

Carlos Arturo Gómez Trujillo**

Políticas públicas en educación en zonas fronterizas*

Policies you publish in education in frontier zones

Recibido: 9 de septiembre de 2013 / Aceptado: 25 de octubre de 2013

Palabras clave:

Derecho, Educación superior,
Políticas Públicas.

Resumen

Las zonas fronterizas son regiones de características particulares en las que confluyen culturas y desarrollos de dos países, lo que configura dinámicas y condiciones especiales en cuanto a educación se refiere. El caso de la aplicación de políticas públicas educativas en la frontera colombo venezolana resulta de singular interés dadas las transformaciones que se han dado en las últimas décadas en ambos países. Se propone un análisis del concepto y desarrollo de políticas públicas, así como sus proyectos de renovación en educación superior. Finalmente, se presenta la aplicación de políticas públicas educativas realizada en la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta y las implicaciones para la zona fronteriza.

Key words:

Right, Higher Education,
Public Politics.

Abstract

The border areas are regions of particular features in the developments where cultures and two countries, which configures dynamic and special conditions in education is concerned. The case of the implementation of educational policies in the Colombian Venezuelan is of particular interest given the changes that have occurred in recent decades in both countries. It proposes an analysis of the concept and policy development and renovation projects of public policy in higher education. Finally, we present the implementation of educational policies conducted at the University Simon Bolivar, sectional Cucuta and the implications for the border.

* Artículo resultado de investigación realizada en la Universidad Simón Bolívar –Extensión Cúcuta–, con el fin de analizar su incidencia y aportes como institución privada en la educación superior en la frontera.

** Abogado, Universidad Libre; Magister en Derecho Administrativo, Universidad Libre. Contador Público, Universidad Francisco de Paula Santander. Docente Programa de Derecho. Universidad Simón Bolívar. cargotru@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El concepto de políticas públicas se puede resumir como un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad, bien sea de tipo educativa, económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras, implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas. Desde esta mirada, el desarrollo de políticas públicas implica un esfuerzo mancomunado de múltiples actores de la sociedad en procura de mejores condiciones para las personas.

Para el caso de políticas públicas educativas, los últimos 20 años permitieron incrementar la oferta de programas de educación superior y elevar los indicadores de cobertura. Sin embargo, este desarrollo no ha sido suficiente para dar solución a la compleja problemática educativa que enfrenta actualmente el país. De ahí que, actualmente se encuentra en curso una modificación de la política pública en educación superior, que pretende generar una propuesta más integral y sostenible, en el mediano plazo para dar respuesta a los problemas existentes.

En zonas fronterizas confluyen situaciones particulares que obligan a realizar adaptaciones específicas a la aplicación de políticas públicas, con el fin de garantizar la armonización de las diferencias que generan las propuestas normativas de cada país para la educación superior. Se presenta un análisis de la experiencia de la aplicación de políticas públicas en la Universidad Simón Bolívar, extensión Cúcuta como referente de los aportes que puede generar el sector pri-

vado en el desarrollo de educación superior en zona fronteriza.

Lo político y lo público

Al considerar el tema de políticas públicas es necesario clarificar que no se hace referencia a un asunto de manejo de políticos o de gobiernos, sino que se trata de un tema que involucra a la sociedad en general. De hecho, la política es una invención humana que nació cuando las comunidades se dieron cuenta de que su destino no era indeterminado, sino que estaba sujeto a la toma de decisiones por parte de los seres humanos. Así, se inició la transformación de una sociedad arraigada en el pensamiento mágico, a otra que empezó a considerar que podía tomar decisiones comunes para mejorar sus oportunidades de supervivencia y paulatinamente tuvo que añadir reglas para ordenar esas decisiones, lo que dio lugar a organizaciones políticas, es decir comunidades de ciudadanos con funciones definidas.

Esta concepción participativa es sinónima de ciudadana o pública y desde la antigüedad en Grecia con el surgimiento de la democracia, hizo necesaria la deliberación o la discusión como actividades indispensables para la acción. De ahí se retoma la idea de considerar la política como un asunto público, vinculado a la vida personal de cada ciudadano, lo que permite entender la dinámica resultante que da lugar a que muchas personas se unan para reconocer la importancia de ciertos problemas y a proponer las eventuales soluciones.

En sincronía con el planteamiento anterior,

es importante considerar que el término público se encuentra en el origen de la palabra misma, puesto que parece proceder del término latino para pueblo, *populus*, y el término para madurez, *pubes*. Es decir, la palabra hace referencia un grupo de personas responsables o una sociedad de ciudadanos. Por ello, debe entenderse como público quienes comparten el vecindario, la universidad, o el país, es decir, aquellos conocidos o desconocidos que comparten intereses y con quienes se debe trabajar para alcanzar objetivos comunes, lo que debe traducirse en conexiones o relaciones productivas, que conduzcan a que la sociedad civil se haga visible.

Una aproximación al concepto de política pública

La bibliografía consultada sobre el tema, permite encontrar múltiples concepciones. Según Alejo Vargas, la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2001, p. 57). Jorge Iván Cuervo señala al referirse a las políticas públicas que son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2007). Salazar define las políticas públicas como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como problemáticas (Salazar, 1999). No obstante, existe una definición más integradora, Velásquez considera política pública “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con

la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez, 2009).

Los anteriores planteamientos integran la participación del Estado y el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social (ONG, gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil) a partir de un asunto socialmente problematizado, generador de procesos sociales, que resume necesidades y demandas y que los actores interesados acuerdan instalar en la agenda. Visto así, existe un proceso en el cual el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas.

De otro lado, siguiendo a Roth, es importante considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. Es decir, es necesario que la institución estatal asuma la tarea de lograr los objetivos deseados, a través de un proceso destinado a cam-

biar situaciones percibidas como problemáticas. Este planteamiento ratifica la estrecha relación que existe entre la acción gubernamental y los actores sociales, es decir, que la política pública configura una construcción social (Roth, 2002).

Con respecto a la evolución histórica de las políticas públicas, es necesario reconocer que su expansión está ligada a las transformaciones del Estado ocurridas a mediados del siglo XX, específicamente aquellas que generaron el llamado Estado de Bienestar a partir de la Segunda Guerra Mundial, y que en ese entonces responsabilizaron al Estado de la totalidad de la gestión social, dejando por fuera lo no estatal de las decisiones del desarrollo (López, 2007). En América Latina, particularmente en los últimos veinte años, esa dinámica de toma de decisiones institucionales en principio, ha ido evolucionando y permitiendo niveles de participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y evaluación de políticas que tienen impacto sobre las unidades territoriales de los Estados de la región.

En Colombia, a raíz de la incorporación de la democracia participativa como presupuesto fundamental de la Constitución de 1991 y de la aceptación de una sociedad multicultural y diversa, se afianza la necesidad de crear referentes teóricos y metodológicos que de alguna incidirían en la importancia de democratizar el gobierno en todas sus expresiones, dado que los habituales problemas de las políticas sociales y económicas de inequidad, de pobreza, inequidad, violencia, corrupción influyen en el funcionamiento del Estado y en la conformación de la agenda política (Roth, 2002).

Políticas públicas en educación superior

La referencia a las políticas educativas en las universidades colombianas no es tarea fácil. Por lo general, están encriptados en las estrategias generales del Estado Comunitario, la Seguridad Democrática y la llamada *Revolución Educativa*, políticas soportadas desde las aristas económicas sociales y políticas y culturales, como se demuestra, entre otras, en la Agenda Visión 2019.

La acción del Estado colombiano se configuró en forma más clara a partir de la expedición de la Ley 30. Desde entonces, son múltiples las intervenciones ocurridas y fueron fuertemente influenciadas por las tendencias neoliberales internacionales. De especial importancia ha sido el proceso de transformación que ha sufrido la administración gubernamental para la educación superior dando como resultado que en los últimos 10 años, el Ministerio de Educación Nacional se centrara en los siguientes objetivos:

- Ampliar la cobertura con calidad, lo cual se ha venido cumpliendo mediante las actividades orientadas al apoyo a la gestión de las instituciones de educación superior, creación de los centros regionales, estrategias para disminuir la deserción, uso de nuevas metodologías y tecnologías.
- Aseguramiento de la calidad, para lo cual se ha requerido la articulación de la educación no formal y continua con la educación formal y el sistema nacional de formación para el trabajo; definición de condiciones mínimas y estándares de competencias para programas; diseño e implementación del sistema de

aseguramiento de la calidad; y diseño, aplicación y análisis de los exámenes de Estado de calidad de la educación superior (MEN, 2011).

Sin embargo, la Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN, considera una prioridad adelantar una evaluación sistemática y objetiva de los resultados, el impacto de transformación, las principales limitaciones que se encuentran en el ejercicio de las políticas, pues existen aspectos problemáticos que son reconocidos por el sector.

El análisis realizado por ASCUN se resume en los siguientes puntos críticos en la aplicación de la política pública educativa en la educación superior (ASCUN, 2012).

- La necesidad de que se abandone la pretensión de homogenizar, estandarizar o uniformizar con las mismas políticas todos los casos y modalidades.
- Ausencia de una relación con la educación media, problemas de acceso y brechas entre educación media privada y pública.
- Afectación de la autonomía universitaria con reglamentación que limita la función social de la universidad.
- Formas indiferenciadas de conceptualizar y operacionalizar la calidad que no promueven la identidad ni la pertinencia social, ni resaltan los esfuerzos de las instituciones de educación superior para el mejoramiento propio y de los niveles educativos precedentes.
- El desfinanciamiento estructural que sufren las universidades estatales y la necesidad de lograr esquemas financieros que permitan un verdadero desarrollo del sector.
- La consideración de la educación superior como un sistema de producción en cadena de profesionales y de medir los resultados en términos meramente cuantitativos.
- Las grandes diferencias en las capacidades institucionales, denota que no se tiene claridad sobre cuáles son las dimensiones propias de una educación superior que pueda responder a las necesidades y aspiraciones de las regiones del país.
- La actual estructura normativa de la educación superior es uniforme y se convierte en un esquema formal que orienta hacia la homogeneidad. No hay vías para plantear nuevos desarrollos en áreas de innovación y en programas no tradicionales en campos y niveles que requiere el país para su transformación productiva.
- Dificultades para la promoción del nivel de formación y perspectivas de desarrollo docente.
- Limitados procesos y mecanismos para promover la internacionalización de la educación superior.
- Altas cifras de deserción estudiantil. Para el año 2012, el porcentaje nacional fue de 45 %.

A través de estos planteamientos se evidencia que existe una necesidad sentida de repensar las políticas de educación superior en función de los potenciales y del papel estratégico que pueden desempeñar las universidades, para contribuir con el mejoramiento y cambio de las condiciones actuales y el rediseño de un futuro promisorio y benéfico para todos los ciudada-

nos, en el corto, mediano y largo plazo. De hecho, actualmente se está diseñando una reforma a la política pública de educación superior para el período 2014-2033, lo que ha configurado un momento histórico y una oportunidad para participar en su construcción.

El Consejo Nacional de Educación, CESU, el máximo organismo asesor de política en educación superior, concebido desde la Ley 30 de 1992 como un órgano colegiado y representativo de todos los estamentos del sistema de educación superior, ha liderado la construcción de las convocatorias a nivel nacional para que los distintos actores gubernamentales, académicos y sociales hagan sus aportes, realizando encuentros regionales, recepcionando documentos técnicos, opiniones y percepciones de todos los interesados en la educación superior.

Los principales retos del sistema identificados en el proceso de diálogos son: Favorecer las condiciones de acceso y aumentar la cobertura, mejorar la calidad y pertinencia de la educación, lograr más cantidad y efectividad en la financiación, identificar el sistema de ciencia y tecnología que atienda a las expectativas del país. Asimismo, los temas relacionados con política educativa que se muestran con mayor frecuencia en los documentos y las propuestas recibidas son: Autonomía, Calidad, Diversidad, Equidad, Gobierno, Pertinencia y Sostenibilidad.

Para ASCUN (2012) la tarea de formulación de políticas, debe reconocer que las actividades universitarias se tienen que mover en el ámbito de las políticas generales en lo que se refiere a mundialización, globalización, internacionalización y regionalización; estas políticas están

signadas por el riesgo y la enorme capacidad de conflicto; deben estar animadas por grandes propósitos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o las Metas 2019; y deben considerar los desarrollos en CT&I, tanto para aplicarlos al interior de las instituciones, como en la orientación para el incremento de la competitividad del país.

De ahí que, el documento propuesto por la Mesa de Trabajo de ASCUN proponga la consolidación de un sistema dual público-privado, la construcción de un sistema de formación internacionalizado y con instituciones de excelencia, promover un sistema descentralizado y arraigado en las regiones, un sistema de educación superior diferenciado y complementario, la adecuada articulación entre la educación superior y la educación básica y media, el fortalecimiento de la gobernabilidad de las instituciones de educación superior y la promulgación de una ley estatutaria en educación superior (ASCUN, 2013).

La política pública en la zona fronteriza, el caso de la Universidad Simón Bolívar, extensión Cúcuta

Tal como se ha presentado en este documento, la construcción y desarrollo de políticas públicas de educación superior configura un proceso que intenta integrar las voces de distintos actores gubernamentales, académicos y sociales interesados en solucionar problemáticas que han sido debidamente analizadas y reconocidas. Sin embargo, las múltiples diferencias existentes en las regiones colombianas, motivan a considerar un análisis de este importante proceso en la zona fronteriza colombo-venezolana, dadas las par-

ticuliaridades que genera para la educación superior.

Para ello es importante considerar que las zonas fronterizas más que espacios geográficos que establecen límites a la soberanía del Estado entre dos o más países, son espacios dinámicos que Ramírez (2008) señala:

Han surgido en virtud de procesos históricos previos, simultáneos o posteriores a la fijación de límites territoriales entre las naciones. Aunque la definición de límites internacionales trató de separar inicialmente los espacios y las poblaciones de frontera, en muchos casos la interacción espontánea entre unos y otras continuó, dando lugar a una permanente deconstrucción y reconstrucción geográfica y humana (p. 135).

De ahí que, las zonas fronterizas se vivencien como espacios o un área de contacto o interacción en los aspectos de orden social, político, económico, ambiental y cultural; y que no siempre obedecen a decisiones estatales lo que se traduce en continuas reconfiguraciones y en la construcción de reglas propias, que entran a regular los vacíos presentes por el desconocimiento de la zona por parte de los sistemas políticos (García, 2011).

Para contextualizar las diferencias que caracterizan a la zona fronteriza de Norte de Santander –Estado Táchira–, considerada la más dinámica, hay que transportarse casi 30 años atrás cuando representantes de la región presentaron ante el Parlamento andino, la propuesta de conformación de zonas de cooperación, que ya para la década de los 90 se propuso la conformación de las llamadas Zonas de Integración Fronteriza

(ZIF), que a pesar de haber presentado múltiples dificultades para su implementación, la dinámica de la región en el contexto de la globalización, continúa generando la necesidad de avanzar en la generación de nuevas formas de cooperación y de interacción entre los actores de la región.

Con relación a la educación superior, la zona fronteriza ha generado un fuerte desarrollo en la oferta educativa en los últimos 20 años. Actualmente se encuentran en funcionamiento en Norte de Santander, siete instituciones de educación superior, que ofertan en conjunto 277 programas con registro calificado y tres con acreditación de alta calidad, que benefician a 58.394 estudiantes, para una cobertura de 44,9 % para el año 2012. Esta situación demuestra la sincronía de desarrollo de la política pública encaminada al fortalecimiento de la cobertura y de la calidad superior.

La participación de la Universidad Simón Bolívar en este desarrollo ha sido ampliamente reconocida en la región. Hoy la institución, se consolida como una importante institución privada que además de ofertar un atractivo portafolio de servicios educativos, contribuye fuertemente a los indicadores de cobertura educativa, facilitando el acceso a sus aulas, gracias a su demostrada calidad educativa, organización de procesos y costos coherentes con las características socioeconómicas de la región.

Cabe resaltar que la zona fronteriza privilegia oportunidades de trabajar en pro de la internacionalización de la educación, en este sentido la Universidad Simón Bolívar ha ido gestionando importantes convenios con reconocidas universidades venezolanas., situación que facilita el

desarrollo de actividades conjuntas de intercambio académico, investigativo y de proyección social, dadas las condiciones de cercanía geográfica existentes.

Entre otros desarrollos, vale la pena mencionar como ejemplo, que el acceso a estudiantes extranjeros que actualmente cursan estudios en este claustro, quienes aprovechando las bondades que establece el Convenio Andrés Bello para homologación de títulos académicos obtenidos en ambos países, se motivan a cursar estudios en Cúcuta, dado el prestigio que caracteriza a la educación superior en la región.

Finalmente, es importante ratificar que siendo la Universidad Simón Bolívar una institución de carácter privado ha consolidado un prestigio en la zona fronteriza, generando importantes aportes a la implementación de la política pública educativa, a partir del liderazgo y gestión visionaria de su líder Tomás Wilches, quien ha entendido las características cambiantes de la región para desarrollar estrategias que han contribuido al fin último de las políticas públicas, el cual es el mejoramiento de las condiciones de educación superior para la sociedad colombiana, y en este caso, la de quienes conforman las zonas fronterizas.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas configuran procesos complejos en los que interactúan múltiples actores para gestionar y poner en ejecución importantes propuestas tendientes a fortalecer la organización social y a solucionar aquellas pro-

blemáticas reconocidas como relevantes para el desarrollo de una región o un país.

Tal como lo han analizado los expertos y quienes somos actores activos en los procesos relacionados con la educación superior, las políticas públicas vigentes han sido influenciadas por las dinámicas de la globalización y aunque en los últimos 20 años el país ha avanzado en algunos indicadores importantes en la búsqueda de mejores estándares, es también cierto que las políticas vigentes se han quedado obsoletas para dar respuesta a las complejas situaciones que enfrenta el sector, lo que amerita una nueva construcción de cara a las necesidades actuales y con posibilidad de adaptarse a situaciones futuras ya claramente previsible. Las políticas públicas de educación superior deben considerar las particulares características y potencialidades de las zonas fronterizas, para favorecer el fortalecimiento de procesos de cooperación existentes y el desarrollo de iniciativas especiales que integren políticas de ambos Estados. La experiencia desarrollada por la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, es ejemplo del liderazgo y el aporte positivo que puede generar en una institución de educación superior en zonas fronterizas.

REFERENCIAS

Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN– (2010). *Hacia una nueva dinámica social de la educación superior. Documento de Políticas 2010-2014*. Recuperado el 15 de septiembre de 2013 del sitio web http://ascun.org.co/images/documentos_de_documentos/documento_politicas_completo_final.pdf

- Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN– (2012). *Desarrollo humano sostenible y transformación de la sociedad. Política pública para la educación superior y agenda de la Universidad, de cara al país que queremos*. Bogotá. Recuperado el 1 de octubre de 2013 del sitio web http://www.ascun.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=1246
- Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN– (2013). *Política pública y sistema de educación superior en Colombia. Documento de la mesa temática política pública y educación superior*. Bogotá. Recuperado el 10 de septiembre de 2013 del sitio web http://ascun.org.co/images/documentos_de_documentos/documento_politicas_completo_final.pdf
- Consejo Nacional de Educación Superior –CESU– (2013). *Lo que opina y espera Colombia de su educación superior, con miras a la proyección de una política pública al respecto*. Recuperado el 18 de septiembre de 2013 del sitio web <http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/>
- Cuervo, J. I. (2007). “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”. En *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- García, J. L. (2011). *Desarrollo de la ciudad de San José de Cúcuta en el marco de la Integración Binacional Colombo-Venezolana. Entre la integración comercial binacional y el desarrollo local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Tesis de Grado. Recuperado el 20 de septiembre de 2013 del sitio web <http://www.bdigital.unal.edu.co/5283/1/80853725.2011.pdf>
- López Becerra, M. (2007). El asunto de las políticas públicas. En *Revista Luna Azul*. Manizales. Recuperado el 16 de septiembre de 2013 del sitio web http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=330
- Ramírez, S. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. En *Revista Estudios Políticos*. Medellín (32), pp. 135-169. Recuperado el 30 de agosto de 2013 del sitio web <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudios-politicos/article/viewFile/1251/983>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar Vargas, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una definición del concepto de política pública. En *Revista Desafíos*. Bogotá. (20), pp. 149-187.