ello los recursos de la forma más óptima posible (estrategias de medición de logros, identificación de necesidades sociales, por ejemplo).

En las entrevistas se reconoce por parte del actor del Ministerio de educación Nacional una falta de liderazgo, al pretender confundir divulgación con participación, aunque a largo plazo resultaría efectivo solo para este sector, en la medida que sus propuestas fueron autolegitimadas para su inmediata ejecución y cumplimiento, de no ser por las vías de hecho que presentaron los estudiantes. Desde el liderazgo adaptativo el papel que el MEN desarrolló parte desde la autoridad formal pero aumenta la temperatura del conflicto entre actores en la medida que usa dinámicas que excluyen a los demás actores y sus redes de relaciones se rompen a no existir un diálogo entre los valores que cada uno defiende sino una imposición que genera resistencia a posibles soluciones a los problemas de la educación superior:

Quando se ejerce el liderazgo, se necesita crear un ambiente retentivo, el cual contenga y ajuste la temperatura que se genera al abordar los problemas difíciles o enfrentamiento entre los valores. De igual manera, para crear este ambiente, se requiere un espacio conformado por una red de relaciones, dentro de la cual la gente puede hacer frente a los problemas difíciles. Crear un ambiente de retención y consenso (Moreno, 2014, pág. 38).

No excluye de entrada que la parte académica tenga un escaso aporte, porque los foros y espacios de debate en general realizados por las universidades fueron empleados para discutir y generar posibles alternativas para solucionar diferencias y lograr un acuerdo con el MEN y su propuesta, a pesar de que mediáticamente los movimientos estudiantiles y sus marchas en todo el

país lograron un reconocimiento y presión política suficiente para detener la iniciativa gubernamental en el 2011. Este hecho cuestiona el liderazgo que desde la democracia ejercía el MEN, ya que no hubo un reconocimiento de los movimientos sociales como actores que inciden en la construcción de política pública, sino como sujetos pasivos que se benefician de una acción estatal, mostrando una prevalencia del modelo representativo antes que el participativo, ya que suponía un solo agente como tomador de decisiones (Dussel, 2012, pág. 576).

Así mismo y en relación al liderazgo, se pudo evidenciar que el MEN no tuvo suficiente inclusión con los principales actores (estudiantes y docentes) y buscó la legitimación de otros, como lo era el sector privado, quien en últimas nunca tuvo un representante dentro del proceso de socialización de la propuesta de reforma, buscando una gobernanza que resultó incompleta al no tener en cuenta a todos los interesados (Dryzek, 2000). Esto implica, por tanto, que los canales institucionales no fueron manejados correctamente y por lo mismo, le restaron legitimidad.

#### **4.2. Trayectoria de la Política Pública de Educación Superior**

En esta parte del trabajo se presenta una narración y análisis que da cuenta del proceso de implementación de la política, a partir de los principales hechos que ocurrieron en el periodo de estudio, con el fin de ser contrastados con la producción normativa sobre educación superior en Colombia en el siguiente apartado. De igual manera se reconoce que la importancia de las acciones del MEN como institución representante del Estado influye de manera relevante en las dinámicas entre actores.



Por ello hay que resaltar que el mapa de trayectoria da centralidad a la construcción de conocimiento del estudio de caso, en la medida que “Process tracing, to reiterate, is an analytic tool for drawing descriptive and causal inferences from diagnostic pieces of evidence—often understood as part of a temporal sequence of events or phenomena” (Collier, 2011). Con esto en cuenta, los trayectos se identificaron a partir de los siguientes pasos: 1) referenciación teórica, en este caso, la desarrollada en el marco conceptual, con un especial énfasis en el liderazgo adaptativo de Heifetz (1994, pág. 2) evaluación del impacto del evento, en sentido nacional, regional y local; y 3) relaciones causales entre eventos, lo cual permite explicar de forma sincrónica y diacrónica el desarrollo del fenómeno (política pública de educación superior) a través de los conceptos seleccionados del Marco Teórico.

A continuación se presenta el mapa de trayectoria con la información sobre los hechos relevantes en el proceso de política pública de educación superior.

Gráfica 3. Mapa de trayectoria Educación Superior en Colombia 2006-2011

## 2001-LEY 715

En cuanto a las secretarías de educación, la reforma planteada en la ley 715 de 2001 requirió adelantar transformaciones dirigidas a mejorar su capacidad administrativa y técnica para el ejercicio de sus competencias

El MEN adelantó un proceso de movilización y asistencia técnica orientado al diseño de procesos misionales, desarrollo de sistemas de información y manejo del cambio en las secretarías

## 2002-SISTEMAS ANTIDESERCIÓN

24% de cobertura en educación superior, es decir, 7'500.000 estudiantes. Se pretende aumentar la cobertura con sistemas antideserción.

Se pretende aumentar la cobertura con sistemas antideserción. La situación a ese año no era estabilizada.

## 2003-DECRETO 2566

Con el decreto 2566 se establecieron condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior. Situación estabilizada:

El MEN convalida títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras.

## 2004-PERMANENCIA ESTUDIANTIL

Gobierno adelanta el proyecto Ampliación de la cobertura en educación superior. Situación estabilizada: se fomentaba la permanencia estudiantil en la educación superior y adecuar y flexibilizar la oferta en educación superior.

## 2005

La deserción universitaria iba en aumento de inicios de la década. Situación estabilizada: se creó el Sistema de Prevención de Deserción de la Educación Superior SPADIES.

## 2006-PLAN DECENAL DE EDUCACION

Crisis en inversión y sistemas de evaluación de calidad. Situación estabilizada: Plan Decenal de Educación 2006-2016. Construcción colectiva del plan para el programa Más y Mejor Inversión en Educación, el cual pretende mejorar la calidad de vida de los docentes y directivos docentes, fortaleciendo la educación superior con propuestas de formación de docentes universitarios. Cuatro propuestas: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia. 31% de cobertura en educación superior.

2007

No se encontraban datos concretos sobre estudiantes que desertaban. Situación estabilizada: según el SPADIES, del total de los estudiantes que habían ingresado a primer semestre en universidades, el 21,4% desertó al siguiente, siendo la tasa de deserción mas alta, en tanto los años anteriores no había pasado del 14% incluso hasta 1998. Puede explicarse esto debido a fenómenos socioeconómicos, aunque el término "desertor" puede incluir variables comportamentales individuales que hacen difícil establecer una tendencia objetiva.....

## 2008-OBTENCION DE REGISTRO CALIFICADO

Se pretendía establecer visión unidireccional para el funcionamiento de programas académicos. Situación estabilizada: se establecen las condiciones y procedimientos que deben cumplirse para ofrecer y desarrollar programas académicos, y fija, previo trabajo con la comunidad académica, las condiciones básicas o mínimas de calidad, con lo cual se establece como meta la obtención de un registro calificado, indispensable para el funcionamiento de los programas académicos. Cobertura en educación 34%.

2009

La cobertura de educación superior se había acercado al millón de estudiantes, equivalente a un crecimiento de 32,1%. Situación estabilizada: comienzan a ejecutarse los últimos proyectos del conjunto aprobado en 2007 en relación con la disminución de la deserción en la educación superior universitaria. Se modifican las estructuras de los ECAES para las pruebas generales (competencias comunes a todos los profesionales, desempeño laboral y pruebas específicas) y se hacen obligatorios.

## 2010-DECRETO1295

**Se pretenden fijar directrices para la calidad de la educación superior y su acreditación. Situación estabilizada:** Decreto 1295 y se reglamenta el registro calificado y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior, donde definen criterios curriculares (fundamentación teórica, propósitos del programa) y justificación de los programas y hasta formación docente. Todo hace parte del Plan Nacional de Desarrollo, donde se plantea el debate de cobertura vs calidad, buscando el ánimo de lucro y financiación según evaluaciones y criterios externos..

## 2011

Se realiza un proyecto de ley por el cual se regula la prestación del servicio público de la educación superior. Marchas contra el ánimo de lucro por parte de los estudiantes de universidades públicas especialmente, sumado a coyunturas políticas con gremios de productores agrícolas, hace que el gobierno reverse esta alternativa de intervención a partir de competitividad y delegación de funciones a entidades privadas, aunque deja algunas ideas fuerza como el aumento de créditos del ICETEX. Situación estabilizada: se cae el proyecto de ley.

## 2012

**Créditos del ICETEX demasiado altos para los estudiantes. Situación estabilizada:** el ICETEX busca que los realicen amortizaciones iniciales más bajas, compensadas con amortizaciones superiores posteriores, reduciendo la posibilidad de que no paguen o se retrasen en los pagos de los recién graduados, al tiempo que las instituciones que tengan convención con dicha entidad sean las únicas que puedan otorgar los créditos, excluyendo de esta manera a aquellas que puedan ofrecer servicios de calidad pero que no tengan el respaldo institucional de la entidad. A pesar que la cobertura para este año es del 42% sigue siendo baja en comparación con países latinoamericanos, donde el promedio es de 85%.

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el mapa de trayectoria presentada, durante el periodo estudiado (2006-2014), la política pública de educación superior tuvo dos grandes tendencias: la expedición de créditos educativos y el establecimiento de parámetros de evaluación de los estudiantes de pregrado que determinara de alguna forma la calidad tanto del profesional como de los conocimientos que estaba adquiriendo. Paralelamente, se daba fuerza a la educación técnica, que como se ve en el análisis del marco jurídico, sirvió para mejorar los indicadores de cobertura en educación superior, lo cual, en su conjunto, dio un balance positivo desde el gobierno. En ese sentido, el MEN empleó su liderazgo desde los mecanismos jurídicos a través de la democracia (Dussel, 2012) para impulsar iniciativas propias sin tener en cuenta la participación activa de los estudiantes, que son los directamente afectados por la reforma.

Siguiendo el modelo de *process tracing* (Collier, 2011) se identifican también dos etapas en función de las iniciativas del MEN, que permiten inferir una tendencia de política pública a largo plazo. En cuanto a la primera etapa, tiene lugar durante el año 2006. En este tiempo, el Ministerio de Educación Nacional desea mejorar la gobernabilidad (Arbós & Giner, 1993) al dotar de un marco legal el ICETEX para garantizar el derecho a la educación superior a la ciudadanía. Y en la segunda etapa, se relaciona con el ejercicio como tal del MEN, atendiendo las exigencias de la política pública correspondientes a la ampliación de cobertura a partir del endeudamiento de los estudiantes y la expedición de becas; esta fase ocurre en todo el periodo, pero toma más fuerza desde el año 2007, cuando está institucionalizada la entidad que administrará los recursos para esos objetivos.

De manera intermitente, durante las dos etapas señaladas, se encuentran los exámenes para la calidad de la educación superior, pues la continuidad de esta parte de la política ha sido

frenada varias veces en su ejecución por los fracasos en el establecimiento de un marco normativo (el cual se analiza en el siguiente numeral), ante los rechazos de los diferentes sectores sociales, mostrando que las instituciones tienen dificultades para resolver situaciones de forma adaptativa.

Es importante tener en cuenta dos hechos que precedieron el periodo de estudio y que determinan el comportamiento del fenómeno en términos de gobernanza, entendida como la capacidad del gobierno de relacionar exitosamente los intereses de actores para darle solución a una problemática pública (Dryzek, 1999). El primer hecho, es el acuerdo 0066 del año 2000 por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, donde comienzan a delegarle funciones al ICETEX para el otorgamiento de becas, así como su administración; en otras palabras, el ICETEX quedó convertido en una entidad financiera. El segundo hecho, es la expedición del decreto 2233 del año 2003, donde se le confiere al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior para adelantar procesos de calidad en coordinación con el Ministerio de Educación y dejando claras las diferencias con el ICETEX en cuanto a temas de créditos y calidad. La gobernanza se mueve entonces entre actores institucionales, sin tener en cuenta escenarios de comunicación y deliberación con otros actores donde puedan liderar institucionalmente.

Los proyectos normativos presentados en el periodo estudiado relacionados con la educación superior en tanto calidad y cobertura, presentan enfoques nacionales o sectorizados. No obstante, había orientaciones anteriores referidas a los créditos a ciertas poblaciones como afrodescendientes o indígenas, desarrollada entre 1995 y 2012, terminadas para modificar las condiciones de créditos y becas por el ICETEX. Al no encontrarse registros documentales sobre discusiones previas a estas iniciativas, se cuestiona el papel del liderazgo del MEN, toda vez que

al contrastarse esta situación con la definición del liderazgo no es claro para esta investigación encontrar los soportes que permitan evidenciar la decisión adoptada sin recoger intereses de un grupo.

Siguiendo con el liderazgo, el momento más representativo tiene que ver con la pretensión del MEN en la ampliación de la cobertura en la educación superior en Colombia, iniciado en el año 2003 y desde los cuales se desprenden otros proyectos, siendo un eje transversal en la política pública en el periodo estudiado. Corresponden los objetivos a la promoción de educación en las regiones (mediante la educación técnica y tecnológica), la promoción de campañas de permanencia en las universidades y las campañas de comunicación buscando legitimar las intervenciones institucionales. No obstante, se mantienen las iniciativas de corte unidireccional desde el Ministerio de Educación Nacional, manteniendo una sola visión de educación superior sobre la mesa y desconociendo otros liderazgos como el de las mismas universidades, que no aparecen como tenidas en cuenta en el mapa de trayectoria.

La relación causal más relevante entre el proyecto de reforma y las manifestaciones estudiantiles se expresa en la falta de espacios de diálogo, consenso y deliberación por parte del MEN, quien consolida la imposición de intereses por parte del Estado, lo que genera inconformismos con las decisiones frente a la política de educación reflejada en los diferentes protestas y paros estudiantiles siendo el más significativo el Paro Nacional Estudiantil (apoyado tanto por sindicatos educativos y docentes) del año 2011 que se opuso directamente a los criterios propuestos para evaluar la calidad de la educación, así como a la excesiva inversión para ICETEX, lo cual emerge como consecuencia del fracaso del gobierno en el liderazgo del proceso.

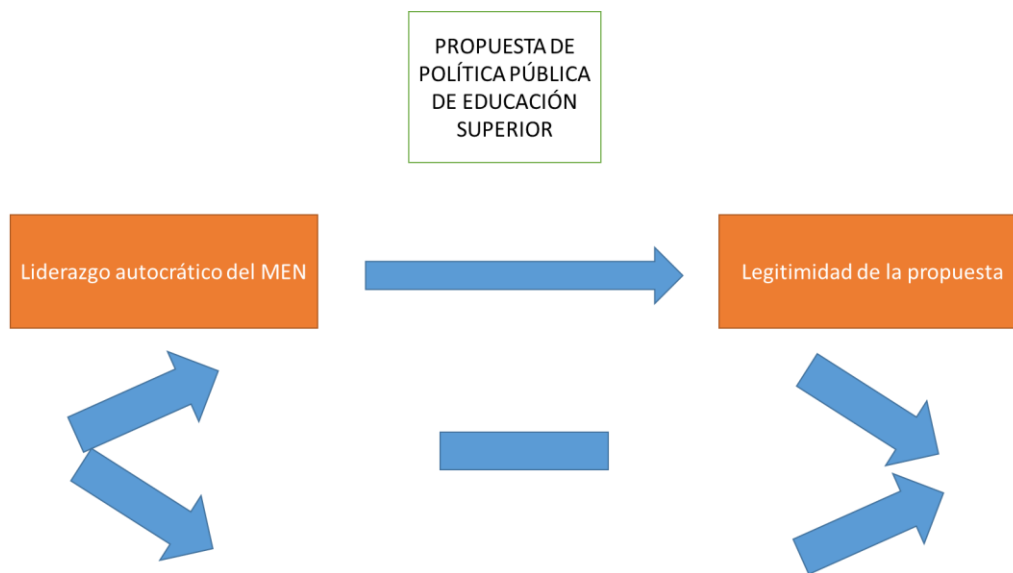
Esta acción generó un reconocimiento del manejo de las políticas educativas y coloca el liderazgo del MEN en entre dicho al ignorar los demás intereses en juego y no brindar una solución de cambio que convenciera a los actores.

Tras 20 años sin apenas injerencia, el movimiento estudiantil logró en 2011 desafiar a un gobierno entero y parar una reforma (...). Los puntos más controvertidos que se introdujeron y que provocaron la movilización de los estudiantes fueron los siguientes: consolidar un modelo de universidades con ánimo de lucro, permitir la entrada de capital externo en las instituciones oficiales y autorizar que el gobierno destinara recursos públicos a las privadas. Ante estas propuestas, los universitarios comenzaron a organizarse dando origen a la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (Mane), responsable de las grandes marchas que se convocaron para las siguientes semanas (Santos, 2017).

Es identificable que el papel de la institucionalidad se desarrolla a partir del papel de autoridad, según Heifetz, a partir de un status concedido por su rol de vigilar, regular y administrar los servicios y bienes públicos, en este caso la educación superior, sustentada en la normatividad que es a su vez su principal marco de acción, por lo que no se puede identificar un liderazgo adaptativo sino uno autocrático, pues como se sintetiza en la ilustración 1, lo que busca la institucionalidad al cumplir unos lineamientos y expectativas hacia la ampliación de cobertura que responden al interés particular, encuentra desacuerdos con los demás actores y deslegitima su propuesta, pues no se identifican herramientas de consenso para unificar criterios de los diferentes sectores y responder de forma integral a las necesidades sociales y así convertir sus objetivos en una apropiación de los demás intereses, sino que se convierte en una imposición.



**Gráfica 4. Relación inversa liderazgo autocrático-legitimidad**



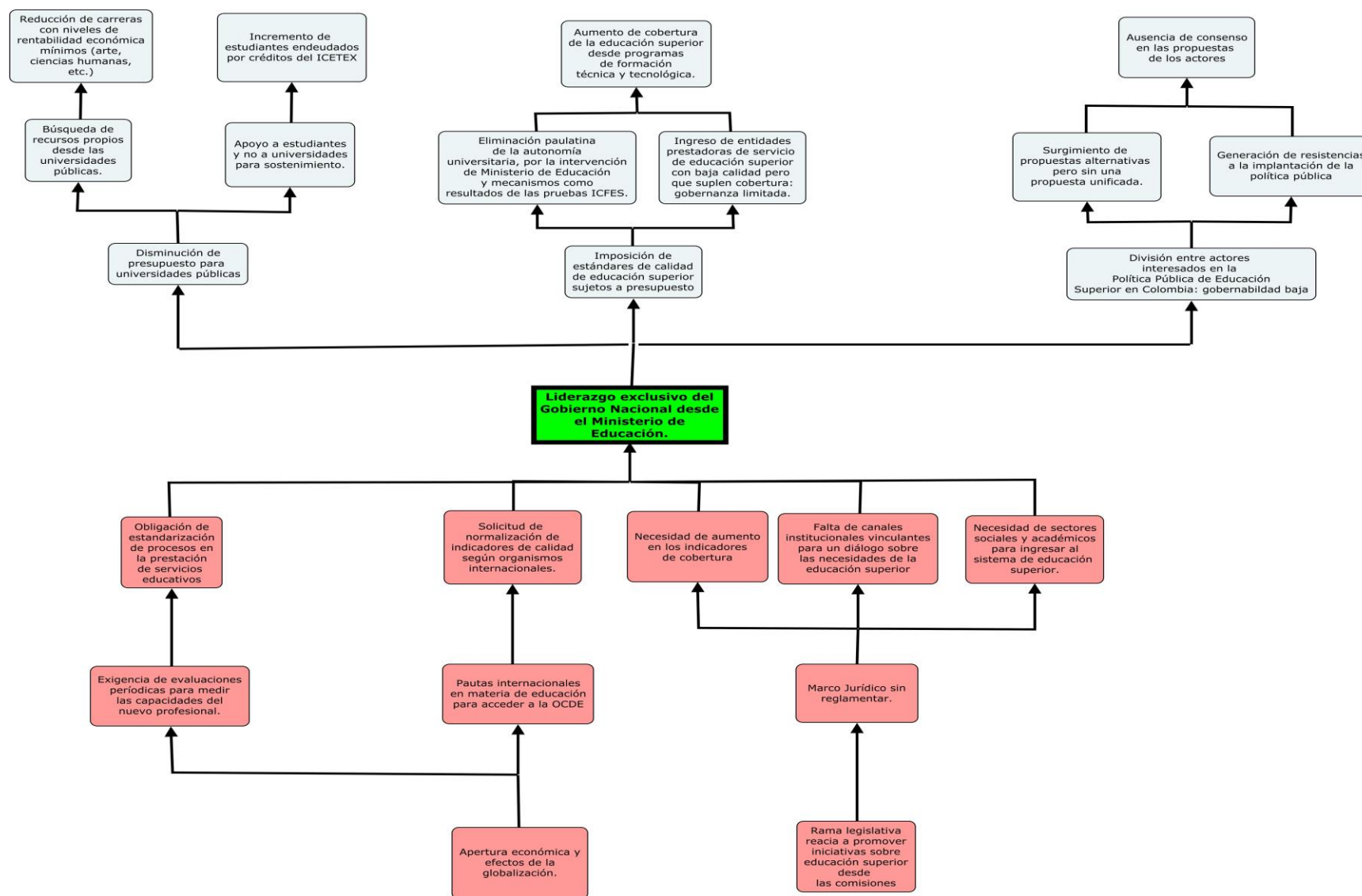
Fuente: elaboración propia

No obstante, pueden identificarse –aunque en menor medida- iniciativas particulares para dar cumplimiento a la cobertura desde las regiones, de las cuales se destacan la implantación de un programa para la educación técnica y tecnológica, iniciado en 2005 cuyo objetivo es el de fomentar este tipo de educación superior en las regiones; y el proyecto de subsidio de sostenimiento y matrícula, del año 2008, que pretende alivianar la carga económica a la población que ingresa a la educación superior. Estos proyectos venían acompañados por un fortalecimiento institucional para la educación superior, en el año 2003, como el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior SNIES, utilizando herramientas informáticas para la medición del impacto y de esta forma se podía dar cumplimiento a proyectos como el de mejoramiento de la Calidad de la educación superior (2005), que se ejecutaría a su vez en el 2009 con otra iniciativa para fomentar la pertinencia de la educación superior.

### **4.3. Análisis de causalidad**

A continuación se relaciona el mapa causal lógico de educación superior durante el periodo estudiado, donde se identifican las causas que genera el liderazgo exclusivo por parte del Gobierno Nacional desde el Ministerio de Educación y a su vez las consecuencias generados por este ejercicio:

**Gráfica 5. Modelo causal lógico educación superior en Colombia**



Fuente: elaboración propia.

Como se explica en la gráfica anterior, en términos generales, el comportamiento del Ministerio de Educación Nacional en la política pública de educación superior en razón de los proyectos presentados, muestra una iniciativa de fomentar los créditos, bien sea sectorizados o nacionales, pero muy poco se ve relacionado con el financiamiento de la educación superior, pues apenas un solo proyecto durante el periodo de estudio fue posible en el año 2011 (fortalecimiento de la financiación de la educación superior) y resultó infructuoso por su liderazgo poco asertivo en términos de participación de la población interesada, aunado a la coyuntura política y social que se presentaba en el país, así como el mejoramiento del sistema de aseguramiento y acreditación en el mismo año, que pretendía trabajar desde el ICFES para certificar a las instituciones de educación superior que presentaran los criterios de estandarización de Calidad.

Estas dinámicas infructuosas de liderazgo del MEN se sustentan en la desacertada orientación de los escenarios de conflictos, pues se consolida como una amenaza para los demás actores en vez de orientar el rol de cada actor en la solución de problemas. Así mismo, se reconoce que como institución al MEN tiene la labor de generar consenso desde la participación (Dussel, 2012), para fortalecer así los procesos democráticos que dan legitimidad a los procesos normativos y a las acciones de políticas públicas. No obstante, la autoridad del MEN se identifica con lo que Heifetz reconoce como un elemento de coacción de la autoridad que se fundamenta en el cumplimiento de lo habitual o el desarrollo del elemento técnico que no promueve las iniciativas a soluciones reales pues no permite identificar el problema, esto es causado por la adaptación ineficaz que genera y acumula tensiones insoportables, que llevan a generar dependencias inadecuadas sin aprendizaje o enriquecimiento de los actores (Heifetz R. , 1994).

**Gráfica 6. Producción normatividad sobre Educación Superior 1992-2014**



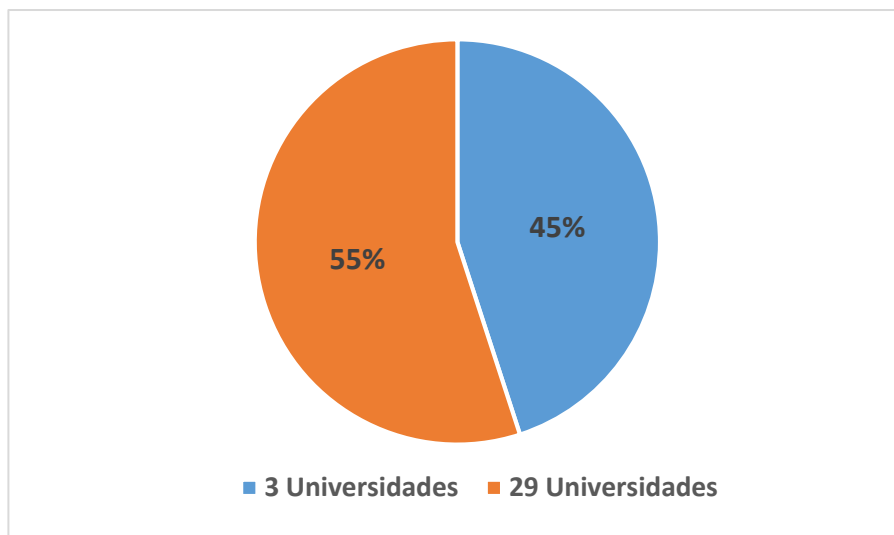
Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Gráfica 7, entre los años 2003 y 2006 la producción normativa nacional tuvo un auge significativo, lo cual obedeció a intereses del gobierno nacional de ampliar la cobertura en educación superior, contrastando con el aumento de la deserción universitaria, como se observa desde el mapa de trayectoria del numeral 4.2; de ahí que se pretendía flexibilizar la oferta desde el extranjero e impulsar el Sistema de Prevención de Deserción de la Educación Superior.

No obstante, frente a la crisis en la inversión y sistemas de evaluación de calidad, surge el debate por la construcción de política pública de educación superior en temas de cobertura que bajó al 31% en 2007 (Ministerio de Educación Nacional, 2016), financiación y aseguramiento de la calidad, lo cual ocurre a pesar de los intentos del Ministerio de Educación Nacional por acceder a zonas de difícil acceso con educación técnica e incentivar programas para mejorar la calidad de vida y formación de docentes.

Según el marco normativo analizado (y que se puede consultar en el Anexo A), durante el periodo comprendido entre los años 2006- 2014 se generaron brechas de disparidad enormes entre Universidades como la Nacional, Antioquia y Valle; y las demás universidades estatales repartidas en las demás regiones (Cabarcas & Álvarez, 2013, pág. 7). Frente a esto, vale la pena señalar que en términos de financiación y los valores transferidos como aportes nacionales a las universidades estatales en Colombia, sólo 3 universidades de un total de 34, han recibido durante el periodo de estudio el 45% del total del presupuesto del sistema de universidades estatales, mientras que las 29 universidades restantes se reparten el 55% (Cabarcas & Álvarez, 2013).

**Gráfica 7. Aportes nacionales a las universidades**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a (Cabarcas & Álvarez, 2013)

La gobernabilidad, entendida como capacidad de dar solución efectiva a una problemática que afecta a la sociedad (Arbós & Giner, 1993), dista de ser aplicada por el Ministerio de Educación Nacional según estos antecedentes jurídicos, debido a que no hay justificación para la distribución desigual de los recursos en las universidades. Esto contrasta con la nula producción de normatividad sobre educación superior a nivel nacional posterior después del año 2007, lo

cual permite inferir que en caso de haber existido iniciativas, éstas no prosperaron por la crisis de gobernabilidad en lo regional y la misma comprensión del fenómeno de la educación superior.

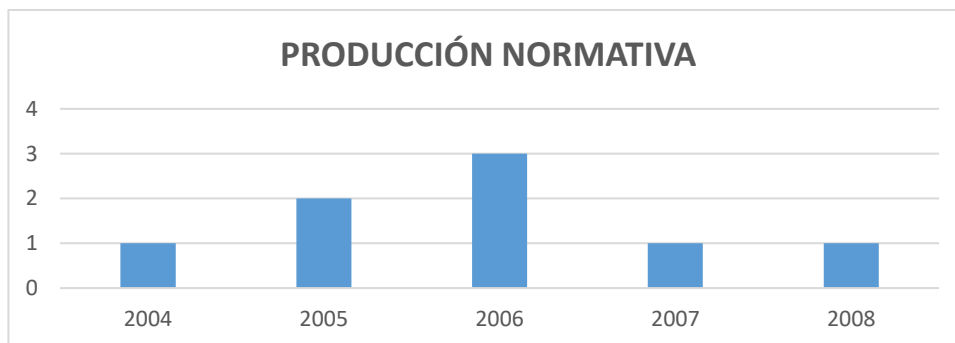
A su vez es posible analizar que no sólo en cuestión de financiación sino que también se perpetúan las grandes brechas en términos de calidad, cobertura, gestión administrativa y pertinencia educativa. Las enormes diferencias de Calidad entre las universidades públicas colombianas son evidentes, de las 32 universidades que existen en el país, solo 4 de ellas se encuentran acreditadas institucionalmente (Ministerio de Educación, 2010). Para el año 2012, mientras la Nacional reportó 280 programas de posgrados, la Universidad de Córdoba ofreció 14; por su parte la Universidad de Antioquia tituló a 393 personas en doctorados y maestrías, mientras que cuatro universidades de la región Caribe: Atlántico, Córdoba, Guajira y Cesar no otorgaron títulos de maestrías ni de doctorados. La Universidad del Valle matriculó a 8.338 estudiantes en programas acreditados, la Universidad del Cauca matriculó solo a 2.690 estudiantes. Esto evidencia que las iniciativas para enfrentar la crisis en educación superior en temas de financiación y calidad no satisfacen a toda la población y por el contrario la necesidad no se ve satisfecha, lo cual genera un impacto negativo en términos de gobernabilidad (Arbós & Giner, 1993).

Otra ausencia de gobernabilidad se visibiliza en la cuestión de los aportes, ya que estos no son otorgados teniendo en cuenta el número de estudiantes atendidos. Por ejemplo, la Universidad Nacional atendió alrededor de 46.000 estudiantes para el 2012, los cuales representan el 8.8% del total de la población y recibió el 25.6% del presupuesto. Por el contrario, la Universidad del Tolima atendió para el 2012 cerca de 29.000 estudiantes, equivalentes a un 5.6% del total de la población de Sistema de universidades Estatales y recibió apenas el 1.7%

del presupuesto. Así mismo la Universidad Popular del Cesar atendió un aproximado de 12,000 estudiantes para el 2012, que representan un 2.4% del total de la población del SUE y recibió el 1.0% del presupuesto (Ministerio de Educación, 2010). Por esta misma razón tanto la cobertura como la Calidad evidencia grandes diferencias de unas a otras universidades, reflejando un efecto de la escasa comunicación (o de escenarios de comunicación) entre instituciones y comunidad, lo cual afecta nuevamente la gobernabilidad, dada la falta de liderazgo del MEN.

La asignación de recursos se da teniendo en cuenta los indicadores de Gestión del Sistema Universitario Estatal (SUE), que miden los resultados de las universidades en cuanto a formación, investigación, extensión y bienestar; entonces, a pesar de que el modelo de indicadores del SUE afirma que se tendrán en cuenta las capacidades y limitaciones de las universidades para desarrollar buenos resultados en torno a éstos, resulta que en la práctica no sucede esto, y se siguen manteniendo las diferencias en Calidad, presupuestos y eficiencia, en vista de que son las grandes universidades las que cooptan la mayoría de los recursos (Cabarcas & Álvarez, 2013). Estos contrastes entre capacidades de instituciones de educación superior también se pueden identificar en la cobertura:

**Gráfica 8. Acceso a la educación superior**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2016).



La gráfica muestra una ampliación de cobertura nacional, aunque al profundizar en la forma de acceso se identifica que ésta se logra a través de los créditos ACCES del ICETEX, y se evidenció la misma situación de disparidad por regiones, ya que mientras en departamentos como Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada los beneficiados fueron de apenas 130, 27, 12, 14 respectivamente en regiones departamentos como Cundinamarca y Antioquia fueron de 2,467 y 1,922 (Ministerio de Educación Nacional, 2016). Lo cual da cuenta que la cobertura en educación superior en el país es mayor en las regiones centrales que en las periféricas y por ende no es igualitario y equitativo el acceso a la educación superior de la población bachiller aspirante a realizar estudios de educación superior, lo cual muestra una crisis en la construcción de política pública, ya que no se visibilizan ni las acciones ni el logro de los objetivos sociales en el marco de los planes gubernamentales (Ordoñez, 2013).

En términos de esfuerzo del MEN de dar solución en términos de cobertura, si bien al menos ésta se extiende a la población que reside en departamentos de difícil acceso como los de la región Amazonía y Pacífico, se evidencia la necesidad de ampliar el número de créditos ofrecidos por el ICETEX a estas poblaciones y específicamente aumentar la cobertura de beneficiarios pertenecientes a comunidades indígenas y negras, lo cual no fue identificado presumiblemente por no establecer escenarios de diálogo directo con la población afectada. Por otra parte, cabe señalar que la educación superior enfrenta cada vez más costos marginales crecientes, entendiendo que los costos promedio por alumno de la educación superior en Colombia han aumentado significativamente entre el 2006 y el 2014 y la productividad del sector en el mismo periodo se ha mantenido constante o igual, lo que limita el objetivo del MEN de completar la cobertura, y con ello consolidar su gobernabilidad.

En conclusión, las iniciativas del MEN por satisfacer las necesidades en cobertura, calidad y financiación en educación superior presentaron dificultades en sus acciones, presumiblemente por su ejercicio limitado de liderazgo durante los diferentes gobiernos (al no tener en cuenta la participación de los actores afectados en la construcción de alternativas), los cuales enfocaron sus esfuerzos en términos de desarrollo económico del país, re direccionando la educación superior hacia programas técnicos y tecnológicos; y en las universidades aumentando el presupuesto de forma inequitativa para aquellas que tuvieran un nivel superior de desempeño en los programas de ciencia e investigación, lo que tiene como efecto una crisis de gobernabilidad y en términos concretos, una educación superior pública de baja calidad, cobertura y financiación deficiente.

## 5. Conclusiones

A partir de la información recolectada y el análisis de la misma, se dejan las siguientes conclusiones a partir de los conceptos aplicados en el caso de estudio, relacionado con el liderazgo ejercido por el MEN en el proceso de construcción de política pública de educación superior:

**1. Crisis de liderazgo en la institucionalidad.** Al contrastar la información recopilada en esta investigación con el marco teórico planteado, se identifica un primer escenario al que denomino “crisis de liderazgo institucional”. Base de la citada premisa se evidenció en el periodo estudiado en la medida en que la acción institucional se limitó a presentar la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992, pero no propició el debate de la misma, tal como se establece en el análisis contenido en los apartados 4.1 y 4.2.

A la luz de la contextualización desarrollada y en el marco del denominado liderazgo adaptativo, se reconoce que las acciones desarrolladas por el MEN son propias de quien se apoya en su figura de autoridad para generar una imposición de intereses, en contravía del ejercicio de un liderazgo efectivo, lo que trajo como consecuencia la imposibilidad de generar un cambio del pensamiento de los demás actores participantes frente a los hechos acontecidos. Además, consecuencia que conforme a los teóricos analizados, son coincidentes con las falencias de una organización que no contienen parámetros claros de trabajo en equipo, situación que conlleva a resistencias de aprehensión de soluciones planteadas, así como visualización de amenaza a los intereses generales, valores y creencias de los individuos contraparte del conflicto.

Así las cosas, se evidencia que los planteamientos establecidos por el MEN como respuesta al momento de crisis, se encuadra en lo que se denomina abordaje a manera técnica, visto como la decisión enfocada a brindar una solución, pero que no contempla la posibilidad de asumir cambios institucionales en búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los involucrados, en la medida que de hacerlo conllevaría un mayor esfuerzo por parte de quien ejerce el liderazgo ante la necesidad de cambio en hábitos, valores y modelos mentales en los grupos e individuos, lo que rebasa las resistencias que implican alterar el *status quo*.

No obstante, la autoridad del MEN se encuadra con lo que Heifetz reconoce como un elemento de coacción de la autoridad fundamentado en el cumplimiento de lo habitual o el desarrollo del elemento técnico sin promover las iniciativas a soluciones reales pues no permite identificar el problema, esto a consecuencia de la adaptación ineficaz que propicia y acumula tensiones insostenibles, que llevan a generar dependencias inadecuadas sin aprendizaje o enriquecimiento de los actores (Heifetz R. , 1994).

Como consecuencia, se desdibuja el papel del líder desde la institucionalidad y desde los demás grupos de interés, en la medida que ninguno de ellos logra avanzar hacia una decisión frente a la política pública, lo que produce entre otros, efectos económicos (se agudiza crisis económica en educación superior) y sociales (falta de cobertura, acceso y deserción). Pero quizás, la falencia identificada en el entorno comunicativo se consolida en la pérdida de una oportunidad fundamental para la educación superior del país, en la medida que la estructura y alcance de la reforma que no logró implementarse en el momento y manera adecuada, contenía apartes de solución (o por lo menos la intención) para las necesidades propias de la política pública de educación superior.

Se evidencia una coyuntura carente de explicación y teorización, dado que la radicalización del conflicto por cada una de las partes, no permitió evidenciar el momento de disminución de la tensión y sólo se sofocó con el retiro total de la propuesta de reforma y no cuando se eliminaba la búsqueda de ánimo de lucro, factor originario de la protesta. Lo anterior, originado por la poca capacidad del MEN de regular la tensión en el momento adecuado, en palabras de Heifetz, por no regular la temperatura.

**2. Crisis en la participación.** Por otro lado, partiendo del punto anterior y en el marco de la información y análisis de la presente investigación, el factor denominado “participación” es dejado en un segundo plano en la medida que en vez de consolidarse como principio estructural de la política pública en el territorio (deber ser), se proyecta hacia la satisfacción de una necesidad política individual; incidente que si le sumamos la apropiación exclusiva de los escenarios de deliberación por el Ministerio y la carencia de debate alternativo enfocado a la construcción de consenso alrededor de una problemática común, tal como se mostró en el apartado 4.2, traen para sí, la deslegitimación del proceso participativo y lo enmarcan en una mera socialización, componentes tangencialmente distintos.

La situación mencionada, legitima la acción de los estudiantes para organizar movilizaciones sociales con el fin de ser escuchados; sin embargo, conforme a la información compilada, sale a la luz la falencia en el proceso de integración de actores, en la medida que el MEN quiso suplir la participación a través de grupos identificados y reconocidos con criterios institucionales alejados de los escenarios de realidad, acción que desconoció que concentraciones como la MANE captaron la atención de los medios de comunicación y la

sociedad en general, sin haber sido incluidos por el Ministerio como grupo de interés, factor fundamental de la crisis evidenciada.

Es preciso aclarar, que para la construcción de política pública se hace necesaria la participación de los grupos de interés involucrados en la formulación de la política, para el caso particular, la comunidad estudiantil, las universidades y los grupos docentes, quienes deben llegar a acuerdos donde se representen las verdaderas necesidades de la población. Sin embargo, no quiere decir que el ejercicio mismo del liderazgo requiera necesariamente la generación de consensos.

Como consecuencia de la crisis en la participación, se fortalece el imaginario que el diseño institucional es insuficiente para reunir a los diferentes grupos interesados y darle solución a una problemática a través de una política pública, dado que su participación se limita a la deliberación sin decisión más consecuente con un proceso de socialización no de participación.

**3. Fallas en la regulación del conflicto.** El factor comunicación es fundamental, no solo el hecho de informar, sino la manera como se establece el canal y trasfondo de transmisión. De los referentes de información se evidencia que al MEN le faltó claridad y contundencia al anunciar la eventual reforma (en principio era una expectativa). La estrategia comunicacional no contempló la sensibilidad del tema, pues había antecedentes que no se tuvieron en cuenta; todo ello dio paso a la especulación por parte de los actores involucrados en la reforma, no se logró regular el desequilibrio que esto generó, en palabras de Heifetz, no se controló la temperatura. Con el pasar de los días el fenómeno fue más fuerte, lo que originó la inconformidad al interior

de los movimientos estudiantiles, quienes tuvieron la oportunidad de organizarse en pro de un objetivo común, el cual era el hundimiento de la reforma. El MEN no tomó medidas a tiempo generándose la crisis coyuntural.

Como consecuencia, se originan las grandes movilizaciones de estudiantes, apoyados por varios sectores, lo que no permitió un control y regulación a ese desequilibrio presentado en ese momento coyuntural, pues había pasado la oportunidad para que el Ministerio involucrara a este grupo en la construcción de la política pública de educación superior.

**4. Sobre la metodología.** La metodología empleada en la investigación bajo los principios de *process tracing* cumplió con las expectativas planteadas inicialmente, en la medida que el análisis de actores permitía la aplicación de técnicas como las entrevistas y la normatividad como parte integral de un solo fenómeno. No obstante, queda abierta la puerta al diseño y ejecución de otros instrumentos que puedan mejorar la calidad de información recolectada y así evaluar tanto la política pública en tanto resultado y proceso, para lo cual es válido también el uso de técnicas propias del análisis cuantitativo, que en esta oportunidad se trataron de forma complementaria, debido a que el interés de la investigación se centraba de indagar por el proceso en sí.

Finalmente, el trabajo de control operativo de información y el trabajo de campo representó una experiencia que contribuye al desarrollo profesional, en la medida que se prestó importancia tanto a las situaciones e intereses iniciales de las instituciones y el resultado de sus acciones frente a la política pública (Ostrom, 2000), para que se resaltara el proceso del fenómeno de inicio a fin, logrando percibir la política pública como un asunto que trasciende el terreno formal y se vuelve una relación de fuerzas (donde cada quien puja por su interés), las cuales muchas veces tienden a fragmentar los agentes desde el interior de su organización.

## **6. Recomendaciones**

A partir de conceptos del liderazgo adaptativo de Heifetz y los aportes de Fernández Orellana para la construcción de habilidades de persuasión de los líderes, en el contexto de la investigación desarrollada presento algunas alternativas de análisis que pueden ser tenidas en cuenta por quienes asuman el papel de líderes en las organizaciones como actores estructurales en los procesos de construcción de políticas públicas y para enfrentar los desafíos de la gobernanza desde la Educación Superior, enfocadas al ejercicio propio de la misionalidad institucional.

### **6.1 Alternativas de análisis para enfrentar los desafíos del Liderazgo Adaptativo**

**A. Comunicación persuasiva.** Cada vez es más común ver como en las organizaciones los líderes se posicionan en reconocimiento de sus habilidades e interacción con sus equipos, atrás quedan los liderazgos impuestos o las estructuras piramidales en donde la cabeza de la organización era la única que tenía la capacidad de decisión, el nuevo liderazgo comprende el proceso de interacción de un equipo de trabajo.

En el marco de construcción y consolidación de políticas públicas, el proceso de generación de liderazgo debe ser proyectado sobre la utilización de la principal herramienta que es la COMUNICACIÓN. Para el caso de análisis de la presente investigación, el MEN debió tener una comunicación clara de la intencionalidad de la reforma, pues tal como se mencionó en el



acapite de conclusiones, al hacer un pronunciamiento y generar una expectativa en el público interesado, consiguió que el mensaje no se transmitiera con claridad y esto a su vez generó una gran confusión que desató la crisis coyuntural ya citada.

Teniendo en cuenta que el país necesita una reforma a la Educación Superior, que esté acorde a su realidad y que responda a las demandas sociales, productivas y económicas, el MEN debió salirse un poco de la posición de autoridad para poder observar las demás posiciones de los actores involucrados y de esta manera llegar a la toma de decisión más acertada, incluyendo aquellas sugerencias realizadas por los demás actores, las cuales considerara convenientes y que a su vez respondiera a un interés común.

Con un antecedente de un intento de reforma en el gobierno anterior al periodo de estudio, el MEN debió analizar las causas que originaron ese descontento para generar estrategias sectorizadas de acuerdo a los ejes de la reforma; además, acercarse a la población objetivo previamente al anuncio de reforma a la ley de educación, y escuchar sus puntos de vista al respecto, pues son ellos quienes viven el día a día la implementación de la normatividad.

Cuando se anuncia una política pública de tanta importancia y sensibilidad para los beneficiados, el MEN debió surtir preliminarmente una sensibilización del tema con los interesados, para evitar la existencia de malos entendidos, tergiversaciones, y sobretodo lograr persuadir a los demás actores involucrados en la necesidad de la reforma. De esta manera, el líder permite que esos atributos de la autoridad que le acompañan como son el respeto, la credibilidad y la consideración, sean resaltados, y la manera como se utilice la herramienta enfocada primordialmente a la traducción de la realidad, sea base estructural del proceso de reconocimiento y aprehensión del liderazgo. El MEN debe hacer hincapié a su equipo en el

¡porque hay que hacer!. Toda vez que su enfoque y manera de comunicar generaría el empoderamiento del equipo hacia la construcción de los objetivos, si no se transmite el mensaje adecuado puede ocasionar la pérdida de la oportunidad, como en este caso, la no aprobación de la reforma.

**B. Mensaje multivisional construido con ejemplo:** Así como la comunicación persuasiva es una habilidad, el líder a la hora de participar en el proceso de construcción de políticas públicas debe saber escuchar, debe aprender a leer la postura de sus seguidores como las de sus opositores e identificar los aspectos que para sí, le permitan fortalecer su liderazgo al integrarles en los procesos de decisión e incorporarles en su postura. Ante todo, el líder debe ser ejemplo a seguir y ésta debe ser una herramienta clave de trasmisión; el mensaje se comunica con hechos que complementen las palabras.

Si el líder quiere que su equipo tome un riesgo, el primero en la línea de batalla debe ser él, el líder debe servir a su equipo, no esperar que su equipo le sirva. Un claro ejemplo de esta clase de liderazgos de servicio, lo encontramos en las parábolas bíblicas, en donde uno de los líderes que transformó la historia de la humanidad hace más de 2000 años, utilizó el servicio a los otros como herramienta para fortalecer su liderazgo. No obstante, alejada de discusiones religiosas, traje a colación el ejemplo de pasajes bíblicos de la historia de Jesús como un escenario visual de transmisión del mensaje, en el cual el líder adopta la conducta que esperaba de los demás y la respuesta fue más poderosa que el hecho de solo pedir lo que quería que hicieran.

Para el caso en discusión, la postura ideal de liderazgo del MEN en la construcción de política pública de educación superior, debió ser la de identificar y posteriormente integrar a todos los interesados en el proyecto de reforma. Aprovechar al máximo los escenarios de debate y deliberación como los foros que se adelantaron, para recoger cada una de las inquietudes, pero ante todo ESCUCHANDO el sentir de cada doliente. El hecho de ignorar a cada uno de los estudiantes en los momentos de participación y cuestionamientos posteriores a la presentación de proyecto, demuestra que el interés no es la comunidad en general y la solución de las necesidades de ellos, sino el interés de legitimar un proceso de construcción de política pública mediante la exposición de la iniciativa en escenarios democráticos. Sin embargo, para esta recomendación no me centraré en la importancia de los debates y discusiones en estos espacios, teniendo en cuenta que más adelante lo abordaré desde los desafíos propios de la gobernanza; más bien, me centro en la importancia que tiene el líder formulador de políticas públicas de entender su papel como formulador de soluciones para una población específica. El hecho de no tener en cuenta a movimientos que no estén registrados oficialmente como organización, genera una resistencia y podría demostrar que el MEN no se sintió parte del problema, que es ajeno a él y por lo tanto la solución que plantea no satisface las necesidades del común, sino su interés individual.

Acercarse a las partes interesadas y mostrar un sentir genuino por su necesidad, demuestra en un líder, que tiene una visión compartida. Entender los sacrificios realizados por muchos para ser escuchados (como el hecho de viajar varias horas o días para participar en escenarios de deliberación), escuchar sus planteamientos y presentar alternativas de solución, visibilizan el comportamiento que debió adoptar el MEN como líder, sintiéndose como parte más

de ellos, permitiendo que cualquier escenario fuera más constructivo y enriquecedor. El simple hecho de escuchar, indica que hay un interés por quién expone ideas, preguntas o sugerencias.

De igual forma, es importante resaltar que el MEN en el ejercicio de su liderazgo debe escuchar tanto a aliados como a detractores, para no sectorizar su posición y garantizar la verdadera participación de los interesados.

### **C. El Observatorio interior y del entorno**

El líder debe aprovechar las habilidades innatas al ser humano, debe saber expresar y escuchar, pero ante todo saber observar; la esencia de esta herramienta está en los detalles. El líder debe observar analíticamente cada factor de su entorno, pero la mayor premisa está en la habilidad de su observación interna. Heifetz denomina esta herramienta como “salir del salón de baile y asomarse al balcón”, el líder debe tener la habilidad de saber cuál es el momento adecuado para apartarse del “salón de baile” y observarse objetivamente a sí mismo y a los demás. Aprender a leer cada momento, el mensaje gesticular, el mensaje corporal es trascendental. Hoy en día existen técnicas de comunicación basadas en estos procesos de observación como por ejemplo la Programación Neuro Lingüística -PNL, sin embargo mi referencia está enfocada a la observación interior y exterior para determinar factores de corrección e incorporarles en el mensaje a transmitir, todo un ejercicio de procesamiento de información que debe ser utilizado por el líder a la hora de construir su decisión.

De tal manera, el MEN tal como dice Heifetz, debió “asomarse al balcón” en medio de las situaciones de protestas e inconformismos que se presentaron, pues no se trata sólo de reconocerse como autoridad que legitima un proceso de construcción de política pública, sino de

observar los demás actores junto con sus peticiones, para incorporar la información en la toma de la decisión.

Recordemos que en el plano de construcción de políticas públicas, el líder debe observar la problemática, aprehenderla, procesarla, mirar a cada uno de los actores y asumir el papel de ellos en la fase de construcción de las mismas. Por esto el MEN debió tener una visión un poco más objetiva, haciendo lo que se “debe” hacer para solucionar la problemática, y no hacer lo que él “quiere” hacer como solución a un problema, toda vez que el verdadero punto de partida es la habilidad del líder para observar la sutileza de la realidad y proyectarla en el espectro de la decisión.

#### **D. Análisis situacional**

Cuando en las organizaciones plantean soluciones desde la teoría del caos, surgen conceptos como el de la autopoiesis (visto como la cualidad de un sistema de reproducirse y mantenerse a sí mismo), situación bastante contradictoria pero real; el caos de los sistemas observado a la luz de la autonomía organizacional. Sin embargo, en el marco de construcción de las políticas públicas, el líder debe tener la destreza de interpretar la situación, de determinar en qué momento las crisis que se presentan en las organizaciones corresponden a problemas técnicos o adaptativos.

Para el líder no siempre el resultado de sumar dos más dos será cuatro, en la toma de decisiones no todo está dicho, se requiere la interpretación de todos los factores situacionales, el líder no puede tomar un manual y aplicar soluciones teorizadas como si de una ciencia exacta se tratara, pues no todos los problemas dependen de la destreza de la autoridad ni de procedimientos

operativos, existen problemas que requieren experimentos, nuevos descubrimientos y adaptación por parte de las personas.

Es por ello que quien tenga el liderazgo en los procesos de construcción de políticas públicas, debe tener capacidad de análisis y hacer uso de la innovación. Sólo trasciende el que se arriesga, sólo lidera quien es capaz de transformar, pero para hacer ese proceso se requiere de experimentar, se requiere caer para levantarse y se puede empezar cuantas veces sea necesario, utilizando las potencialidades de las nuevas realidades. Cuando el doctor Spencer Silver financiado por la 3M para desarrollar el pegamento con capacidad suficiente para ser usado en la industria aeronáutica, no logró su objetivo, su fracaso real fue no analizar las potencialidades que Art Fry pudo establecer dando paso a los famosos Post-It, invención que ha pasado a la historia, no sólo por su utilidad sino por su utilización. Esa capacidad de análisis debe ser estructural a la hora de ejercer un liderazgo, el líder debe establecer la ruta crítica de cada situación, potencializando cada oportunidad identificada en un espacio de respuesta a las necesidades de la organización.

Así las cosas, el MEN debió entender que las situaciones de riesgo y controversia no son siempre solucionadas de la misma manera, es lo Heifetz denomina como los desafíos adaptativos, pues asumió la situación de manera técnica al no prestar la atención requerida a las movilizaciones, simplemente dejando pasar el momento como cualquier otra manifestación realizada por otros movimientos.

La solución proviene de la capacidad de lectura y análisis de quien tiene que hacerle frente a la situación, en este caso el MEN, pues no puede solucionarse un problema con decisiones técnicas cuando lo que se requiere son decisiones reales, tal vez esta falta en la

diferenciación del tratamiento de los problemas es lo que conduce al fracaso en el ejercicio del liderazgo en las organizaciones.

### **E. El Regulador**

En los últimos días fue éxito mundial una película norteamericana llamada *geo –tormenta* la cual cuenta la historia de un proyecto estadounidense diseñado para hacer frente a los efectos del cambio climático, toda una trama dirigida a resaltar la capacidad de control de los seres humanos. Heifetz conceptualiza un escenario al que denomina “Control de Temperatura” visto también como esa capacidad de intervención del líder en una organización. Cuando hago referencia a lo que he denominado “el regulador”, es esa capacidad que debe tener el líder de mantener el control a la hora de llevar a cabo un proceso, el líder debe saber cuándo y cómo actuar, debe buscar y potencializar las máximas capacidades de su equipo, saber si se debe generar una crisis con el propósito de sacar esos guerreros internos de su organización, debe saber cuándo propiciar un ambiente de tensión o de distensión.

Cuando se presenta un conflicto, con las herramientas que he venido citando en el acápite de recomendaciones, el líder en conjunto debe saber hasta dónde puede establecer el límite de su organización, debe saber qué arriesgar y en dónde ceder. Lo importante es que el líder controle, sin embargo, para llegar allí el líder debe tener conocimiento pleno de su organización, del momento y ante todo de su equipo, pues será quien determine dónde y cómo dar la batalla y es quien determinará también la finalización de una tarea o ‘retirada’.

Entonces sobre ese escenario citado de control, el líder está llamado a usar herramientas que no siempre son las tradicionales, hay quienes se asombran cuando descubren que el líder fue quien propició los conflictos internos de una organización, pero estos hechos se dan por

rebasados cuando la organización mejora después del conflicto, lo que implica que la crisis planeada y controlada en ocasiones termina siendo una estrategia de liderazgo necesaria para el mejoramiento organizacional. Lo importante es ser ese regulador que no permita la pérdida del control de cada situación, pues perder el control y dejar que la situación salga de manos termina siendo el primer paso a la pérdida del liderazgo.

El MEN debió regular la temperatura antes de que el calor sofocara los ánimos de los inconformes con la propuesta de reforma. Es probable que no haya dimensionado el poder de convocatoria de los movimientos estudiantiles y se haya quedado en su zona de confort desde su cargo de autoridad. En estos procesos de construcción hay alertas o alarmas que siempre se deben escuchar, sentir, oler. Aca todos los sentidos deben estar alerta ante la más mínima probabilidad de un cambio en la temperatura, es ahí donde se debe actuar de inmediato, regular, sofocar, escuchar, corregir, en otras palabras, calmar los ánimos. Cuando la situación se haya encontrado estabilizada, continuar sin perder el objetivo que se quiere lograr, pero siempre con los detectores dispuestos ante cualquier desviación o cambio en la temperatura. Es un grave error esperar que las cosas se calmen por sí solas, lo único que puede pasar es que el problema se agrave y que se vuelva incontrolable, tal como sucedió es el caso de estudio.

## **F. Autocontrol**

No hay nada que pueda afectar más una organización que la falta de autocontrol de quien está al frente del liderazgo. El líder debe estar presto a la crítica y así se encuentre en la más compleja de las situaciones, no puede perder la calma. Su fortaleza aumenta en la medida en que asume la situación, como el adagio popular, ‘el capitán del barco debe ser el último que lo



abandone cuando se esté hundiendo'. Así las cosas el líder debe saber guardar silencio cuando se requiere, saber cuál es la emoción que puede o no puede demostrar, si el llorar ante su equipo le permite fortalecer la sensibilidad personal de su liderazgo, puede hacerlo sin temor, lo que se hace necesario evitar es tomar decisiones llevado por la ira o por la emoción del momento, siempre la pausa a tiempo, el análisis de contexto y la lectura de la realidad antecede la toma de la decisión.

La construcción de política pública requiere del mayor grado de autocontrol del líder, su decisión y empoderamiento de equipo a la hora de asumir decisiones de solución no pueden ser la respuesta instintiva al calor del momento, el líder debe ser acucioso pero cauteloso, el líder debe dar pasos firmes, su seguridad es la impronta de éxito de su decisión. Por esta razón, en el liderazgo del MEN hizo falta autocontrol en las situaciones donde le manifestaban su inconformismo, pues en esos momentos su decisión fue presentar la reforma por encima de lo que los demás actores pensaban. Adicionalmente, al filtrarse afirmaciones del gobierno, en la que manifestaba "la reforma va por que va", dejó entrever su postura radical y cerrada a la negociación, lo que agudizó más la crisis y se creó la imagen de un liderazgo autoritario, lo que dio paso a un pulso de intereses o medición de fuerzas, en donde ninguno cedía a pesar de lo que estaba en juego (el MEN no retiraba la propuesta y la MANE no levantaba el paro), situación que desdibujó el interés de sacar adelante una reforma necesaria a la educación superior con algunos ajustes producto de una concertación y lo que se generó fue una una pelea por el gana-gana, el todo por el todo.

Finalmente el reto de liderar implica darle sentido a las acciones que generan un cambio para las organizaciones y para los individuos, este ejercicio requiere de pasión, dedicación y en

la mayoría de los casos de sacrificio. El liderazgo implica la búsqueda del bien general por encima del bien propio, pero con la convicción que las acciones y decisiones que se tomen son ruta de cambio de transformación para toda una sociedad.

La sociedad pide a gritos gerentes con menos autoridad y más líderes adaptativos que generen compromisos en los individuos e inspiren cambios, que aunque sean trascendentales y signifiquen dejar atrás las costumbres, permitan llegar a la resolución efectiva de los problemas, sobre la base de conocimiento de las realidades, la sociedad espera que quienes tomen la decisión a la hora de construir políticas públicas, lo hagan con conocimiento de causa, con sentimiento de realidad, no como testigos de oídas que deciden tras un escritorio sin darse a la tarea de conocer a los factores reales de las problemáticas.

## **6.2 Alternativas de análisis para enfrentar los desafíos de la gobernanza desde la Educación Superior**

Del análisis de los resultados de la presente investigación, se identifica el pilar liderazgo como una cualidad imprescindible en la gobernanza, y esto desde la Alta Dirección del Estado para el desarrollo de política pública implica necesariamente habilidades gerenciales y de negociación desde el Ministerio de Educación Nacional.

En primer lugar, se precisa la construcción de escenarios de concertación y consenso donde se visibilicen y se tengan en cuenta las necesidades, intereses y capacidades de los actores para la elaboración de política pública. En la presente investigación se observaron que los foros y debates (sumado a plataformas virtuales, por ejemplo) pueden ser herramientas que, al utilizarse de manera focalizada, permite reunir de forma concreta determinados grupos de interés en la

problemática y alinearlos para el accionar colectivo en busca de objetivos comunes (Dussel, 2012, p. 577).

Como segunda medida es necesario caracterizar a todos los actores involucrados en la problemática (afectados) de forma activa y por grupos, de tal forma que sea posible clasificarlos al momento de establecer negociaciones frente a determinados intereses, entendiendo desde el neoinstitucionalismo (Kalmanovitz, 2003) que cada grupo tiene una influencia sobre las decisiones públicas (los estudiantes se agremian para lograr influencia mientras que el MEN influye como institución). Para ello es preciso delegar esta actividad a funcionarios capacitados para recoger la información pertinente y evaluar las posibilidades de consenso con el menor número de decisiones posibles, de tal forma que se solucione la problemática pública reduciendo el riesgo de afectar a los intereses de los demás grupos.

También es necesario que las tensiones por los liderazgos entre y dentro de los grupos de interés tengan sus propios desequilibrios para adaptarse a las reglas dadas por la institución alidad en función de sus propósitos, por lo que sus capacidades de gestión con otros grupos son fundamentales para generar alianzas en provecho de los espacios de participación, y de paso permitan la vinculación al liderazgo de características de negociación, adaptación e innovación para impulsar una idea que beneficie a la población que representa (Contreras & Castro, 2013, p. 74)

Finalmente, como parte del liderazgo del Ministerio de Educación, es un deber tener unas líneas de abordaje del fenómeno delimitadas (por ejemplo: normatividad, tiempo de ejecución, problemas específicos, presupuesto) para que la decisión acordada entre los actores pueda gozar de trazabilidad y retroalimentación (Ordóñez, et al., 2016), cuyo producto final sea una política

pública de Educación Superior, donde si bien nunca todos los intereses de los grupos estarán satisfechos, al menos sí los de la mayoría de éstos.

## Bibliografía

- Agüera Ibañez, E. (2004). *Liderazgo y compromiso social*.
- Aguiar, F., & De Francisco, A. (Enero-Abril de 2007). Siete tesis sobre racionalidad, identidad y acción colectiva. *Revista Internacional de Sociología*, LXV(46), 63-86. Obtenido de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/7597/3/4.pdf>
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia vol.39*, 5-32.
- Arbós, X., & Giner, S. (1993). *La Gobernabilidad, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Ardila, M. (2011). Calidad de la Educación Superior en Colombia ¿ Problema de compromiso colectivo? *Revista Educación y Desarrollo Social*, 44-55. Obtenido de [http://www.umng.edu.co/documents/63968/70434/nii\\_articulo3.pdf](http://www.umng.edu.co/documents/63968/70434/nii_articulo3.pdf)
- Arroyo Tovar, R. (2017). *Habilidades gerenciales, desarrollo*. Ecoe Ediciones.
- ASCUN. (2011). *Documentos de responsabilidad social universitaria*. Bogotá: KIMPRES Ltda.
- Banco Mundial. (1995). *La Enseñanza Superior. Lecciones Derivadas De La Experiencia*. Washington: Banco Mundial. Obtenido de <http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>
- Banco Mundial. (2008). *Project support of the first phase of the improving access and quality in higher education program*. Washington: Banco Mundial.
- Beach Dereck & Brun Pedersen, R. (2013). *Process- Tracing Methods Foundations and guidelines*. United States of America : The university of Michigan Press.
- Bengoextea, E. (2012). La reforma de la gobernanza de la educación superior en la práctica. Puesta en práctica de los objetivos políticos en la gestión universitaria. *Revista Innovación y buenas prácticas en el gobierno y la gestión de universidades*, 9(2), 86-99.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Bobrow, D., & Dryzek, J. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Bocanegra, H. (2011). Las reformas legales a la Universidad en Colombia: Los síntomas de una crisis permanente y la continuidad de una política. *VERBA IURIS*, 1-35.
- Bolaños, M. (1994). La gobernabilidad: su validez como categoría analítica. En V. Autores, *Gobernabilidad y Democracia en Centro América*. Guatemala: Flacso Guatemala.

- Borrel, F. L. (1976). *Incidencia de la reforma política en la Administración pública*. Madrid: Gredos.
- Briones, C., & Ramos, C. (1995). Gobernabilidad en Centroamérica. *FLACSO*, 7-16.
- Cabarcas, F., & Álvarez, J. (2013). *Las disparidades regionales en los aportes a la educación universitaria en Colombia*.
- Cambridge Leadership Associates. (s.f.). *Liderazgo Adaptativo*. Obtenido de Cambridge Leadership: : <https://cambridge-leadership.com/adaptive-leadership/>
- Canto, R. (Septiembre de 2012). Teoría del diseño institucional. *Revista Gestión y Política Pública*, XXI(2), 333-374.
- Cardona, D. (2009). *Las practicas del liderazgo adaptativo: Las herramientas y taticas para cambiar su organizacion y el mundo*. Bogota D.C.: Harvard Business, Review Press.
- Centro de Participación Rosarista. (2012). Balance de la ley 30 de 1992. *Balance de la Ley 30 de 1992: avances, aportes y elementos esenciales*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- CEPAL. (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CESU. (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la Paz*. Bogotá: Consejo Nacional de Educación Superior.
- CLAD. (2005). *Informe de Conclusiones Panel La promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública, X Congreso Intenacional sobre Reforma del Estado y Administración Pública*. Santiago de Chile: CLAD.
- Collado-Campana, F., Jiménez-Díaz, J. F., & Entrena-Durán, F. (2016). El liderazgo político en las democracias representativas: propuesta de análisis desde el constructivismo estructuralista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Nueva Época*, 61(228), 57-90.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Politcal Science and Politics*, XLIV(4), 823-30.
- Contreras, F., & Castro, G. (2013). Liderazgo, poder y movilización social. *Revista Estudios Gerenciales*, 72-76.
- Coronel, A. (2015). *Estilos de liderazgo político democrático: Argentina y España en perspectiva comparada*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cunill Grau, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En CLAD, *Política y gestión pública*. Buenos aires: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <http://www.estadoyterritorio.cl/files/Cunill.pdf>

- Cunill Grau, N. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos treinta años? *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 52, 5-44. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533684001>
- Díaz de León, & Gómez, C. (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos de su implementación. *International Journal of Good Conscience*, 177-194.
- Dryzek, J. (1999). Transnational Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 7(1), 30-51.
- Dryzek, J. (2000). Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Conference of deliberating about deliberative democracy*, University of Texas. Austin.
- Dussel, E. (2012). Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político. *Revista Alegatos*, 561-604.
- Ejea Mendoza, G. (Octubre de 2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Obtenido de <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf>
- El Espectador. (10 de Marzo de 2011). *Universidades con ánimo de lucro, la apuesta del gobierno*. Obtenido de El Espectador: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-256119-universidades-animo-de-lucro-apuesta-del-gobierno>
- El observatorio de la universidad colombiana. (23 de 10 de 2010). *Reforma a la ley 30: Implicaciones a la educación superior pública colombiana*. Obtenido de <http://www.universidad.edu.co/index.php/ensayos-acadcos-mainmenu-81/12802-reforma-a-la-ley-30-implicaciones-a-la-educacion-superior-publica-colombiana>
- Escobar, L. (1998). El Estado Colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia. *Revista de estudios sociales UNIANDES*, 56-60.
- Eslava Gómez, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A.-N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Estévez, A. (s.f.). Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. *INSTITUTO AFIP*.
- Fernandez Orellana, O. (2016). *Así persuaden los líderes*. Ecoe Ediciones: Libros de Cabecera.
- Freed, J. E. (2013). *La sabiduría del líder*. Paidós Empresa.
- García, G. C. (2012). Una revisión teórica de la calidad de la educación superior en el contexto colombiano. *Educación y Educadores*, 219-243.
- García, M., Espinosa, J., Jiménez, F., & Parra, J. (2013). *Separados e iguales: educación y clases sociales en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- García, M., Martínez, C., Martín, N., & Sánchez, L. (2008). *La entrevista*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Obtenido de

[https://www.uam.es/personal\\_pdi/stmaria/jmurillo/Met\\_Inves\\_Avan/Presentaciones/Entravista\\_\(trabajo\).pdf](https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/Met_Inves_Avan/Presentaciones/Entravista_(trabajo).pdf)

- Gómez, V., & Celis, J. (Agosto de 2009). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 106-117.
- Gonzalez, M. V. (1989). *La cuestión del método y la metodología en la investigación sobre juventud*. Madrid: Sociología de la juventud.
- Hart, R. (1993). *La participación. De la participación simbólica a la participación auténtica*. Santafé de Bogotá: UNICEF TACRO.
- Heifetz, R. &. (2001). The work of leadership. *Harvar Bussiness Review Press*.
- Heifetz, R. &. (2003). *Liderazgo sin limites*. Barcelona, Buenos Aires, Mexico: Paidós Empresa.
- Heifetz, R. &. (2009). La practica del liderazgo adaptativo. *Harvard Business Review Press*.
- Heifetz, R. (1994). *Leadership without easy answers*.
- Hernández, L. M. (2014). La educación superior en Colombia: Situación actual y análisis de eficiencia. *Borradores de Economía*, 1-49. Obtenido de [http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-338083\\_recurso\\_1.pdf](http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-338083_recurso_1.pdf)
- ICETEX; MEN. (2011). *Proyecto de Ley por el cual se regula el servicio público de la educación superior*. Bogotá.
- Istillarte, A. (2007). *Hugo Chávez y Álvaro Uribe: el presidencialismo, el liderazgo y la democracia en Colombia y Venezuela*. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana.
- Jaramillo, A. (2010). El financiamiento de la educación superior en Colombia. *ASCUN*, 103-123.
- Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, 5(9), 189-212.
- Larroulet, C., & Montt, P. (2010). Políticas educativas de largo Plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno. En S. Martinic, & G. Elacqua, *¿Fin del ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (págs. 19-54). Santiago: UNESCO, Universidad Católica de Chile.
- Linares, M. E. (2013). Hacia una política de participación social en educación desde el enfoque de Derechos Humanos. En O. d. Iberoamericanos, *Participación ciudadana, políticas públicas y educación* (págs. 53-65). Quito: Organización de Estados iberoamericanos.
- Lira, H. E. (2 de Octubre de 2010). *Catedra de liderazgo adaptativo*. Obtenido de Creative Commons Atribución : <https://www.slideshare.net/titocaaens/hctor-lira-modelo-de-liderazgo-de-ronald-heifetz-harvard>
- MANE. (15 de 10 de 2013). *Bases fundamentales para una propuesta de educación superior*. Obtenido de Mesa Amplia Nacional Estudiantil:



- <http://manecolombia.blogspot.com.co/2013/10/bases-fundamentales-para-una-propuesta.html>
- Ministerio de Educación. (2010). *Balance de la Revolución Educativa 2002-2010*. Medellín: Presidencia de la República. Obtenido de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-231469\\_archivo\\_pdf\\_discurso\\_arreglado.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-231469_archivo_pdf_discurso_arreglado.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Estadísticas de Educación Superior*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación, N. (2008). "Plan sectorial 2006-2010" *Revolución Educativa Colombia Aprende*. Obtenido de [https://www.cna.gov.co/1741/articulos-187279\\_plan\\_sectorial.pdf](https://www.cna.gov.co/1741/articulos-187279_plan_sectorial.pdf)
- Moreno, M. (2014). *Demarcación del Concepto de Liderazgo Adaptativo, propuesto por el profesor Ronald Heifetz*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Moyado, F. (2014). Nueva gestión pública y de calidad. En F. Moyado, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: Oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México* (págs. 37-54). México D.F.: Institución nacional de administración pública A.C.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Debate.
- Navarro, M., & Contreras, K. (2013). Gobernanza y educación superior en México. *Revista Universidades, LXIII(57)*, 38-50.
- Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ordóñez, G., Kuhlmann, S., Edler, J., Randles, S., Walhout, B., Cough, C., & Lindner, R. (2016). *Responsability Navigator*. Holanda: Res-A-Gor-A.
- Orozco Silva, L. E. (2010). Calidad académica y relevancia social de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 1(1). Recuperado el 9 de febrero de 2016, de [http://ries.universia.net.mx/index.php/ries/article/view/22/calidad\\_academica](http://ries.universia.net.mx/index.php/ries/article/view/22/calidad_academica)
- Ortún, V. (1995). *Gestión pública: conceptos y métodos*. Obtenido de Universitat Pompeu Fabra: [http://www.upf.edu/pdi/vicente-ortun/\\_pdf/RAE95.pdf](http://www.upf.edu/pdi/vicente-ortun/_pdf/RAE95.pdf)
- Ospina, W., & Suárez, Á. (03 de 03 de 2010). *Reforma a la ley 30: implicaciones a la educación superior pública colombiana*. Obtenido de El Observatorio de la Universidad Colombiana: [http://universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1597:reforma-a-la-ley-30-implicaciones-a-la-educacion-superior-publica-colombiana&catid=36:ensayos-acadcos&Itemid=81](http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1597:reforma-a-la-ley-30-implicaciones-a-la-educacion-superior-publica-colombiana&catid=36:ensayos-acadcos&Itemid=81)
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ostrom, E. (2010). Institutional Analysis and Development: Elements of the framework in historical perspective. *Cornell Law Review*, 807-816.
- Pereira, A. (2014). Liderazgo líquido: una propuesta para enfrentar la incertidumbre y el riesgo. *Revista Pensamiento y Región*, 97-113.
- Pérez, F. (2005). La entrevista como técnica de investigación social. Fundamentos teóricos, técnicos y metodológicos. *Revista Extramuros [online]*, 8(22). Recuperado el 10 de Enero de 2016, de [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-74802005000100010&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-74802005000100010&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1316-7480
- Pineda, C., Higuera, R., Ortega, N., & Quintero, J. (2010). *Persistencia y graduación: hacia un modelo de retención estudiantil para las instituciones de Educación Superior en Colombia*.
- Prats I Catalá, J. (2005). Sentido de las transformaciones: de la burocracia a la gerencia; de la gerencia a la gobernanza. En J. Prats I Catalá, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Publicas de nuestro tiempo* (págs. 99-164). Madrid: Institutino Nacional de Administración Pública.
- Prats I Catalá, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15*, 239-269.
- Ramos, J., Moreno, J., Almanza, C., Picón, C., & Rodríguez, G. (2015). *Universidades públicas en Colombia: una perspectiva de la eficiencia productiva y la capacidad científica y tecnológica*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Remolina, J. P. (2015). Liderazgo Adaptativo. Modulo 4, Sesión 7, adoptado de Heifetz & Linsky.
- Revista Semana . (12 de 11 de 2011). *Grito de amor y de protesta*. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/grito-amor-protesta/249276-3>
- Revista Semana. (2010). Realmente, ¿qué recibe Santos en educación? *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/educacion/articulo/realmente-que-recibe-santos-educacion/120389-3>
- Rincon, O. (2010). Análisis de la política educativa actual en Colombia desde la perspectiva de Bourdieu. *Magistro*, 33-48.
- Rivas, J. (2012). Liderazgo político y gobernabilidad en América Latina: una aproximación teórica y metodológica. En H. Cairo, A. Cabezas, T. Mallo, E. García, & J. Carpio (Ed.), *Congreso Internacional de América Latina: La autonomía de una región* (págs. 312-334). Madrid: Trama/Colegio Español de Estudios Iberoamericanos CEEIB.
- Roth, A.-N. (2004). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

- Roth, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Revista Estudios Políticos*(33), 67-91.
- Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de política pública*. Buenos Aires: Proyecto Modernización del Estado.
- Santos, E. (2017). Movimientos estudiantiles: el poder de los jóvenes. (<http://www.semana.com/Item/ArticleAsync/529694>, Ed.) *Semana Educacion*, Pagina virtual.
- Sierra, M. (2014). *Colombia: entre la exclusión y el liderazgo regional en relación con las dimensiones externas del conflicto armado colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sirvent, M. T. (1994). *Educación de adultos: investigación y participación*. Buenos Aires: Libros del Quirquincho.
- SNIES. (s.f.). Obtenido de Ministerio de Educación Nacional.
- SNIES - MEN. (2016). *Para el 2016 el nivel d especialización incluye especializaciones técnicas, tecnologicas, universitarias y medico quirurgicas*. Obtenido de Ministerio de Educación Superior: <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html>
- SNIES. (2016). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de [http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-359643\\_recurso.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-359643_recurso.pdf)
- Tovar, R. A. (2017). *Habilidades gerenciales, Desarrollo de destrezas, competencias y actitud*. Segunda Edición - Ecoe Ediciones .
- UNESCO. (2013). *Educacion superior Indígena en*. Recuperado el 20 de Junio de 2015, de UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139947s.pdf>
- Valencia, S. (junio-diciembre de 2012). Desafíos y paradigmas de la educación superior. *Revista Mexicana de Derecho Internacional*(26), 283-307.
- Valero García, Á. (2005). Usos y perspectivas sociológicas de la entrevista como técnica de investigación social. *Revista Saberes*, 3. Recuperado el 8 de Enero de 2016, de [http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABSOC05\\_005.pdf](http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABSOC05_005.pdf)
- Vargas, I. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. *Revista Calidad en la Educación Superior*, 3(1), 119-139.
- Vargas, S. (2009). *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional: Lecciones desde Iberoamérica*. México: Porrúa.
- Veloza, P. (1996). *Los principios fundamentales de la constitución política de 1991: filosofía y derecho*. Santa Fe de Bogotá: Librería del profesional.
- Zalles, J. (2010). El gran desafío del liderazgo. *Polemica vol.3*.

## ANEXOS

**Anexo A. Tabla 1. Teorías que se usarán para análisis de la información recolectada**

<b>TEORÍA</b>	<b>CASO ESPECÍFICO</b>
<b>Objetivación del meta-problema (Ordóñez, 2013)</b>	Limitación del problema de la Política pública de educación superior, para su abordaje.
<b>Educación y clases sociales en Colombia.</b>	Análisis inicial de la problemática y Conclusiones.
<b>Definición de “Política pública” (Ordóñez, 2013)</b>	Será la definición sobre la cual se desarrollará la investigación.
<b>Teorías Mixtas de política pública (Roth, 2004), de las cuales selecciono: el neoinstitucionalismo (interdependencia entre instituciones relativamente autónomas), el neocorporativismo (relaciones privilegiadas entre un número reducido de grupos y el Estado), o las teorías del entramado o <i>networkstheory</i> (entender las fronteras entre lo estatal y lo no estatal como fronteras cambiantes y no delimitadas)</b>	Se dispondrá a cuestionar la política pública de educación superior en su surgimiento, ya sea desde la sociedad o desde el Estado. Se profundizará en las conclusiones.
<b>Policy Cicle (Roth, 2004).</b>	Para identificar las etapas que lleva a cabo la política pública en cuestión.
<b>Modelo secuencial de Política pública (Ordóñez, 2013).</b>	Se tendrá en cuenta como referencia este proceso de ocho pasos para contrastar con el llevado a cabo en la política pública de educación superior en el periodo estudiado.
<b>Identificación del problema (Aguilar, 1992) (Roth, 2004).</b>	Se tratarán estos autores en esta etapa del policy cicle de educación superior, durante el periodo estudiado

Fuente: elaboración propia

**Anexo B : Matriz marco jurídico educación superior en Colombia *Educación Superior***

IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Ley 30	1992	Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.	<p>El Congreso de Colombia</p> <p>La ley 30 de Diciembre 28 de 1992 , es la Ley general de Educación superior por la cual se establecen todos los parámetros, condiciones definiciones, programas, Instituciones, inspección, vigilancia y demás características del modelo de Educación superior colombiano de esta manera se van a enunciar los apartados más importantes sobre la Ley:</p> <p>1.) La Educación Superior se define como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.</li> <li>- El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la Calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.</li> <li>- Sobre la proyección de la Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo,</li> </ul>

			<p>orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. Por ello, la Educación Superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Educación Superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso.</li> </ul> <p>2.) Los objetivos y los campos de acción más relevantes establecidos en la Ley son los siguientes:</p> <p>Profundizar en la formación integral de los colombianos dentro de las modalidades y Calidades de la Educación Superior, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país.</p> <p>Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país.</p> <p>Prestar a la comunidad un servicio con Calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución.</p> <p>Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional.</p>
--	--	--	--

		<p>Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas.</p> <p>Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines.</p> <p>Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.</p> <p>Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional.</p> <p>Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica.</p> <p>Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país.</p> <p>Los campos de acción de la Educación Superior, son: El de la técnica, el de la ciencia el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía.</p> <p>3.) En consideración a los campos de acción y programas se establecen las siguientes condiciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-los programas de pregrado y de postgrado que ofrezcan las instituciones de Educación Superior, harán referencia a los campos de acción anteriormente señalados, de conformidad con sus propósitos de formación.</li> <li>-Los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el</li> </ul>
--	--	--

		<p>área de las humanidades, las artes y la filosofía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-También son programas de pregrado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos también como estudios de artes liberales, entendiéndose como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos.</li> <li>-Son programas de postgrado las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los post - doctorados.</li> <li>-Los programas de especialización son aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias.</li> <li>-Los Programas de maestría, doctorado y post-doctorado tienen a la investigación como fundamento y ámbito necesarios de su actividad.</li> <li>-Las maestrías buscan ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y dotar a la persona de los instrumentos básicos que la habilitan como investigador en un área específica de las ciencias o de las tecnologías o que le permitan profundizar teórica y conceptualmente en un campo de la filosofía, de las humanidades y de las artes.</li> <li>-La maestría no es condición para acceder a los programas de doctorado. Culmina con un trabajo de investigación.</li> <li>-Los programas de doctorado se concentran en la formación de investigadores a nivel avanzado tomando como base la disposición, capacidad y conocimientos adquiridos por la</li> </ul>
--	--	---



		<p>persona en los niveles anteriores de formación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El doctorado debe culminar con una tesis.</li> <li>-Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de Educación Superior, además de los que señale cada institución, los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado del Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.</li> <li>-Para los programas de especialización referidos a ocupaciones, poseer el título en la correspondiente ocupación u ocupaciones afines.</li> <li>-Para los programas de especialización, maestría y doctorado, referidos al campo de la tecnología, la ciencia, las humanidades, las artes y la filosofía, poseer título profesional o título en una disciplina académica.</li> </ul> </li> </ul> <p>4.) En consideración a las definiciones y caracterización de las Instituciones de Educación superior se establecen las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Son instituciones de Educación Superior: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Las Instituciones que cumplan con los estándares de Educación superior de pregrado y posgrado son las siguientes Técnicas Profesionales, las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y las Universidades.</li> <li>-Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.</li> </ul> </li> </ul>
--	--	--

		<p>-Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.</p> <p>-Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.</p> <p>-Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la presente Ley.</p> <p>-El Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), podrá reconocer como universidad, a partir de la vigencia de la presente Ley, a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que dentro de un proceso de acreditación demuestren tener:</p> <p>-Experiencia en investigación científica de alto nivel.</p> <p>-Programas académicos y además programas en Ciencias Básicas que apoyen los primeros.</p> <p>-Estos requisitos harán referencia, especialmente, al número de programas, número de docentes, dedicación y formación académica de los mismos e infraestructura.</p> <p>-Solamente podrán ser autorizadas por el Ministro de Educación Nacional para ofrecer</p>
--	--	---

		<p>programas de maestría, doctorado y post-doctorado y otorgar los respectivos títulos, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).</p> <p>5.) Las definiciones sobre los títulos y exámenes de Estado y de Autonomía Universitaria se establecen bajo los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.</li> <li>-El otorgamiento de títulos en la Educación Superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel de conformidad con la presente Ley.</li> <li>- La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.</li> <li>-La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Darse y modificar sus estatutos.</li> </ul> </li> </ul>
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Designar sus autoridades académicas y administrativas.</li> <li>-Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.</li> <li>-Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.</li> <li>-Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.</li> <li>-Adoptar el régimen de alumnos y docentes.</li> <li>-Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.</li> </ul> <p>6.) Sobre las consideraciones y definiciones del manejo del control y Vigilancia de los estándares de la Educación superior se establecen las siguientes afirmaciones:</p> <p>El fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.</li> <li>- Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria.</li> <li>- Garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a la ley.</li> <li>- Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones de Educación Superior y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo.</li> <li>- Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y</li> </ul>
--	--	--

		<p>a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes.</li> <li>- Fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura.</li> <li>- Propender por la creación de mecanismos de evaluación de la Calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior.</li> <li>- Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en Directivos y docentes de las instituciones de Educación Superior.</li> </ul> <p>La suprema inspección y vigilancia a que hace relación el artículo anterior, se ejercerá indelegablemente, a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la Educación Superior, para velar por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Calidad de la Educación Superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.</li> <li>- El cumplimiento de sus fines.</li> <li>- La mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.</li> <li>- El adecuado cubrimiento de los servicios de Educación Superior.</li> <li>- Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores. Por consiguiente, quien</li> </ul>
--	--	--

		<p>invierta dineros de propiedad de las entidades aquí señaladas, en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución será incurso en Peculado por Extensión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.</li> <li>- El ejercicio de la suprema inspección y vigilancia implica la verificación de que en la actividad de las instituciones de Educación Superior se cumplan los objetivos previstos en la presente Ley y en sus propios estatutos, así como los pertinentes al servicio público cultural y a la función social que tiene la educación.</li> <li>- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Educación Nacional todas las funciones señaladas en los artículos 31 y 32 de la presente Ley.</li> <li>- La suprema inspección y vigilancia de las instituciones de Educación Superior será ejercida por el Gobierno Nacional con la inmediata asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y con la cooperación de las comunidades académicas, científicas y profesionales, de las entidades territoriales y de aquellas agencias del Estado para el desarrollo de la Ciencia, de la Tecnología, del Arte y de la Cultura.</li> </ul> <p>7.) Se estipulan y crean los sistemas Nacionales de Acreditación e información y se determinan los siguientes parámetros:</p>
--	--	---

		<p>-Créase el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de Educación Superior cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de Calidad y que realizan sus propósitos y objetivos.</p> <p>-Es voluntario de las instituciones de Educación Superior acogerse al Sistema de Acreditación.</p> <p>-La acreditación tendrá carácter temporal. Las instituciones que se acrediten, disfrutarán de las prerrogativas que para ellas establezca la ley y las que señale el Consejo Superior de Educación Superior (CESU).</p> <p>- El Sistema previsto en el artículo anterior contará con un Consejo Nacional de Acreditación integrado, entre otros, por las comunidades académicas y científicas y dependerá del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el cual definirá su reglamento, funciones e integración.</p> <p>- La autoevaluación institucional es una tarea permanente de las instituciones de Educación Superior y hará parte del proceso de acreditación.</p> <p>-El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), cooperará con tales entidades para estimular y perfeccionar los procedimientos de autoevaluación institucional.</p> <p>-Créase el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior el cual tendrá como objetivo fundamental divulgar información para orientar a la comunidad sobre la Calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del Sistema.</p>
--	--	--

		<p>-La reglamentación del Sistema Nacional de Información corresponde al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).</p> <p>8.) Sobre las consideraciones del Régimen financiero de la Educación superior se establecen las siguientes características y definiciones:</p> <p>-Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.</li> <li>- Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.</li> <li>- Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.</li> <li>- Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.</li> </ul> <p>-Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993.</p> <p>-A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no</p>
--	--	--



		<p>inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.</p> <p>Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la Calidad de las instituciones que lo integran.</p> <p>-Con el objeto de hacer una evaluación y posteriormente sanear los pasivos correspondientes a las cesantías de las universidades estatales u oficiales, éstas en un término no mayor a seis meses deberán presentar a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) la información satisfactoria correspondiente.</p> <p>-El Gobierno Nacional en un término no mayor a dos años y con la asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), adoptará las medidas necesarias para garantizar los aportes correspondientes del Presupuesto Nacional, de los entes territoriales y de los esfuerzos de las mismas universidades.</p> <p>-Con respecto a quienes ya estuvieran vinculados, el traslado al nuevo régimen quedará al criterio exclusivo del docente o funcionario.</p> <p>- Créase el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodeseop), con domicilio en la capital de la República, como una entidad de economía mixta organizada bajo los principios de la economía solidaria. En el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodeseop), podrán participar todas aquellas instituciones de Educación Superior, tanto privadas como estatales u oficiales, que así lo deseen.</p> <p>El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodeseop), tendrá las siguientes funciones:</p>
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servir como entidad promotora de financiamiento para proyectos específicos de las instituciones de Educación Superior.</li> <li>- Plantear y promover programas y proyectos económicos en concordancia con el desarrollo académico para beneficio de las instituciones de Educación Superior.</li> <li>-Las demás que le sean asignadas por la ley.</li> <li>- El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de este fondo, de conformidad con las disposiciones legales relativas a las instituciones de economía solidaria.</li> <li>-El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesepe), se conformará con las instituciones de Educación Superior que voluntariamente deseen participar en él.</li> </ul> <p>Los ingresos de este fondo se integrarán como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Con aportes que el Gobierno Nacional destine anualmente en el Presupuesto Nacional.</li> <li>- Con los aportes voluntarios de las instituciones de Educación Superior afiliadas al Fondo.</li> <li>- El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesepe), se conformará con las instituciones de Educación Superior que voluntariamente deseen participar en él.</li> </ul> <p>Los ingresos de este fondo se integrarán como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Con aportes que el Gobierno Nacional destine anualmente en el presupuesto nacional.</li> <li>- Con los aportes voluntarios de las instituciones de Educación Superior afiliadas al Fondo.</li> <li>- Las instituciones de Educación Superior, los Colegios de Bachillerato y las instituciones de Educación No Formal, no son responsables del IVA. Adicionalmente, las instituciones</li> </ul>
--	--	--

			<p>estatales u oficiales de Educación Superior tendrán derecho a la devolución del IVA que paguen por los bienes, insumos y servicios que adquieran, mediante liquidaciones periódicas que se realicen en los términos que señale el reglamento.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se registrarán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos.</li><li>- Para su validez, los contratos que celebren las universidades estatales u oficiales, además del cumplimiento de los requisitos propios de la contratación entre particulares, estarán sujetos a los requisitos de aprobación y registro presupuestal, a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las respectivas apropiaciones, publicación en el Diario Oficial y pago del impuesto de timbre nacional cuando a este haya lugar.</li></ul>
--	--	--	--

IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Ley 115	1994	Por la cual se expide la Ley General de Educación	<p>El congreso de Colombia</p> <p>La ley 115 de Febrero 8 de 1994 establece las condiciones y parámetros principales de la Educación en Colombia de esta manera se identificaran las definiciones o características estipuladas sobre la Educación superior.</p> <p>1.)Las consideraciones de los educadores se establecen bajo los siguientes parámetros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El educador es el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad.</li> <li>- Como factor fundamental del proceso educativo:</li> <li>- Recibirá una capacitación y actualización profesional,</li> <li>- No será discriminado por razón de sus creencias filosóficas, políticas o religiosa,</li> <li>- Llevará a la práctica el Proyecto Educativo Institucional, y mejorará permanentemente el proceso educativo mediante el aporte de ideas y sugerencias a través del Consejo Directivo, el Consejo Académico y las Juntas Educativas.</li> </ul>

IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Decreto 2566	2003	Por el cual se establecen las condiciones mínimas de Calidad y demás requisitos para el funcionamiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones.	<p>El congreso de Colombia</p> <p>El Decreto 2566 de 2003 establece los parámetros claves de los programas de educación superior, de esta manera se enunciarán los más relevantes:</p> <p>1.) Condiciones mínimas de Calidad. Para obtener el registro Calificado, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones mínimas de Calidad y de las características específicas de Calidad. Las condiciones mínimas de Calidad son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Denominación académica del programa.</li> <li>- Justificación del programa.</li> <li>- Aspectos curriculares.</li> <li>- Organización de las actividades de formación por créditos académicos.</li> <li>- Formación investigativa.</li> <li>- Proyección social.</li> <li>- Selección y evaluación de estudiantes.</li> <li>- Personal académico.</li> <li>- Medios educativos.</li> <li>- Infraestructura.</li> <li>- Estructura académico administrativa.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoevaluación.</li> <li>- Políticas y estrategias de seguimiento a egresados.</li> <li>- Bienestar Universitario.</li> <li>- Recursos financieros</li> </ul> <p>2.) La institución de educación superior deberá especificar la denominación del programa y la correspondiente titulación, de conformidad con su naturaleza, modalidad de formación y metodología. La denominación académica del programa deberá indicar claramente el tipo de programa, modalidad y nivel de formación ofrecido y deberá corresponder al contenido curricular.</p> <p>-La institución deberá presentar la fundamentación teórica, práctica y metodológica del programa; los principios y propósitos que orientan la formación; la estructura y organización de los contenidos curriculares acorde con el desarrollo de la actividad científica tecnológica; las estrategias que permitan el trabajo interdisciplinario y el trabajo en equipo; el modelo y estrategias pedagógicas y los contextos posibles de aprendizaje para su desarrollo y para el logro de los propósitos de formación; y el perfil de formación.</p> <p>-El programa deberá garantizar una formación integral, que le permita al egresado desempeñarse en diferentes escenarios, con el nivel de competencias propias de cada campo. Los perfiles de formación deben contemplar el desarrollo de las</p>
--	--	--	---

			<p>competencias y las habilidades de cada campo y las áreas de formación. Los programas académicos de educación superior ofrecidos en la metodología de educación a distancia, deberán demostrar que hacen uso efectivo de mediaciones pedagógicas y de las formas de interacción apropiadas que apoyen y fomenten el desarrollo de competencias para el aprendizaje autónomo y la forma como desarrollarán las distintas áreas y componentes de formación académica.</p> <p>- La institución deberá presentar de manera explícita la forma como se desarrolla la cultura investigativa y el pensamiento crítico y autónomo que permita a estudiantes y profesores acceder a los nuevos desarrollos del conocimiento, teniendo en cuenta la modalidad de formación. Para tal propósito, el programa deberá incorporar los medios para desarrollar la investigación y para acceder a los avances del conocimiento.</p> <p>-El programa deberá contemplar estrategias que contribuyan a la formación y desarrollo en el estudiante de un compromiso social. Para esto debe hacer explícitos los proyectos y mecanismos que favorezcan la interacción con su entorno.</p> <p>- El programa deberá: Establecer con claridad los criterios de selección, admisión y transferencia de los estudiantes y homologación de estudios.</p>
--	--	--	---

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir en forma precisa los criterios académicos que sustentan la permanencia, promoción y grado de los estudiantes. 3. Dar a conocer y aplicar el sistema de evaluación de los aprendizajes y el desarrollo de las competencias de los estudiantes, haciendo explícitos los propósitos, criterios, estrategias y técnicas. Las formas de evaluación deben ser coherentes con los propósitos de formación, las estrategias pedagógicas y con las competencias esperadas</li>   <li>- El número, dedicación y niveles de formación pedagógica y profesional de directivos y profesores, así como las formas de organización e interacción de su trabajo académico, deben ser los necesarios para desarrollar satisfactoriamente las actividades académicas en correspondencia con la naturaleza, modalidad, metodología, estructura y complejidad del programa y con el número de estudiantes. De igual manera, el diseño y la aplicación de esta condición esencial obedecerá a criterios de Calidad académica y a procedimientos rigurosos en correspondencia con los estatutos y reglamentos vigentes en la institución. El programa deberá establecer criterios de ingreso, permanencia, formación, capacitación y promoción de los directivos y profesores.</li>   <li>- La institución deberá tener una planta física adecuada, teniendo en cuenta: el número de estudiantes, las metodologías, las modalidades de formación, las estrategias pedagógicas, las actividades docentes, investigativas,</li> </ul>
--	--	--	--



			<p>administrativas y de proyección social, destinados para el programa.</p> <p>-La institución deberá demostrar la disponibilidad de recursos financieros que garanticen el adecuado funcionamiento del programa, durante la vigencia del registro Calificado, y que claramente demuestren la viabilidad del cumplimiento de las condiciones mínimas de Calidad.</p> <p>-El tiempo estimado de actividad académica del estudiante en función de las competencias académicas que se espera el programa desarrolle, se expresará en unidades denominadas Créditos Académicos. Un crédito equivale a 48 horas de trabajo académico del estudiante, que comprende las horas con acompañamiento directo del docente y demás horas que el estudiante deba emplear en actividades independientes de estudio, prácticas, u otras que sean necesarias para alcanzar las Metas de aprendizaje, sin incluir las destinadas a la presentación de las pruebas finales de evaluación. El número total de horas promedio de trabajo académico semanal del estudiante correspondiente a un crédito, será aquel que resulte de dividir las 48 horas totales de trabajo por el número de semanas que cada Institución defina para el periodo lectivo respectivo</p> <p>- De acuerdo con la metodología específica de la actividad académica, las instituciones de educación superior deberán discriminar el número de horas académicas que requieren acompañamiento del docente, precisando cuántas horas</p>
--	--	--	---

			<p>adicionales de trabajo independiente se deben desarrollar por cada hora de trabajo presencial, distinguiendo entre programas de pregrado, especialización, maestría y doctorado. Para los fines de este decreto, el número de créditos de una actividad académica será expresado en números enteros, acompañamiento directo de docente supone dos horas adicionales de trabajo independiente en programas de pregrado y de especialización, y tres en programas de maestría, lo cual no impide a las instituciones de educación superior propongan el empleo de una proporción mayor o menor de horas presenciales frente a las independientes, indicando las razones que lo justifican, cuando la metodología específica de la actividad académica así lo exija. En los doctorados, la proporción de horas independientes corresponderá a la naturaleza propia de este nivel de educación.</p> <p>- Es el reconocimiento que hace el Estado del cumplimiento de las condiciones mínimas de Calidad para el adecuado funcionamiento de programas académicos de educación superior, mediante su incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente. El registro Calificado es otorgado por el Ministro de Educación Nacional mediante acto administrativo. Para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior se requiere contar con el registro Calificado del mismo.</p>
--	--	--	---

		<p>- Los programas de educación sólo podrán ser ofrecidos por universidades o instituciones universitarias. A partir de la vigencia de este decreto los programas en educación deberán contar con registro Calificado, el cual equivaldrá a su acreditación previa. A los programas universitarios en educación actualmente registrados con acreditación previa se les asignará automáticamente el registro Calificado y su vigencia será de siete años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo que otorgó la acreditación previa. A los programas en educación ofrecidos por instituciones diferentes de universidades y de instituciones universitarias que cuentan con acreditación previa, no se les otorgará registro Calificado. En consecuencia, a partir de la vigencia de este decreto, estas instituciones no podrán admitir nuevos alumnos en estos programas.</p> <p>-. Cuando un programa académico vaya a ser ofrecido en convenio por dos o más instituciones de educación superior, dicho convenio deberá incluir las cláusulas que garanticen las condiciones mínimas de Calidad y los derechos de la comunidad hacia la cual va dirigido. En consecuencia, sin perjuicio de la autonomía de las partes para determinar las cláusulas que estimen pertinentes a efectos de dar desarrollo al acuerdo, en él se deberá contemplar como mínimo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El objeto del convenio específico al programa académico que se ofrecerá.</li> <li>- La institución que tendrá la responsabilidad académica, la titularidad y</li> </ul>
--	--	--

			<p>el otorgamiento de los respectivos títulos, o si será asumida por las instituciones que suscriben el convenio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los compromisos de la institución o instituciones en el seguimiento y evaluación del programa académico.</li> <li>- El reglamento estudiantil y docente aplicable a los estudiantes y docentes del programa.</li> <li>- Los mecanismos y actividades de asesoría y permanente acompañamiento para adelantar los procesos de construcción y desarrollo de los currículos.</li> <li>- Las obligaciones de la institución o instituciones en cuanto al intercambio de servicios docentes e investigativos.</li> <li>- La responsabilidad sobre los estudiantes en caso de terminación anticipada del convenio.</li> <li>- La responsabilidad sobre la documentación específica del programa en caso de terminación del convenio.</li> </ul> <p>3.) Instituciones de educación superior que cuenten con acreditación institucional de</p>
--	--	--	--

			<p>alta Calidad. Las instituciones de educación superior que se acrediten institucionalmente podrán ofrecer y desarrollar programas académicos de pregrado y especialización en cualquier parte del país. Para este efecto tendrán que solicitar y obtener el registro calificado, que será otorgado por el Ministro de Educación Nacional mediante acto administrativo, sin necesidad de adelantar el procedimiento establecido en el capítulo IV del presente decreto, para la posterior asignación del correspondiente código en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES.</p> <p>-Programas acreditados de alta Calidad. Las instituciones de educación superior que cuenten con programas acreditados de alta Calidad, podrán ofrecerlos y desarrollarlos en extensión, en cualquier parte del país. Para este efecto tendrán que solicitar y obtener el respectivo registro Calificado, que será otorgado, sin necesidad de adelantar el procedimiento establecido en el capítulo IV del presente decreto, para la posterior asignación del correspondiente código en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES. Cuando se realice la renovación de la acreditación, el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, deberá evaluar tanto el programa principal, como sus extensiones.</p> <p>-Registro Calificado para programas acreditados de alta calidad y sus extensiones. A</p>
--	--	--	---

			<p>los programas acreditados y a sus extensiones, se les asignará el registro calificado para un periodo de siete años.</p> <p>-Programas en proceso de acreditación de alta Calidad. Las instituciones de educación superior que, a la fecha de entrar a regir el presente decreto, hubiesen presentado solicitud de acreditación de alta Calidad para programas académicos, continuarán dicho proceso hasta su culminación; de obtenerse la acreditación de alta Calidad, el registro Calificado les será otorgado para un periodo de siete (7) años. En caso contrario, el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, emitirá con destino al Ministerio de Educación Nacional un concepto sobre la procedencia o no del registro Calificado.</p>
--	--	--	---

IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Decreto 1001	2006	Por el cual se organiza la oferta de programas de posgrado y se dictan otras disposiciones	<p>La presidencia de la república de Colombia</p> <p>El decreto 1001 de 2006 define y organiza el método y planificación de los programas de posgrado corresponden al último nivel de la educación formal superior en los siguientes apartados:</p> <p>1.) El cual comprende las especializaciones, las maestrías y los doctorados. Para ingresar formalmente a los programas de especialización, maestría y doctorado es indispensable haber culminado estudios de pregrado y haber obtenido el título correspondiente. La institución titular del programa determinará el título requerido para tal fin.</p> <p>-Los programas de especialización, maestría y doctorado deben contribuir a fortalecer las bases de la capacidad nacional para la generación, transferencia, apropiación y aplicación del conocimiento, así como a mantener vigentes el conocimiento disciplinario y profesional impartido en los programas de pregrado, y deben constituirse en espacio de renovación y actualización metodológica y científica, y responder a las necesidades de formación de comunidades científicas, académicas y a las del desarrollo y el bienestar social.</p>

			<ul style="list-style-type: none"><li>- Los programas de especialización, maestría y doctorado deben propiciar la formación integral en un marco que implique:</li><li>- El desarrollo de competencias para afrontar críticamente la historia y el desarrollo presente de su ciencia y de su saber;</li><li>- La construcción de un sistema de valores y conceptos, basados en el rigor científico y crítico, en el respeto a la verdad y la autonomía intelectual, reconociendo el aporte de los otros y ejerciendo un equilibrio entre la responsabilidad individual y social y el riesgo implícito en su desarrollo profesional;</li><li>-La comprensión del ser humano, la naturaleza y la sociedad como destinatarios de sus esfuerzos, asumiendo las implicaciones sociales, institucionales, éticas, políticas y económicas de su investigación;</li><li>- El desarrollo de las aptitudes para comunicarse y argumentar idóneamente en el área específica de conocimiento y para comunicar los desarrollos de la ciencia a la sociedad.</li></ul>
--	--	--	--



			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las especializaciones tienen como propósito la cualificación del ejercicio profesional y el desarrollo de las competencias que permitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o en áreas afines o complementarias.</li>   <li>- Las instituciones que cuenten con programas de especialización registrados en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES- que se encuentren en funcionamiento y que no cuenten con el registro Calificado, tendrán un plazo de dieciocho (18) meses para solicitarlo, contados a partir de la fecha de publicación de este Decreto.</li>   <li>- Las maestrías podrán ser de profundización o de investigación. Las primeras tienen como propósito profundizar en un área del conocimiento y el desarrollo de competencias que permitan la solución de problemas o el análisis de situaciones particulares de carácter disciplinario, interdisciplinario o profesional, a través de la asimilación o apropiación de conocimientos, metodologías y desarrollos científicos, tecnológicos o artísticos.</li>   <li>-El trabajo de grado de estas maestrías podrá estar dirigido a la investigación aplicada, el estudio de casos, la solución de un problema concreto o el</li> </ul>
--	--	--	--

			<p>análisis de una situación particular. Las maestrías de investigación tienen como propósito el desarrollo de competencias que permitan la participación activa en procesos de investigación que generen nuevos conocimientos o procesos tecnológicos.</p> <p>-El trabajo de grado de estas maestrías debe reflejar la adquisición de competencias científicas propias de un investigador académico, las cuales podrán ser profundizadas en un programa de doctorado.</p> <p>- El doctorado es el programa académico de posgrado que otorga el título de más alto grado educativo, el cual acredita la formación y la competencia para el ejercicio académico e investigativo de alta Calidad.</p> <p>- Los programas de doctorado tienen como objetivo la formación de investigadores con capacidad de realizar y orientar en forma autónoma procesos académicos e investigativos en el área específica de un campo del conocimiento. Sus resultados serán una contribución original y significativa al avance de la ciencia, la tecnología, las humanidades, las artes o la filosofía.</p> <p>-Las instituciones de educación superior legalmente reconocidas en Colombia podrán ofrecer y desarrollar programas académicos de</p>
--	--	--	---

		<p>especialización, maestría y doctorado en convenio. Así mismo, podrán ofrecer y desarrollar estos programas en convenio con instituciones de educación superior extranjeras. En todo caso será requisito la obtención del correspondiente registro Calificado. Cuando la capacidad de la institución nacional sea insuficiente para desarrollar el programa por sí sola, el apoyo de la institución extranjera debe ir orientado no sólo a suplir dicha capacidad, sino a crear en la institución nacional las condiciones adecuadas para el desarrollo del programa y para su funcionamiento autónomo. En este sentido, la institución nacional debe presentar un plan de desarrollo del programa, en el que se evidencie el cumplimiento de esta exigencia.</p> <p>-Las instituciones de educación superior legalmente reconocidas en Colombia serán las titulares de los programas académicos de especialización, maestría y doctorado. Otorgarán los títulos expresando en ellos que los programas se ofrecieron y desarrollaron en convenio con las instituciones extranjeras, sin perjuicio de las opciones de doble titulación a que hubiere lugar.</p> <p>-Para el otorgamiento del correspondiente registro Calificado de los programas de especialización, maestría y doctorado ofrecidos y desarrollados en convenio, el Ministerio de Educación Nacional realizará la</p>
--	--	---

			<p>evaluación del programa de manera integral y verificará la existencia de los medios y recursos necesarios para el buen desarrollo del mismo.</p> <p>-En los programas académicos de especialización, maestría y doctorado ofrecidos y desarrollados en convenio por las instituciones de educación superior legalmente reconocidas en Colombia e instituciones de educación superior extranjeras, la responsabilidad sobre el otorgamiento de los respectivos títulos, sobre los estudiantes en caso de terminación anticipada del convenio y sobre la documentación específica de los programas en caso de terminación anticipada del convenio, estará a cargo de las instituciones de educación superior legalmente reconocidas en Colombia.</p> <p>-El Ministerio de Educación Nacional otorgará el registro Calificado de los programas de especialización, maestría y doctorado, previa verificación del cumplimiento de las condiciones de Calidad y demás requisitos establecidos en este Decreto.</p> <p>-Para obtener el registro Calificado, las instituciones de educación superior deben demostrar el cumplimiento de las condiciones mínimas de Calidad que se enuncian a continuación. 1. Denominación académica del programa.</p>
--	--	--	---

			<p>3.) Es de importancia que al Presentar la fundamentación teórica y metodológica del programa; los principios y propósitos que orientan la formación; la estructura y organización curricular; las estrategias que permitan el trabajo interdisciplinario y el trabajo en equipo y el modelo pedagógico. Para los programas de posgrado demostrar que hacen uso efectivo de mediaciones y de formas de interacción apropiadas que apoyen y fomenten el desarrollo de competencias para el trabajo autónomo del estudiante.</p> <p>-Organización de las actividades de formación por créditos académicos. El programa debe expresar el trabajo académico de los estudiantes en créditos académicos, según lo previsto en el Decreto 2566 de 2003.</p> <p>5. Selección y evaluación de estudiantes. Establecer con claridad los criterios de selección, admisión y transferencia de los estudiantes y homologación de créditos académicos y definir en forma precisa los criterios académicos de evaluación que sustentan la permanencia, promoción y grado de los estudiantes. 6. Personal académico.</p> <p>- El número adecuado de profesores de planta de tiempo completo, dedicados al programa en correspondencia con los criterios de ingreso,</p>
--	--	--	---

			<p>permanencia, evaluación, capacitación y promoción, establecidos en sus reglamentos;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Organización académico-administrativa que permita la interacción académica del profesorado del programa y su participación en grupos de investigación;</li><li>- Para los programas de maestrías y doctorados, experiencia de los docentes del programa en investigación, verificable por medio de publicaciones, obras de arte o patentes y en dirección de proyectos y de estudiantes de posgrado;</li><li>- Para los programas de maestrías contar con capacidad académica propia o a través de convenios formales, lo cual deberá reflejarse en grupos de investigación en funcionamiento, docentes investigadores de tiempo completo vinculados al programa, proyectos de investigación en ejecución y publicaciones en el área de la maestría propuesta;</li><li>- Para los programas de doctorado, la existencia de grupos consolidados de investigación, en los que participen profesores del programa, con dedicación de tiempo completo al mismo, con título de doctor o reconocida trayectoria académica e investigativa, y en número suficiente para atender el trabajo tutorial de los estudiantes.</li></ul>
--	--	--	---

			<p>-La forma como se desarrolla la investigación y el pensamiento crítico y autónomo que permita a estudiantes y profesores acceder a los nuevos desarrollos del conocimiento. Para tal propósito, la institución debe proveer los medios para desarrollar la investigación y para acceder a los avances del conocimiento.</p> <p>-La existencia de los siguientes aspectos: políticas, programas y proyectos de investigación en ejecución respaldados por las instancias académicas y administrativas de la institución; contactos y convenios con grupos nacionales e internacionales que permitan el desarrollo de planes de cooperación, intercambio de docentes y estudiantes; evaluación de la investigación, la confrontación de los resultados de la misma y el aprovechamiento de los recursos humanos y físicos.</p> <p>-Para los programas de doctorado que se cuenta con capacidad investigativa en el área del doctorado propuesto, la cual debe reflejarse en publicaciones, libros o revistas científicas indexadas, especializadas en dicha área, en el registro de patentes u otras formas de propiedad intelectual y en la participación de los estudiantes en los procesos de investigación</p>
--	--	--	---

			<p>-Medios educativos. Garantizar a los estudiantes y profesores condiciones que favorezcan un acceso permanente a la información, experimentación y práctica neCesarias para adelantar procesos de investigación en correspondencia con la naturaleza, estructura y nivel del programa, así como con el número de estudiantes</p> <p>4.) En los recursos financieros. La disponibilidad de recursos financieros que garanticen el adecuado funcionamiento del programa y que claramente demuestren la viabilidad del cumplimiento de las condiciones de Calidad.</p> <p>-Las instituciones de educación superior podrán estructurar sus programas de especialización, maestría y doctorado de manera autónoma y en su organización curricular podrán tener en cuenta las competencias y créditos adquiridos en los diferentes niveles formativos que ofrecen. Así mismo, podrán reconocer las competencias y créditos adquiridos en otros programas ofrecidos por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, debidamente reconocidas.</p> <p>- El registro Calificado para los programas de especialización tendrá una vigencia de cinco (5) años y para los de maestría y doctorado de siete (7) años. Las instituciones de educación superior deberán solicitar la renovación del registro Calificado con una antelación de diez (10) meses.</p>
--	--	--	--



			<p>- Aquellos programas para los que no se solicite renovación o a los cuales se les niegue la misma no podrán admitir nuevos estudiantes. No obstante, se deben preservar los derechos adquiridos por los estudiantes matriculados con anterioridad, con la obligación por parte de la institución de educación superior de iniciar un plan de mejoramiento acompañada de una institución que cuente con el mismo programa o uno similar con registro vigente del mismo o superior nivel formativo de posgrado, que garantice la terminación del programa. En este caso se procederá a inactivar el registro Calificado del programa en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES, mediante acto administrativo, contra el cual procederán los recursos de Ley. La negación del registro Calificado no impide que la institución pueda solicitarlo nuevamente, siguiendo el trámite establecido y cumpliendo con los requisitos previstos en la normatividad vigente.</p> <p>- Los programas de doctorado y maestría autorizados por el Ministerio de Educación Nacional, que se encuentren en funcionamiento a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, podrán seguirse ofreciendo hasta el vencimiento de la autorización.</p> <p>-Si una institución de educación superior no presenta la solicitud de registro Calificado para programas de especialización en funcionamiento dentro del</p>
--	--	--	--

			<p>plazo establecido en el presente decreto, se procederá a inactivar el registro mediante acto administrativo contra el cual proceden los recursos de ley. En firme el acto administrativo que ordena la inactivación del registro, la institución de educación superior no podrá admitir nuevos estudiantes.</p> <p>- Las disposiciones del presente decreto solamente regirán para las solicitudes formuladas a partir de su publicación. En consecuencia, las solicitudes en trámite continuarán rigiéndose por lo previsto en la normatividad vigente en el momento de su presentación.</p>
--	--	--	--

IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Resolución 5547	2005	Por la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior	<p>El congreso de Colombia</p> <p>En la resolución 5547 de 2005 se establecen las condiciones y métodos de evaluación para convalidar los títulos de las Universidades del extranjero según los convenios y criterios establecidos de esta manera se dictamina lo siguiente:</p> <p>1) Para efectos de la convalidación de títulos de pregrado y de postgrado se deberá hacer una evaluación de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios se aplica para de esta forma proceder al trámite correspondiente:</p> <p>-Si el título procede de alguno de los países con los cuales el Estado colombiano ha ratificado convenios de convalidación de títulos, éstos serán convalidados en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.</p>

		<p>-Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o si el programa académico cursado por el solicitante se encuentran acreditados, o cuentan con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta Calidad, reconocida en el país de origen o a nivel internacional, se procederá a convalidar el título. En este caso, el trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.</p> <p>-Cuando el título que se somete a convalidación, corresponda a un programa académico que hubiera sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, se resolverá aplicando la misma decisión que en el caso que sirve como referencia. Para tal efecto, deberá tratarse del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los dos títulos que no podrá exceder los ocho (8) años. En este caso, el trámite de convalidación se adelantará en un</p>
--	--	---

			<p>término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.</p> <p>Una convalidación realizada por caso similar no podrá servir de soporte a otra convalidación</p> <p>-Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica. Este trámite se adelantará en un término no mayor a cinco (5) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.</p> <p>-Cuando se solicite la convalidación de un título de pregrado en Derecho, el interesado deberá acreditar como mínimo la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana, en los siguientes aspectos: Derecho Constitucional Colombiano, Derecho Administrativo y Procesales Especiales (Civil, Administrativo, Penal y Laboral). Dichos estudios</p>
--	--	--	--

		<p>podrán ser acreditados por una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de derecho con registro Calificado. El interesado también podrá certificar la suficiencia atrás indicada por medio de los resultados que obtenga en el Examen de Calidad de la Educación Superior - ECAES.</p> <p>-Para los títulos de pregrado en Derecho, los criterios de convalidación por caso similar y programa o institución acreditados, o su equivalente en el país de procedencia, se aplicarán una vez el solicitante acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo quinto de la presente Resolución. En el evento de no proceder la aplicación de alguno de estos dos criterios de convalidación, se remitirá la documentación a evaluación académica, así el solicitante hubiere acreditado los requisitos mínimos establecidos para la convalidación de títulos de pregrado en Derecho.</p> <p>-El solicitante deberá entregar la documentación requerida en la Unidad de Atención al Ciudadano del</p>
--	--	---

			<p>Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con lo establecido en la presente Resolución. Cuando los documentos proporcionados por el peticionario no se encuentren completos, en el acto de recibo se le indicaran los que falten; si insiste en que se radique, se le recibirá la petición dejando constancia expresa de las advertencias que le fueron hechas. Así mismo, se le informará que cuenta con el término de dos (2) meses para complementar la información. De no presentarse la información complementaria en el plazo antes señalado, se ordenará el archivo de las actuaciones, devolviéndose la documentación al interesado, en los términos del artículo 13 del Código Contencioso Administrativo. No obstante lo anterior, el peticionario podrá por medio de escrito solicitar la prórroga del término de complementación o la aplicación del régimen excepcional del que trata el artículo décimo primero de la presente Resolución.</p> <p>-Si para efectos de emitir el concepto o el acto administrativo que decida de fondo la solicitud, se</p>
--	--	--	--

			<p>requiere que el peticionario explique, aclare o aporte información adicional, éste deberá atender la solicitud en el término de dos (2) meses.</p> <p>Una vez recibida la documentación en debida forma se asignará a un profesional del Grupo de Convalidaciones, quien se encargará de adelantar el trámite correspondiente con sujeción a los parámetros, términos y criterios de convalidación establecidos en la presente Resolución.</p> <p>-En el evento de la aplicación del criterio de convalidación por evaluación académica, en todo caso, deberá darse traslado del concepto académico desfavorable a la solicitud del interesado, para que fije su posición explicando, aclarando o aportando información adicional, en los términos del artículo séptimo de la presente Resolución. De no obtenerse respuesta dentro del plazo señalado, se procederá a expedir el correspondiente acto administrativo que decide de fondo la solicitud.</p>
--	--	--	--



			<p>-Cumplidos los procesos de evaluación legal y académica, el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución motivada decidirá de fondo la solicitud. Contra el acto administrativo que decida el trámite de convalidación procederán los recursos de ley.</p> <p>-Cuando por circunstancias ajenas a la voluntad del solicitante, debidamente justificadas, no le sea posible aportar al momento de presentar la solicitud o durante el trámite de convalidación, uno o varios de los documentos requeridos en la presente Resolución, el Comité integrado por el Director de Calidad para la Educación Superior, el Coordinador de la sala respectiva de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES, el Subdirector de Aseguramiento de la Calidad y el Coordinador del Grupo de Convalidaciones, evaluará la solicitud y decidirá si es procedente o no efectuar la convalidación de dichos estudios.</p>
--	--	--	--

IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Ley 1012	2006	<p>por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, sobre Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior</p>	<p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p>La ley 1012 del año 2006 fue una reforma a los artículos 111 y 114 de la Ley general de educación superior Ley 30 de 1992, donde se establecieron los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.) Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a los Fondos Educativos Departamentales y Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.</li> <li>2.) Los recursos fiscales de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados</li> </ol>

			<p>exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a él corresponde su administración.</p> <p>3.) Los recursos que por cualquier concepto reciban las distintas entidades del Estado para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos, deberán ser trasladados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, o a los Fondos Educativos que para fines de crédito se creen en las entidades territoriales a las que se refiere el párrafo 2° del presente artículo.</p> <p>4.) El ICETEX y los fondos educativos adjudicaran las becas y créditos teniendo en cuenta las siguientes condiciones</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Excelencia académica;</li><li>- Nivel académico debidamente certificado por la institución educativa respectiva;</li><li>- Escasez de recursos económicos del estudiante debidamente comprobados;</li><li>- Distribución regional proporcional al número de estudiantes;</li><li>- Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento.</li></ul>
--	--	--	--

IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Ley 1188	2008	<p>Por la cual se regula el registro Calificado de programas de Educación superior y se dictan otras disposiciones</p>	<p>El congreso de Colombia</p> <p>La Ley 1108 establece los parámetros regulatorios para los programas de Educación superior de esta manera se establecen los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado en Calidad, se requiere haber obtenido registro Calificado del mismo.</li> <li>-El registro Calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de Calidad por parte de las instituciones de educación superior.</li> <li>-Compete al Ministerio de Educación Nacional otorgar el registro Calificado mediante acto administrativo debidamente motivado en el que se ordenará la respectiva incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente.</li> </ul> <p>Para obtener el registro Calificado de los programas académicos, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones de Calidad de los programas y condiciones de Calidad de carácter institucional:</p>

			<p>Condiciones de los programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las Metas para la obtención del correspondiente título.</li> <li>- La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación.</li> <li>-El establecimiento de unos contenidos curriculares acordes con el programa que se ha establecido y que permitan garantizar el logro de los objetivos y sus correspondientes Metas.</li> <li>- La adecuada relación, efectiva con el sector externo, que proyecte a la universidad con la sociedad.</li> <li>-El fortalecimiento del número y Calidad del personal docente para garantizar, de una manera adecuada, las funciones de docencia, investigación y extensión.</li> <li>- El uso adecuado y eficiente de los medios educativos de: enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante.</li> <li>- La garantía de una infraestructura física en aulas, bibliotecas, auditorios, laboratorios y espacios para la recreación y la cultura, que permitan la formación integral de los estudiantes como ciudadanos de bien y garanticen la labor académica. Condiciones de carácter institucional</li> </ul> <p>El establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de</p>
--	--	--	---

			<p>estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social.</p> <p>La existencia de una estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente, al servicio de la misión de las instituciones de educación superior.</p> <p>El desarrollo de una cultura de la autoevaluación, que genere un espíritu crítico y constructivo de mejoramiento continuo.</p> <p>La existencia de un programa de egresados que haga un seguimiento a largo plazo de los resultados ins situacionales, involucre la experiencia del egresado en la vida universitaria y haga realidad el requisito de que el aprendizaje debe continuar a lo largo de la vida.</p> <p>La implantación de un modelo de bienestar universitario que haga agradable la vida en el claustro y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y condiciones económicas y laborales.</p> <p>La consecución de recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las Metas con Calidad, bienestar y capacidad de proyectarse hacia el futuro, de acuerdo con las necesidades de la región y del país.</p>
--	--	--	--

			<p>La actuación administrativa no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de radicación, en debida forma, y con el cumplimiento de requisitos exigidos, de la correspondiente solicitud. En el curso de la actuación se designarán los respectivos pares académicos quienes deberán realizar visita de verificación con la coordinación de un funcionario del Viceministerio de educación superior y, quien coordinará la presentación del informe evaluativo ante el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la educación superior, Conaces, Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional del otorgamiento o no del registro Calificado. A partir de la radicación, en debida forma, de la solicitud de registro Calificado, por parte de la Institución de Educación Superior, el Ministerio de Educación Nacional tiene un plazo de seis (6) meses para el otorgamiento o no de registro. Cumplido el término establecido sin que el Ministerio comunique el otorgamiento o no del registro Calificado, o sin que medie ninguna respuesta explicativa que justifique la demora, se entenderá que hay silencio administrativo positivo de conformidad con el Código Contencioso Administrativo. Dicho silencio dará lugar a investigación disciplinaria en contra del funcionario responsable.</p> <p>La información que reciba el Ministerio de Educación Nacional en desarrollo de los procesos de evaluación y verificación de los programas y de las instituciones de Educación Superior, tendrá el carácter de reserva, y solo podrá ser conocida por la</p>
--	--	--	--

		<p>correspondiente Institución a través de su representante legal o apoderado. El Ministerio de Educación Nacional publicará en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, las decisiones favorables los correspondientes procesos de evaluación.</p> <p>Todas las instituciones de Educación Superior podrán ofrecer programas académicos por ciclos propedéuticos hasta el nivel profesional, en todos los campos y áreas del conocimiento dando cumplimiento a las condiciones de Calidad previstas en la presente ley y ajustando las mismas a los diferentes niveles, modalidades y metodologías educativas.</p>
--	--	--



IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Ley 1297	2009	<p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LO ATINENTE LOS REQUISITOS PROCEDIMIENTOS PARA INGRESAR AL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL EN LAS ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO, POBLACIONES ESPECIALES ÁREAS DE FORMACIÓN TÉCNICA DEFICITARIAS y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p>	<p>El congreso de Colombia</p> <p>La ley 1297 2009 establece los siguientes criterios sobre educación superior:</p> <p>1.) Los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas, disfrutarán de una bonificación especial, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Esta bonificación también se pagará a los docentes que se contraten en los términos del párrafo 10 de esta Ley siempre que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. Además, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contratará anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás.</p> <p>2.) Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de</p>

			<p>reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondiente listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley.</p> <p>3.)En todo caso dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición ésta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las comunidades indígenas. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etno educadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo.</p>
--	--	--	---

IDENTIFICACIÓN	AÑO	ASUNTO	CONTENIDO
Ley 1740	2014	<p>Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la constitución política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>El congreso de Colombia</p> <p>La finalidad de la presente ley 1740 de 2014 es establecer las normas de la inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia, con el fin de velar por la Calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio y porque en las instituciones de educación superior sus rentas se conserven y se apliquen debidamente, garantizando siempre la autonomía universitaria constitucionalmente establecida.</p> <p>1.) En este sentido, adiciónese los siguientes literales al artículo 31 de la ley 30 de 1992. a) Velar por la Calidad y la continuidad del servicio público de educación superior. b) Propender por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el cumplimiento de los objetivos de la educación superior. c) Velar por el adecuado cubrimiento del servicio público de educación superior. d) Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores, sin que pueda consagrarse o darse de forma alguna el ánimo de lucro. e) Que en las</p>

			<p>instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.</p> <p>2.) Construcción de planes de seguimiento con indicadores de gestión de las Instituciones de Educación superior en temas de Calidad, que permitan verificar que en las Instituciones de Educación superior estén cumpliendo los objetivos y la función social que tienen la educación.-</p> <p>- La Formulación e implementación, por parte de las Instituciones de Educación superior que lo requieran, de planes de mejoramiento. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional podrá apoyarse en las Instituciones de educación Superior que estén acreditadas con Alta Calidad mediante convenios interinstitucionales, en el marco de la autonomía universitaria. Acceder a la información, los documentos, actos y contratos de la institución de educación superior.</p> <p>Establecer y solicitar reportes de información financiera que para propósitos de inspección deban remitir al Ministerio de Educación Nacional las instituciones de educación superior, sin perjuicio de los marcos técnicos normativos de contabilidad.</p>
--	--	--	--

			<p>Verificar la información que se da al público en general con el fin de garantizar que sea veraz y objetiva y requerir a la institución de educación superior que se abstenga de realizar actos de publicidad engañosa, sin perjuicios de las competencias de otras entidades sobre la materia.</p> <p>Exigir la preparación y reporte al Ministerio de Educación de estados financieros de periodos intermedios y requerir la rectificación de los estados financieros o sus notas, cuando no se ajusten a las normas legales generales y a las específicas que regulen a la institución, según su naturaleza jurídica.</p> <p>Interrogar dentro de las actividades de Inspección, bajo juramento o sin él, a cualquier persona de la Institución de Educación Superior o terceros relacionados, cuya declaración se requiera para el examen de hechos relacionados con esa función.</p> <p>Examinar y verificar la infraestructura institucional y las condiciones físicas en que se desarrolla la actividad y realizar los requerimientos necesarios para garantizar la prestación del servicio en condiciones de Calidad y seguridad, verificando que las condiciones bajo las cuales se concedió el registro Calificado se mantengan.</p>
--	--	--	--

			<p>Solicitar la rendición de informes sobre la aplicación y arbitrio de los recursos dentro del marco de la ley y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones que impliquen la aplicación indebida de recursos en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución.</p> <p>Adelantar averiguaciones y obtener la información probatoria que requiera de personas, instituciones o empresas ajenas a la institución de educación superior, siempre que resulten necesarias en el desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, y se cumplan las formalidades legales.</p> <p>Hacer seguimiento a las actividades que desarrollan las instituciones de educación superior, con el objeto de velar por la prestación del servicio educativo en condiciones de Calidad y continuidad.</p> <p>Practicar visitas generales o específicas y adoptar las medidas a que haya lugar para que se subsanen las irregularidades que se detecten.</p> <p>Realizar auditorías sobre los procedimientos financieros y contables cuando sea necesario para el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones.</p>
--	--	--	---

			<p>Dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones vigiladas, por parte de quienes acrediten un interés jurídico, llevando a cabo las investigaciones que sean necesarias, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas o académicas del caso o adoptar las medidas que resulten pertinentes. Cuando se trate de asuntos contenciosos, dará traslado de las mismas a las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar.</p> <p>Verificar que las actividades se desarrollen dentro de la ley, los reglamentos y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico o a los estatutos.</p> <p>Solicitar la rendición detallada de informes respecto de las decisiones adoptadas en temas relativos a su situación jurídica, contable, financiera y administrativa, o en aspectos relacionados con las condiciones de Calidad establecidas en la normatividad vigente.</p> <p>Hacer acompañamiento a la institución de educación superior, para la implementación de medidas encaminadas al restablecimiento de la continuidad del servicio o el mejoramiento de su Calidad.</p>
--	--	--	--

			<p>Conminar bajo el apremio de multas sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes a representantes legales, rectores o a los miembros de los órganos de dirección para que se abstengan de realizar actos contrarios a la Constitución, la ley, los reglamentos y los estatutos, o de invertir y destinar recursos por fuera de la misión y de los fines de la institución de educación superior.</p> <p>Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de los mismos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación.</p> <p>Ordenar abstenerse de ofrecer y desarrollar programas sin contar con el registro Calificado; en este caso el Ministerio informará a la ciudadanía sobre dicha irregularidad.</p> <p>Enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario.</p> <p>Señalar condiciones que la respectiva institución de educación superior deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible</p>
--	--	--	--



			<p>irregularidades de tipo administrativo, financiero o de Calidad que pongan en peligro el servicio público de educación.</p> <p>Disponer la vigilancia especial de la institución de educación superior, cuando se evidencien una o varias de las causales que señala a continuación esta ley para ello.</p> <p>Salvaguardar los derechos adquiridos de los estudiantes matriculados en los programas de las instituciones de educación superior, aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Las acciones revocatorias y de simulación podrán interponerse por el Ministerio de Educación Nacional, por el inspector in situ, por la persona natural o jurídica designada por el Ministerio de Educación Nacional de conformidad con el numeral 4 del artículo 12 de esta ley, o por cualquiera de los acreedores, dentro de los seis (6) meses siguientes a la adopción de la medida de vigilancia especial.</p> <p>La sentencia que decrete la revocación o la simulación del acto demandado dispondrá, entre otras medidas, la cancelación de la inscripción de los derechos del demandado vencido, y en su lugar ordenará inscribir a la institución como nuevo titular de los derechos que le</p>
--	--	--	---

			<p>correspondan. Con tal fin, la secretaría librará las comunicaciones y oficios a las oficinas de registro correspondientes.</p> <p>Todo aquel que haya contratado con la institución de mala fe, estará obligado a restituir al patrimonio las cosas enajenadas en razón de la revocación o la declaración de simulación, así como, sus frutos y cualquier otro beneficio percibido. Si la restitución no fuere posible, deberá entregar a la institución el valor en dinero de las mencionadas cosas a la fecha de la sentencia. Cuando fuere necesario asegurar los resultados de las acciones revocatorias o de simulación de actos de la institución, el juez, de oficio o a petición de parte, decretará el embargo y secuestro de bienes o la inscripción de la demanda.</p>
--	--	--	--