

January 1989

Reflexiones acerca de la incidencia de la Política Normativa en el desarrollo de la Educación Superior

Dr. Nelsón Enrique López Jiménez
Universidad de La Salle, Bogotá, revista_uls@lasalle.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

Citación recomendada

López Jiménez, D. E. (1989). Reflexiones acerca de la incidencia de la Política Normativa en el desarrollo de la Educación Superior. *Revista de la Universidad de La Salle*, (17), 61-68.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Revista de la Universidad de La Salle* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Reflexiones acerca de la incidencia de la Política Normativa en el desarrollo de la Educación Superior

*Dr. Nelson Ernesto López Jiménez**

A través de continuas reflexiones surgidas de eventos académicos (Simposio Permanente de la Universidad, Congresos Pedagógicos, Seminarios, etc.), desarrollados en torno al ser y quehacer de la Universidad como institución histórica, como centro de producción y difusión del saber, o como entidad que adelanta acciones tendientes a la formación y calificación en un oficio o profesión, se ha venido discutiendo y analizando la *incidencia que ha tenido la política normativa en el cumplimiento, o no, de las anteriores funciones asignadas a la Universidad.*

A raíz de la expedición del Decreto Extraordinario (con base en las facultades otorgadas al Ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del Artículo 76 de la misma Constitución Nacional) 080 de 1980, por el cual se organiza el Sistema de Educación Post-secundaria, se reglamentó lo concerniente a los principios generales, a los objetivos componentes y organización del Sistema de Educación Superior, a las modalidades educativas, a las instituciones de Educación Superior, a las instituciones oficiales, al régimen administrativo, al personal docente, al personal administrativo, a las instituciones no oficiales, a disposiciones comunes, a las instituciones oficiales y no oficiales de educación superior a la inspección y vigilancia de las instituciones de Educación Superior. Esta situación ha permitido y originado diferentes reacciones en torno a la efectividad de la misma y a su incidencia en el desarrollo académico de las instituciones de Educación Superior.

Las reacciones surgidas frente a la reforma oscilan entre las que manifiestan su total acuerdo con la expedición de la norma, hasta las que dudan

* Magister en Investigación Educativa y Análisis Curricular; Investigador y Profesor Universitario; actualmente Jefe de Planeación de la Universidad Surcolombiana. Docente del Magister en Docencia de la Universidad de la Salle.

seriamente de su efectividad, pasando por estados intermedios que balancean sus puntos positivos y negativos y no clarifican una posición concreta, razón por la cual, en este ensayo se intentará precisar algunas ideas sustantivas que permitan objetivar una posición y fundamentar la siguiente hipótesis con relación al desarrollo de la Educación Superior:

“La actual política normativa de la Educación Superior en Colombia, impide el reconocimiento de la Universidad, como un centro de producción del saber o conocimiento y estimula la acción repetitiva, acrítica y rutinaria”.

Dada la magnitud y complejidad de los temas y tópicos abordados por el Decreto 080/80, la argumentación esgrimida en defensa de la hipótesis anterior, se fundamentará básicamente en el análisis del Decreto 2745 de octubre 14 de 1980, por el cual se establece el régimen de licencia de funcionamiento y aprobación de programas de Educación Superior; del Decreto 3191 de diciembre 1 de 1980, por el cual se reglamentan las Unidades de Labor Académica de que trata el Artículo 40 del Decreto Extraordinario 80 de 1980; y los Artículos 182 y 183 del Decreto 080 que hacen alusión al régimen de inspección y vigilancia que cobijará a las Instituciones de Educación Superior.

Resulta oportuno señalar que no se pretende agotar la totalidad de los análisis que sobre el tema objeto de este ensayo se han producido, ni tampoco asumir posiciones determinísticas. No obstante, se enfatiza que su elaboración es resultado de una práctica concreta y real, complementada con acciones investigativas que permitirán al final de este ensayo, proponer una alternativa u opción de modificación conceptual de los procesos reglamentados a través de los Decretos y artículos anteriormente mencionados.

El análisis de la temática seleccionada requiere un alto ingrediente de integración, es decir, no se mirarán aislados los Decretos, sino que se insistirá en su relación de pertenencia con el conjunto de la normatividad de la Educación Superior.

Decreto 2745 del 14 de Octubre de 1980

Por el cual se establece el régimen de Licencia de Funcionamiento y Aprobación de Programas de Educación Superior.

El Decreto 080 de 1980, en el capítulo relacionado con los principios generales, señala en su Artículo Quinto que “La Educación Superior por su carácter universal debe propiciar todas las formas científicas de buscar e interpretar la realidad. Debe cumplir la función de reelaborar permanentemente y con flexibilidad nuevas concepciones de la realidad social...” y en su artículo siguiente que “para afirmar la universidad en sus propósitos científicos y educativos, las instituciones de Educación Superior estarán abiertas a todas las fuerzas sociales comunicadas con todos los pueblos del mundo, vinculadas a todos los adelantos de la investigación científica y de tecnología y permeables a todas las manifestaciones de pensamiento científico”, en consecuencia, vale la pena reseñar algunos apartes del Decreto 2745 y su concordancia conceptual y teleológica, con los principios generales.

El carácter del Decreto 2745, expresa una tendencia algo rítmica, *poco abierta*, en el sentido que exige una serie de pasos o requisitos que deben cumplir las instituciones que pretendan ofrecer nuevos programas según lo consignado en el Artículo 4º (señala 13 exigencias que deben cumplir), y si tenemos en cuenta que la Educación Superior está conformada por modalidades (técnica profesional, intermedia, universitaria y de estudios avanzados) y que cada una de éstas tiene unos requisitos, que van hasta el punto de señalarle “porcentajes” a la composición de su estructuración curricular, resulta demasiado evidente que la intención emanada de los principios generales de la reforma, no se compagina con lo exigido a las instituciones.

Podría parecer a primera vista, que no se puede eliminar de plano que las instituciones deban cumplir algunos requisitos y obviamente ello se comparte; lo que no se acepta es la manera cómo dichos requisitos se están cumpliendo, y *la actitud pasiva que tales requisitos generan en las instituciones*. La gran mayoría no responden a esa visión de aporte, de creatividad, de innovación tan deseada y ausente en la actualidad, sino que se conforman con la presentación o suministro de una gran cantidad de información, que en poco, y en algunos casos en nada, reflejan la realidad contextual (Macro y Micro) que supuestamente fundamentan la iniciativa, solo atinan a trabajar o diseñar “lo que nos pide el ICFES”.

Los procesos de diseño y desarrollo curricular que deben elaborarse en cumplimiento de la norma, se han convertido en procesos mecánicos, ortodoxos, acrílicos, irreflexivos, que persiguen acomodarse a lo pedido a través de la norma, pero poco atienden o consultan los retos que el desarrollo científico y tecnológico le plantean. No es frecuente encontrar trabajos curriculares emanados de una acción interdisciplinaria, colectiva, permanente, en donde participan los estamentos básicos de la institución, y sí es frecuente, encontrar “Oficinas” especializadas en este tipo de trabajos, que tienen en su haber un “menú” de formas o tipos de redacción y elaboración de dichos estudios.

Algo más preocupante, es la eternización y vigencia absoluta de los propósitos, objetivos, perfiles, contenidos, etc., que integran los programas académicos. La experiencia vivida, permite afirmar que “si acaso” estos aspectos son revisados o discutidos, se hace de una manera eventual y en épocas muy cercanas a la “visita del ICFES”.

No menos válida es la angustia surgida del divorcio entre teoría y la práctica de estos procesos académicos que se deben desarrollar en cumplimiento de la norma; la denominada “Taylorización Educativa” (1) campea triunfante por los predios universitarios, se acepta como principio, organizar las propuestas y otros destinados a ejecutarlas, ¿Entonces cuál es el grado de actitud o compromiso que se puede lograr? A mi modo de ver, sí existe compromiso, es muy mínimo, debido a que esta forma de trabajo discrimina no sólo la práctica laboral y profesional, sino el grado de pertenencia e identidad institucional.

Un elemento que permite consolidar el análisis hasta aquí realizado es el relacionado con la capacidad y desarrollo de acciones investigativas por parte de las instituciones de Educación Superior. El Decreto 2745 en sus 10 artículos,

no hace alusión al proceso investigativo (optimistamente entendido como producción de conocimientos), lo cual permite afirmar que no es un requisito para establecer nuevos programas; complementariamente el Decreto 3191, tampoco lo relaciona como un deber ser de las instituciones de Educación Superior, y muy tímidamente se señala en el Artículo 82, párrafo segundo del Decreto 80: “En todo presupuesto, excepto el de las Instituciones Intermedias Profesionales, se incluirá como mínimo el dos por ciento (2%) de su monto total de los ingresos corrientes para fomento y desarrollo de programas de investigación”.

Se deduce básicamente que la ciencia, y la producción científica, no es tarea primordial de las Instituciones de Educación Superior, que confrontado con lo planteado por Rafael Eduardo Torrado (2) “La ciencia puede considerarse como la suma actual de conocimientos científicos, como una actividad de investigación o hasta como método de adquisición del saber, lo esencial de la ciencia es ser una actividad social e histórica, mediante la cual el hombre se apropia de “su” mundo, y por lo tanto, una práctica de producción de conocimientos que le permiten al hombre transformar la realidad (él y su entorno): *lo central de la ciencia es pues la investigación*”, puede afirmarse que si el trabajo de producción científica, no es exigencia para las instituciones de Educación Superior, entonces la norma no la asume como un centro de producción de saber y estimula un “orden de cosas” rutinario y repetitivo.

Decreto 3191 de Diciembre 1 de 1980

Por el cual se reglamentan las Unidades de Labor Académica de que trata el Artículo 40 del Decreto Extraordinario 80 de 1980.

El análisis de este Decreto debe ser concomitante con el que debe realizarse al Artículo 25 del Decreto 080 de 1980 mediante el cual se señalan las modalidades que comprende la Educación Superior a saber: formación técnica profesional, tecnológica, universitaria y de postgrado.

Inicialmente, hay que subrayar que entre las dos primeras no hay claridad en cuanto a la definición de sus ámbitos educativos o de desempeño. ¿Acaso será el tiempo que dure la “carrera” o, el número de asignaturas vistas o desarrolladas? ¿Será su trabajo en relación con la producción de saber? Todo parece indicar que en la perspectiva de “diversificar” (léase discriminar), se optó, por criterios considerados (3) “arbitrarios culturales”, es decir, su razón de ser no está claramente sustentada.

De otra parte, llegar hasta niveles de “señalamiento” concreto del número, cantidad o porcentaje de contenidos que deben conformar los denominados *campos de formación* (se buscó y hasta el momento no se ha encontrado la concepción normatizada de lo que se entiende por tal), no puede interpretarse sino como un mandato imperativo —de forzosa aceptación— de la manera cómo deben dinamizar la actividad académica las instituciones que ofrecen programas en esta modalidad.

Si las Unidades de Labor Académica (U.L.A.S.) fueron concebidas inicialmente como un elemento *de planeación del trabajo académico*, esto no se logró,

y el mayor número de instituciones, por no afirmar que la totalidad, la entendieron como un requisito exigido, por parte del organismo que tiene la función de evaluar y supervisar la Educación Superior en Colombia, o sea, el ICFES.

No son pocos los análisis que al respecto de las U.L.A.S. se han desarrollado, y pocas no son las experiencias que narran que en su cumplimiento se adelantó un proceso mecánico soportado en la ayuda de “calculadoras” que permitieran trasladar la organización académica por créditos, al sistema exigido por la norma, o sea las U.L.A.S.

Otro elemento a destacar, es que si bien las instituciones “cumplieron” con la estructuración de los programas en U.L.A.S., no tanto se puede afirmar que en su desarrollo se tenga la misma actitud, es decir, si en el Artículo 1 de Decreto 3191 se lee “La Unidad de Labor Académica es la medida del trabajo académico evaluable, realizado por el estudiante a través de experiencias de aprendizaje previstas en un programa de formación de educación superior”, la mayoría de docentes universitarios hacen caso omiso de ello, y persisten en su práctica tradicional. A las U.L.A.S., le sucede lo mismo que a las “parcelaciones” que se hacen al iniciar el año lectivo: hay que hacerlas porque las exigen, pero que se tengan como un elemento que oriente y organice el trabajo académico, en la actualidad, es una ilusión.

La actitud mecánica en el trabajo de estructuración por U.L.A.S., consolida la afirmación de la carencia de una innovación curricular y por lo tanto, la supremacía de una atmósfera de acomodación rutinaria.

Artículo 182 y 183 del Decreto 080 de 1980

Relacionado con la Inspección y Vigilancia de las Instituciones de Educación Superior.

Se lee en el artículo 182: “Sin perjuicio de la facultad que para dirigir, reglamentar e inspeccionar la instrucción pública nacional corresponde al Presidente de la República, la suprema inspección y vigilancia de las Instituciones de Educación Superior, oficiales y no oficiales que al Estado le asigne el Artículo 41 de la Constitución Política será ejercida por el Gobierno Nacional de acuerdo con las disposiciones del presente Decreto, con inmediata colaboración del ICFES”.

Artículo 183: “La inspección y vigilancia tiene por objeto procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

Sobre las instituciones de utilidad común que sean autorizadas para desarrollar programas de Educación Superior la facultad antes expresada se ejercerá, además en orden a que sus rentas se conserven y apliquen exclusivamente al objeto educativo previsto por los fundadores”.

En los numerales anteriores, se mostraba la influencia o mejor la intervención estatal en lo referente a los procesos académicos que desarrollan las instituciones y se puntualizan los artículos que le dan esas facultades legales. Al respecto se puede señalar:

Resulta oportuno resaltar la presencia gubernamental en cuanto al valor y las tarifas de matrículas y derechos académicos que deben cobrar las instituciones, con el fin de evitar un manejo arbitrario y un tanto desproporcionado que afectaría la posibilidad de ingreso y permanencia de un vasto número de aspirantes a la Educación Superior, además, de acuerdo con los principios constitucionales, es una acción que debe ejercer el Gobierno.

Lo que no aparece como aceptable, es la intervención casi imperativa que el Gobierno, a través del ICFES, viene ejerciendo en lo relacionado con los procesos académicos; desafortunadamente se advierte, una actitud fiscalizadora que riñe con la naturaleza de fomento, que debe y tiene que materializar el ICFES; además, resulta poco explicable que se fiscalicen y supervicen procesos que se desconocen en sus aspectos esenciales, por ejemplo, algunas iniciativas institucionales, son descalificadas por no ajustarse a los principios de "escuadra y cartabón" que señala la norma, y que viene a sustentar la hipótesis que inicialmente se planteó. Por ello, es necesario señalar "que la suposición equivocada de considerar suficientes las leyes y los planes para transformar la educación, sin voluntad política y académica para ejecutarlos, han ocasionado en buena parte la crisis de la educación a la cual hoy nos vemos enfrentados" (4).

A manera de reflexión final de este análisis, resulta de capital importancia consignar lo planteado por el doctor Augusto Franco (5) a raíz de la expedición de la reforma: "Las normas expedidas y muy específicamente el Decreto 80 de 1980 obedecen a dos fuerzas, a saber: la corriente de lo existente, de la tradición y la dinámica de la innovación y del porvenir. La primera fuerza se manifiesta en el hecho de que no existen grandes y revolucionarias innovaciones en la Ley, ni hay por decir así, una planeación y programación muy dinámica hacia el futuro, más bien se organizan las instituciones existentes en diversas modalidades, se legisla teniendo en cuenta los problemas más comunes de la administración de las universidades de su profesorado, de los estudiantes, del nacimiento y crecimiento de las instituciones. Y, es dinámica y se proyecta hacia el futuro en cuanto que crea un sistema con objetivos, consigna una serie de principios universales que de poder ser desarrollados con amplia libertad y responsabilidad, darían base a fructíferas innovaciones, o de ser usadas por mentes inescrupulosas podrían ser la fuente de los retrocesos. Comparada con otras reformas se puede afirmar que es un esfuerzo plausible, cuyos frutos únicamente serán visibles a finales del siglo, dependiendo todo, como es obvio, de la calidad de las personas que manejen la Ley".

REFLEXIONES PARA UNA MODIFICACION CONCEPTUAL NORMATIVA

Resulta poco académico elaborar un ensayo que de cuenta de una serie de aspectos que cuestionan la validez de un proceso, y quedarse en ello, razón por la cual, en esta parte del trabajo, se precisarán algunos aspectos que de ser tenidos en cuenta contribuirán a la estructuración de una alternativa académica, que atienda niveles de reflexión, indagación, iniciativa y creatividad tendientes a modificar o reconceptualizar procesos básicos de la Educación.



Inicialmente, hay que insistir en que lo planteado por los Decretos 2745 y 3191, como exigencias a las instituciones que pretenden ofrecer programas de Educación Superior, *no deben enfatizar el carácter informativo de sus requerimientos*, sino concretar los aspectos de creación y aporte, basados en la libertad y autoridad que da el saber, por ello es necesario que:

1. Los procesos de investigación y evaluación permanente, caractericen y enmarquen todas las propuestas de diseño y desarrollo curricular, dado que éste último debe entenderse como un hacer continuo. La investigación y

evaluación puntual deben destacarse, primero por su carácter finalístico y segundo porque han contribuido a la actual situación de inercia académica que abriga a la mayoría de instituciones de Educación Superior.

2. Las acciones de contextualización (Macro-Micro) se asuman como un mecanismo real y válido para lograr la retroalimentación permanente del proceso adelantado, en la medida que se conciban como los espacios concretos en donde se desarrolla la acción educativa, y las circunstancias específicas que determinan su dinámica, nutridos permanentemente por el poder que tiene el conocimiento propio de la comunidad arraigado en su saber específico o saber objetivado.
3. Se reflexione sobre algunas denominaciones que se han convertido en lugar común del proceso curricular (perfil, área, campo de formación, asignatura) donde se destaque el carácter dinámico, complejo, cuestionable e indeterminado que encierra la naturaleza de los mismos, en la perspectiva de contribuir a una asimilación crítica y racional de la labor curricular como objeto de conocimiento.
4. Se abogue por un trabajo permanente de reflexión y discusión que respalde la redefinición y reorientación conceptual y normativa de la labor curricular actual, que tienda a buscar niveles de participación más activa y protagónica de las instituciones de Educación Superior, en la conducción y orientación de su propio desarrollo.
5. Se fomente la posibilidad de entender el trabajo académico como un espacio para la corporatividad de estudiantes y docentes frente al saber, y superarse el concepto de universidad como una estructura rígida donde se privilegia lo cuantitativo frente a lo cualitativo, los resultados frente a los procesos y lo coyuntural frente a lo estructural.

A manera de conclusión, podría anotarse, que lo planteado contribuye significativamente a la confirmación de la hipótesis que guió la elaboración de este ensayo, sin embargo, se es consciente de la limitación y alcance de la misma, razón por la cual se advierte una expectativa real de poder continuar reflexionando sobre el particular en procura de perfilar alternativas concretas que oriente el desarrollo ulterior de la Educación Superior en Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Mockus, Antanas. *Tecnología Educativa o Taylorización de la Educación*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1984.
2. Torrado, Rafael Eduardo. *Formas y Métodos de Investigación*. ASCUN-ICFES. Tercer Seminario General. 1985-1987.
3. Orozco, Luis Enrique. Charlas y Disertaciones en el Magister de Dirección Universitaria. Universidad de Los Andes, Julio/88.
4. López Nelson, Mantilla Magdalena y otros. *Currículo y Calidad de los Programas a Distancia en Colombia*. COLCIENCIAS, Noviembre de 1988.
5. Franco Arbeláez, Augusto. La Reforma Universitaria Colombiana de 1980. In *Revista Colombiana de Educación* N° 5 Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 1980.