

Agenciando la educación superior en Colombia: la consolidación de un modelo gerencial en la actividad de fomento

Higher education in Colombia as an agency: the consolidation of a model management in such development activity

VIVIANA DÍAZ PERILLA

Abogada con Especialización en gerencia de Negocios Internacionales de la Universidad del Rosario, Graduada en Administración Pública de la E.N.A École National d'Administration, y D.S.U en Derecho Administrativo de la Université Panthéon Assas París II. Profesora e investigadora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. viviana.diaz@urosario.edu.co.

Recibido: 15 de Octubre de 2011
Aceptado: 30 de Noviembre de 2011

RESUMEN

Habida cuenta de la importancia que para el desarrollo de un país tiene la educación, y de manera más precisa, la educación superior y del importante número de reformas de la que ha sido objeto con ocasión de la reforma constitucional de 1991 y de la puesta en marcha del proceso de modernización del Estado, resulta interesante analizar dichos cambios desde varias perspectivas: en primer lugar, la evolución legislativa, en segundo lugar, la manera como se ha dado vida a dichos planteamientos legales al interior de la administración pública, fundamentalmente en lo relacionado con los modelos de gestión adoptados y finalmente de los resultados obtenidos hasta hoy. En este artículo resultado del proyecto de investigación "Modelos de administración pública", iniciado en el mes de enero de 2010 dentro de la línea tendencias y perspectivas del derecho administrativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, institución que financia el proyecto se enfatiza en una de las actividades más importantes que debe ser desarrollada al prestar el servicio de educación: el fomento, que se presenta como indispensable para el aseguramiento del objetivo más importante en el marco de un verdadero Estado social de derecho: la democratización de la educación superior en Colombia.

Palabras clave: Educación Superior, Modernización, Actividad de Fomento, Modelos de Gestión pública.

ABSTRACT

Considering the importance that education bears for a country's development –especially in higher education–, the significant number of reforms that Colombian education has suffered due to the constitutional reform of 1991 and the implementation of the State modernization process, it seems enticing to analyze such changes from various perspectives. Firstly, from legislative evolution view, and secondly, from how such legal approaches have been conceived inside public administration, mainly in relation to management models adopted and finally, from up-to-date results.

For such purposes, this article focuses on one of the most important activities of Colombian education to be developed when rendering educational services, that is to say, promotion, which appears as an indispensable activity to ensure the most significant goal within the framework of an actual social state based on the rule of law: democratization of higher education in Colombia.

Key words: Higher Education, modernization, promotion activity, public administration models.

Introducción

La educación es base fundamental para el desarrollo del país, por lo que al reformarse la Constitución Política en 1991, se le dio el carácter de derecho fundamental y de servicio público inherente a la función social del Estado, al tiempo que se consolidó la autonomía universitaria como principio rector de la educación superior.

Debe recordarse que la reforma de la Constitución política estuvo motivada de manera importante, por la necesidad de modernizar el Estado, por lo que, con posterioridad a su expedición, se dio inicio a un movimiento de armonización legal que permitiera el desarrollo de las actividades a cargo del Estado de manera acorde con los nuevos mandatos.

Es por ello que puede afirmarse que la expedición de la nueva constitución marcó el inicio de la modernización de la educación en Colombia. Habiendo transcurrido ya casi veinte años desde que se originó dicha transformación, es posible hacer un análisis de la forma en la que se ha dado vida a la misma tanto a partir del estudio del desarrollo legal y reglamentario, como de los resultados obtenidos hasta el momento.

Así las cosas, se tomará como punto de análisis una de las actividades más importantes que forman parte de la prestación del servicio de educación, la actividad de fomento focalizándola, para los fines de este escrito, al ámbito de la educación superior. De acuerdo con lo anterior, se buscará establecer de qué manera los diferentes gobiernos han entendido desarrollar dicha actividad, qué aspectos abarca, qué objetivos se han buscado a través de su ejercicio y si eventualmente nuestro modelo confunde funciones ajenas a las de fomento y las consecuencias que se desprenden de dicha confusión.

Ello obliga a plantearse de qué manera se ha entendido dar vida a la modernización del sector y en especial, si la realización de dicha tarea ha obedecido a la puesta en marcha de los modelos de gestión que han acompañado estos mismos procesos en otras latitudes o si por el contrario, se han desarrollado mecanismos propios de gestión.

Del mismo modo, se pretende responder si el modelo o los modelos implementados permitieron alcanzar objetivos más acordes con el reconocimiento del estado social de derecho tales como la equidad, la democratización, la participación; si permitieron o no modificaciones en las relaciones entre la administración y los ciudadanos o si el esquema anterior se mantiene pero bajo la perspectiva de un estado más pequeño en tamaño y más austero en políticas sociales. En otras palabras, si el discurso eficien-

tista adoptado entiende la eficiencia como la reducción del gasto público "hacer más con menos", o si va más allá incluyendo también cambios en la relación con el ciudadano y da una dimensión nueva al alcance de los derechos de los ciudadanos buscando el reconocimiento real de los mismos.

Para ello, se partirá de un breve análisis de las causas que llevaron a priorizar dentro de las agendas de los gobiernos de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, las políticas de modernización del Estado y de los distintos modelos que fueron surgiendo como mecanismos facilitadores de las diferentes reformas que fueron implementadas en ejercicio de dicho propósito (1), para luego centrar un análisis similar en el sector de la educación y particularmente en la educación superior, dando cuenta de los resultados del balance efectuado (2), a partir del cual se evidencia la necesidad de enfatizar en políticas de fomento como parte de la actividad de la administración (3), finalizando con un recuento evolutivo de la legislación y de la implementación de las políticas de fomento en el país (4).

La metodología empleada para el desarrollo del presente artículo corresponde a la aplicación del método socio jurídico siguiendo la clasificación desarrollada por Bunge (1981) en la que se distinguen dos tipos de saberes científicos: los formales, que tienen por objeto el estudio de entes ideales creados por la razón, y los fácticos, cuyo objeto de conocimiento son los fenómenos empíricos. Desde este punto de vista, para efectuar el análisis de la manera en que se ha desarrollado la actividad de fomento de la educación superior, se partió del análisis de la legislación que ha acompañado las diferentes etapas del proceso de modernización directamente relacionadas con el sector, para después pasar a hacer el análisis de los resultados obtenidos en el transcurso de dichas etapas.

1. Necesidad de modernizar y distintos modelos propuestos

Muchas fueron las razones que llevaron a los gobiernos del país de fines de la década de los ochenta e inicios de la década de los noventa, a tomar la decisión de dar inicio al proceso de modernización del Estado. Dentro de ellas se encuentran, la necesidad de mejorar el desempeño estatal, de adaptarse a las nuevas tendencias económicas y políticas distantes del modelo centralista, proteccionista, cerrado e intervencionista imperante hasta entonces y a presiones internacionales que condicionaban la financiación de proyectos al inicio de la tarea modernizadora del Estado.

La modernización del Estado es un proceso continuo en el que aún nos encontramos y que ha venido concretán-

dose a través de reformas de tipo transversal que tocan todos los sectores de la actividad nacional tales como, la adopción, a nivel económico, del modelo de apertura e internacionalización, a nivel político, fiscal y administrativo, de la descentralización, y a nivel de administración pública, de reformas estructurales, de mejoramiento del elemento humano y de reducción del tamaño del Estado que buscaron asegurar el cumplimiento de las tareas estatales con una mayor eficiencia y eficacia.

En lo directamente relacionado con el funcionamiento del Estado, se acudió a lo que en su momento se consideró como novedoso: la integración de elementos propios de la administración privada a la gestión administrativa pública, buscando superar el modelo burocrático cuyos resultados no fueron satisfactorios.

En ese sentido, se introdujeron una serie de cambios a los cuales confluyen los principios de eficacia y eficiencia con el de legalidad, los que, con ocasión de la expedición de la Constitución política de 1991 adquirieron rango constitucional (Martin, 2005).

Dichos cambios obedecieron a la nueva lógica gerencial que se impuso, de acuerdo con la cual, el ciudadano es visto como un cliente cuya satisfacción se convierte en el objetivo principal para la administración y por ende, los mecanismos de evaluación de resultados adquieren un rol determinante. Del mismo modo, se busca reducir los costos y tamaño del Estado como parte de la aplicación de los postulados de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las tareas estatales; a esta manera de manejar administrativamente el cumplimiento de las tareas estatales, se le denominó *new public management*.

La aplicación de éstas nuevas herramientas, si bien, permitió renovar la forma en la que tradicionalmente se venía abordando lo público, no resultó suficiente por sí sola para alcanzar los objetivos macro que la sustentaron, por lo que enfrentó varias críticas que a la postre llevaron a consolidar un nuevo modelo.

Ese nuevo modelo, que se denominó gobernanza, integró otros elementos sin que ello significara reevaluar completamente el modelo anterior; sino que, por el contrario, muchas de las herramientas aportadas por el modelo gerencial se mantuvieron y a ellas se sumaron elementos que buscaron dar respuesta a las principales críticas esgrimidas al modelo de la nueva gerencia pública.

De esta manera, se abrió un espacio importante a otros actores en las tareas que hasta el momento eran de resorte exclusivo de las autoridades públicas, de forma tal que las organizaciones privadas, la sociedad civil y en gene-

ral, los ciudadanos, vieron redefinido su rol como clientes del Estado pasando a ser, en adelante, participantes directos en las actividades de la administración.

Estos cambios se ven reflejados en la normatividad expedida con posterioridad a la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional en los distintos sectores que forman parte de la vida administrativa nacional.

Así, por ejemplo se destacan la ley 27 de 1992, mediante la cual se adoptaron disposiciones en materia de carrera administrativa, la ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, la ley 87 de 1993, a través de la que se establecieron normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, la ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, la ley general de educación o ley 115 de 1994, la ley 152 de 1994, en la que se establece la ley orgánica del plan de desarrollo, la ley 344 de 1996 de racionalización del gasto público, la ley 489 de 1998, nuevo estatuto de la administración pública y la ley 790 de 2002, mediante la cual se expedieron disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública, dentro del marco de una gran reforma gerencial planteada en el año 2002, entre otras.

Como se ve, esta amplia gama de normas tienen en común además de la implementación y desarrollo de novedosas herramientas gerenciales, la búsqueda por alcanzar mayor eficiencia en el desarrollo de las tareas del Estado, objetivo al que no escapa un sector que, como la educación nacional, está tan estrechamente ligado con el proceso de modernización del Estado y en general, con el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del país y de los ciudadanos.

2. El sector de la educación propiamente dicho

La modernización del Estado debe incluir no solamente una transformación del rol que éste está llamado a desempeñar y de la forma en que va a ser asumido, lo cual suele estar acompañado por una transformación institucional, sino que además, debe abarcar también una transformación del rol del ciudadano, y especialmente de la concepción y manejo de su intervención en los asuntos públicos.

Partiendo del hecho de que las posibilidades de desarrollo y bienestar social del país están directamente relacionadas con el acceso al empleo y la disminución de la pobreza, y que éstas a su vez dependen de la adecuada capacitación de los ciudadanos, resulta innegable que cualquier programa de modernización del Estado bien concebido debe considerar reformas en materia de edu-

cación buscando tanto una mayor cobertura como una mejor calidad en la prestación del servicio, por lo cual, dentro del conjunto de leyes anteriormente enunciadas, vale la pena destacar la ley 30 de 1992, que organizó el servicio público de educación nacional así como la ley 115 de 1994 conocida como ley general de educación, que pretendieron dotar al sector de la educación con mejores herramientas gerenciales para asegurar la prestación del servicio de educación dentro de los más altos estándares de calidad al servicio del ciudadano, del mercado laboral, y por ende, del desarrollo del país.

Ello permite concluir que el objetivo subyacente en la necesidad de formular una adecuada política de educación es permitirle al país contar con un capital humano más preparado para asumir los retos mismos que implican los avances modernizadores. Percepción que se comparte a instancias gubernamentales, al reconocer que la educación es, en primer lugar, un “elemento fundamental para abordar el siglo XXI, caracterizado por las sociedades del conocimiento y de la información en el nuevo contexto de la “aldea global. (República De Colombia, Ministerio de Educación Nacional, 2001, P.21) en segundo lugar, es un “factor de convivencia, paz, tolerancia y participación ciudadana”, y finalmente es “el elemento por excelencia para enfrentar los nuevos retos de la sociedad del conocimiento (República De Colombia, Ministerio de Educación Nacional, 2001, P.21).

Sin embargo, dicha necesidad contrasta con los resultados poco alentadores del balance que se efectuó con anterioridad a las reformas propuestas, particularmente en la educación superior. Uno de los puntos más críticos es el relacionado con la democratización de la educación superior en términos de oportunidades de acceso, equidad regional y calidad educativa.

Los resultados del balance evidenciaron una altísima concentración de población estudiantil en las cuatro principales ciudades del país Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla que no se compadece con la densidad de la población potencial de estudiantes de nivel superior en otros rincones de la geografía nacional, lo cual impide que la Universidad cumpla con una de las funciones sociales a las que está llamada, incidir de manera directa en el desarrollo regional equitativo en el país.

Las instituciones de educación superior, deben asumir un papel como facilitadoras y promotoras de procesos de desarrollo local y regional, (Gómez, 1994.P.56) deben convertirse en ámbitos de formación de profesionales cuya formación vaya más allá de los saberes propios de una ciencia, propiciando la formación de ciudadanos integrales que puedan asumir con responsabilidad los espacios

de participación que en su favor se han reconocido a nivel constitucional y legal.

Otro punto crítico es la directa relación que existe entre las variables: índice de pobreza y acceso a la educación superior; de modo que, a mayor índice de pobreza menores posibilidades de acceso a la educación superior. La oferta de cupos en las instituciones públicas es muy reducida y los cupos disponibles son altamente competidos lo que contrasta con los elevadísimos costos de las matrículas en las instituciones privadas.

En estas circunstancias, las necesidades de diversos sectores sociales quedan desatendidas dificultando el acceso al mercado laboral formal y adecuadamente remunerado. Es por ello que la ampliación y diversificación de la oferta se imponen como necesidades urgentes si se quiere lograr una verdadera democratización de la educación superior. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que todo proceso que busque la ampliación de la oferta educativa superior debe procurar mantener e incrementar la calidad de dicha oferta de forma tal que no se genere una nueva inequidad encubierta.

Así las cosas, se advierte que la actividad de fomento es la llamada a agrupar un conjunto de actividades encaminadas a aumentar la cobertura de la educación superior, a democratizar su acceso y a ampliar su oferta manteniendo una preocupación constante por mejorar la calidad y pertinencia de los programas que se ofrecen en el país.

3. Actividad administrativa: la actividad de fomento

Las actividades de carácter administrativo que ejerce el Estado a través de las instituciones que forman parte de la administración pública, dentro de las cuales se encuentra la actividad de fomento, deben ser desarrolladas de conformidad con un conjunto de principios constitucionalmente previstos dentro de los cuales se encuentran la descentralización, la legalidad, la coordinación, la igualdad, la jerarquía, el interés y dentro de ellos, vale la pena resaltar los de eficiencia y eficacia, en los cuales, además, se soportan los postulados propios de el modelo gerencial o new public management al que ya se ha hecho referencia.

...La Eficacia consiste en la consecución de fines de interés general, buscando la calidad de los servicios y la buena gestión económica. El principio de eficacia busca, mediante su inspiración, que la administración pública cumpla los objetivos fijados en los servicios prestados a los ciudadanos, pero con la obligación de ir más allá del mero cumplimiento,

buscando garantizar unos índices de calidad óptimos (Escuela de Administración Regional, 2009).

Por su parte,

...el principio de eficiencia, que complementa al de eficacia, atiende a la optimización en el uso de los recursos materiales y humanos para la consecución de los fines planteados y la mejora de la calidad de los servicios, condicionando la toma de decisiones para lograr mayores logros a menores costos (Escuela de Administración Regional, 2009).

De acuerdo con ello, la actividad de fomento, que, se reitera, forma parte de una de las funciones administrativas de mayor importancia, al permitir el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, debe ser desarrollada siguiendo los principios mencionados y en su planeación y ejecución podrá descubrirse el modelo de administración por el que se ha optado y la forma en la que el Estado ha entendido abordarla.

La actividad de fomento consiste en la realización de determinadas acciones por parte de la Administración Pública a fin de promover o estimular la realización de ciertas actividades por parte de los particulares, actividades que son consideradas de interés público. Dicha actividad de la Administración no implica una imposición sino una ayuda para la realización de la actividad económica en cuestión.

La actividad de fomento implica entonces, una decisión previa al diseño de los planes y políticas tendientes a estimular una determinada actividad, con miras a identificar aquellas actividades que deban ser consideradas como prioritarias por estar estrechamente ligadas al crecimiento económico o social del Estado, al mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, o de manera más general, al cumplimiento de objetivos de interés general, lo cual va a justificar dicha forma de actividad de la administración.

En el ejercicio de la actividad, se genera una relación jurídica en la que pueden distinguirse tres elementos: en primer lugar, los sujetos, dentro de los que la administración pública es el sujeto activo y los sujetos pasivos son los administrados, en segundo lugar, el objeto, que no es otro distinto a los fines de interés público, en otras palabras, la actividad que se quiere estimular y finalmente el contenido, que simboliza la modalidad utilizada para alcanzar el objetivo propuesto.

En cuanto a las modalidades de la actividad de fomento, pueden definirse como los mecanismos concretizados en estímulos a los particulares para que desarrollen determi-

nadas actividades con miras a satisfacer una necesidad de interés general.

La doctrina española ha clasificado dichos mecanismos en tres grupos de medidas: las honoríficas, las económicas y los estímulos jurídicos, siendo los dos últimos los de mayor importancia y utilización práctica (Escuela de Administración Regional, 2009).

En cuanto a las medidas honoríficas, éstas están más dirigidas hacia la obtención de un determinado comportamiento por parte de los administrados a través del reconocimiento social por actitudes suyas que se consideran sobresalientes, el cual se concreta mediante la concesión de títulos nobiliarios o de condecoraciones civiles y militares, etc.

Tratándose de medidas económicas, puede afirmarse que son a las que se acude en mayor medida y con mayor éxito para incentivar a los particulares, éstas constituyen un "cauce para orientar la actividad económica en la dirección que la administración pública considera como deseable para la satisfacción del interés público" (Escuela de Administración Regional, 2009).

Dentro de las medidas económicas encontramos un primer grupo en donde al implementarlas no se genera un gasto directo para la administración, entendido éste como una erogación de dinero, es el caso de las exenciones o de las desgravaciones fiscales y un segundo grupo en el que si se requiere un desembolso de dinero por parte de la administración, dentro de las que se encuentran los subsidios, las primas y los premios e incentivos en efectivo.

Finalmente, en cuanto a los estímulos jurídicos, éstos pueden ser vistos como la posibilidad que concede la administración pública a los particulares de ostentar una determinada posición jurídica que puede considerarse como privilegiada como por ejemplo la concesión de los derechos de explotación a quienes descubran minas o aguas subterráneas etc.

4. La actividad de fomento de la educación superior en Colombia, origen y evolución

Teniendo en cuenta la necesidad de democratizar el acceso a la educación superior en el país, lo que se traduce en nuestra realidad en el aumento de la cobertura tanto a nivel territorial como socioeconómico y del incremento de la oferta con calidad de los programas educativos, se requiere implementar acciones de fomento de la actividad educativa dotadas de novedosos instrumentos acordes con las necesidades del sector en el marco de un Estado social de Derecho.

El hecho de reconocer mediante disposición constitucional a la educación, el carácter de derecho fundamental y de servicio público cultural inherente a la función social del Estado así como la necesidad de modernizar el Estado motivaron la reforma, en 1992, al sistema de educación superior mediante la expedición de la ley 30 que derogó el Decreto Ley 080 de 1980.

El Decreto Ley 080 de 1980 fue bastante criticado pues se consideró que no cumplía con la tarea de fijar unos parámetros que le permitieran al sector educativo avanzar en tareas tan importantes como la investigación científica o el aumento de cobertura educativa, sino que por el contrario, hizo mucho énfasis en otros aspectos que si bien son importantes para el funcionamiento del sector, no son suficientes por sí solos tales como el organigrama institucional del sistema de educación superior y lo relativo a la inspección, vigilancia y control, lo cual le mereció ser considerado como un decreto más policivo que instructivo.

Del mismo modo, llama poderosamente la atención el hecho de que en ninguno de sus apartes se ocupa de la actividad de fomento individualmente considerada, a lo que se suma el hecho de que al ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior), se le reconocen amplias competencias en materia de inspección, vigilancia y control y por ende, en materia sancionatoria, dejando de lado actividades más acordes con las de fomento.

Es solamente a través del ejercicio de esa función de inspección, vigilancia y control que se nutre una incipiente actividad de fomento al consignarse en el artículo 189 que el valor de las multas recaudadas por el ICFES debe destinarse al fomento de la actividad científica, sin establecer lo que debe entenderse por actividad de fomento ni un marco de ejercicio de dicha actividad.

Fue dentro del marco de la reforma administrativa de 1968, una de las más importantes en el país, que el antes denominado Fondo Universitario Nacional, adoptó el nombre de Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior y la naturaleza jurídica de Establecimiento Público adscrito al Ministerio de Educación Nacional¹.

Por lo tanto, el origen y las actividades asignadas al ICFES se remontan a 1954, cuando a través del Decreto 3686 de ese año, se creó el Fondo Universitario Nacional con la finalidad de capacitar a las futuras clases dirigentes del país en las diferentes ramas del saber y de la técnica y de aprestar las universidades colombianas.

Para ello se le atribuyeron tres grandes funciones: a) Coordinar los esfuerzos de las diversas Universidades e institutos universitarios del país, en orden a elevar el nivel de la enseñanza superior en Colombia, no sólo para llenar las exigencias oficiales, sino para adelantar programas en el campo de la docencia y la investigación dentro de la lícita iniciativa científica y las características propias de cada institución, b) Contratar con destino a las Universidades oficiales que lo soliciten, profesores, investigadores, técnicos y artistas, con el objeto de robustecer las cátedras que lo requieran y atender aquellas que el progreso y las necesidades del país reclamen y c) Organizar cursos para posgraduados en las Universidades e institutos universitarios escogidos para tal fin, previo estudio por el Consejo Directivo del Fondo de sus condiciones, ventajas y programas, y del profesorado que los ha de atender.

Como se puede ver, para ese momento, la actividad de fomento estaba dirigida exclusivamente a fortalecer la calidad de las Universidades, de los programas académicos y de la investigación científica del país, a través de la vinculación de personal docente e investigador calificado y del desarrollo de programas y el Fondo no se había visto dotado de competencias en materia de inspección, vigilancia y control.

La atribución de esta categoría de competencias se dio posteriormente, en el año de 1976, cuando el ahora, ICFES, fue reestructurado por primera vez; dicha reestructuración no afectó su naturaleza jurídica, permaneciendo como establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional, pero si tuvo incidencia directa en las actividades que estaba llamado a realizar, las cuales pueden agruparse en tres categorías, de una parte, se le confirió el carácter de auxiliar del gobierno nacional en lo relativo a la inspección y vigilancia de la educación superior, de otra, se le encargó la tarea de prestar asistencia técnica y administrativa a las universidades y finalmente se le dio la facultad de reglamentar el servicio nacional de pruebas.

Una segunda reestructuración del ICFES se presentó cuatro años después con la expedición del Decreto - Ley 81 de 1980 y tuvo como origen legal la expedición del Decreto 80 de 1980, mediante el cual se organizó el sistema de educación post- secundaria. En esta nueva reestructuración, se hizo evidente la necesidad de incrementar la intervención del ICFES como un órgano auxiliar del gobierno para el ejercicio de las funciones que constitucionalmente le corresponden con respecto a la educación superior, lo cual trajo como consecuencia un aumento importante en las asignaciones que debía cumplir.

Dentro de la amplia gama de asuntos que debía manejar, se subrayan los siguientes:

¹ El Fondo Universitario Nacional fue reorganizado mediante el Decreto extraordinario 3156 de 1968.

- La posibilidad que se le dio de influir de manera directa en las normas relativas a la educación superior al atribuírsele de manera expresa la función de elaborar y proponer proyectos de normas reglamentarias.
- La adopción de las medidas necesarias para que no se confunda el principio de la libertad de enseñanza con el de la libertad de empresa.
- El fomento a la preparación de docentes y de investigadores y el perfeccionamiento de los existentes.
- La promoción y coordinación de asesorías y servicios a las instituciones del sistema con miras a su desarrollo y progreso y la aprobación para la creación de instituciones de educación superior.
- La evaluación periódica de las instituciones de educación superior y de los programas que ofrecen.
- Ejercer la inspección, vigilancia y control de las instituciones de educación superior.

Del mismo modo, y dentro del mismo decreto, se creó al interior del ICFES, una unidad administrativa especial que asumiría el servicio nacional de pruebas. También se creó el Comité de Planeación de la Educación Superior, como órgano asesor del ICFES, con importantes funciones especialmente en materia de proposición de políticas y planes de desarrollo de la educación superior y en particular, las dirigidas a cubrir las necesidades de las distintas regiones del país.

Tal como se mencionó antes, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, se hizo necesario adaptar el marco normativo con el que se venía desarrollando la actividad de educación superior a los nuevos mandatos y principios de ejercicio de las funciones estatales. Así las cosas, y teniendo en cuenta que al tratarse de educación superior, la Constitución le dio el carácter de derecho fundamental y de servicio público con una función social y además se reconoció el principio de la autonomía universitaria como principio fundante del Estado, se expidió en 1992 la ley 30 de ese año, que se ocupó de organizar el servicio público de la educación superior.

La mencionada norma, no se ocupa de definir cada una de las actividades que forman parte de la prestación del servicio público de educación superior, por lo que se evidencia confusión, entre otras, en los objetivos que se espera alcanzar a través de la actividad de fomento y los que se buscan mediante la inspección y vigilancia.

La ley dedica el capítulo VII a las actividades de fomento, inspección y vigilancia. Es importante mencionar que por primera vez se reconoce un espacio en la normatividad general del sector a la actividad de fomento; sin embargo, no deja de resultar llamativo el hecho de que no exista una separación entre dos actividades tan distintas y que

al ejercicio de ambas actividades se les de un marco orientador idéntico que lo que hace es recordar el marco constitucional de prestación del servicio de educación superior. Ello invitaría a pensar que no se ha reconocido a la actividad de fomento un rol tan importante como el que debería tener para el mejoramiento del servicio de educación, y que la ley 30 sigue fiel a la tradición de sus antecesoras en cuanto a dar mucha más importancia a inspeccionar, vigilar y controlar que a fomentar.

Las actividades de fomento, inspección y vigilancia están a cargo del Presidente de la República, quien, por expresa disposición constitucional, puede delegarlas en el Ministro de Educación Nacional, de modo tal que para efectos de inspección y vigilancia, ésta será ejercida por el Gobierno Nacional con asesoría de un organismo vinculado al Ministerio creado por la misma ley al que se le atribuyeron funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría denominado Consejo Nacional de Educación Nacional (CESU) en cuya integración se destaca la presencia con voz pero sin voto del Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Nacional (ICFES).

Este Consejo Superior se vio atribuidas algunas de las funciones que tradicionalmente venía asumiendo el ICFES y unas nuevas en las que se empieza a ver de una manera más clara la decisión del Gobierno Nacional de implementar la política de modernización del Estado a través de la inclusión de elementos gerenciales en los distintos sectores y en este caso, en el sector de la educación.

De este modo, en el mismo lenguaje de la ley se aprecian innovaciones al darle mucha importancia al manejo de las actividades a través de la organización de sistemas de información que faciliten la labor administrativa al interior del conjunto de entidades que integran el sector y específicamente las relacionadas con la acreditación y la información.

De conformidad con el desarrollo e implementación de sistemas de información, se creó el sistema nacional de acreditación, del cuya creación puede decirse que obedeció a la necesidad de garantizarle a la sociedad que las instituciones que hacen parte del sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propios objetivos dándole gran importancia no solo a los procesos de evaluación por resultados, propios de la nueva gerencia pública, sino también a la autoevaluación, gran novedad que se genera dentro de la concepción de responsabilidad social que deben asumir las instituciones de educación superior.

De otra parte, el objetivo fundamental del sistema nacional de información de la educación superior es divulgar

la información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del sistema, lo cual forma parte del concepto macro de derecho a la información, el cual es a su vez condición fundamental para el ejercicio del derecho de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos consagrado en la constitución de 1991.

Así mismo, se puede encontrar la implementación de centros de información y de documentación que permitirán realizar una mejor planeación y los estudios de base necesarios para la presentación de iniciativas reglamentarias o de políticas públicas para el sector, así como mayor cercanía con los usuarios del servicio.

En ese mismo orden de ideas, se resalta la importancia que le da la ley a la tecnificación de los procesos de evaluación, especialmente de la calidad de las instituciones de educación superior y de sus programas y en general, del intento por crear nuevos órganos más técnicos y especializados para asumir de mejor manera las actividades que se consideraron como de mayor relevancia para mejorar la prestación del servicio público.

A título de ejemplo de dichos órganos, se encuentran los Comités Asesores, creados para coadyuvar en las tareas asignadas al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), que fueron concebidos como espacios de asesoría y de reflexión permanente para el estudio y sugerencia de políticas que permitan el logro de los objetivos de la educación superior y el de los específicos de las instituciones que agrupan.

Dentro de ese grupo de órganos asesores, se destaca la creación de los denominados "Comités Regionales de Educación Superior" (CRES), que cumplirán actividades de asesoría al ICFES, las cuales estarán dirigidas al cumplimiento de tres objetivos fundamentales: la coordinación de esfuerzos regionales para el desarrollo de la educación superior regional, actuar como interlocutor válido para efectos de discusión y diseño de políticas, planes y proyectos de educación superior regional y contribuir en la evaluación compartida de programas académicos.

La creación de los CRES es el resultado de la puesta en marcha de la política de descentralización que consagró la Constitución política de 1991 y que por ende, están llamados a convertirse en potenciales herramientas para favorecer dos de los aspectos tenidos como críticos para la educación superior en Colombia: la inequidad regional tanto en oferta de calidad como en acceso de la población a ese nivel educativo y la política de fomento de la educación superior.

Como medida complementaria, la ley de educación superior estableció la posibilidad de que las instituciones de educación superior celebren contratos para la prestación del servicio de educación superior con las entidades territoriales, lo cual está consignado en el artículo 131 de la mencionada ley.

Dicha actividad de fomento de la educación superior en Colombia se dejó a cargo del ICFES que mantiene en la ley 30 de 1992 la naturaleza de establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación. Sin embargo, y tal como se ha venido mencionando, dichas tareas no son exclusivas ni son las más importantes, más bien tienen un carácter marginal si se tiene en cuenta que, de la lectura del artículo 38 de la ley 30, se desprenden once funciones que deben ser atendidas por el ICFES, de las cuales solamente cinco están vinculadas con la actividad de fomento propiamente dicha.

Pese a que, como se mencionó, el principal órgano que se ve atribuidas funciones en materia de fomento de la educación superior es el ICFES, no es el único puesto que además de los órganos asesores que, como vimos, también inciden en la elaboración y aplicación de la política de fomento, la ley 30 de 1993, le atribuyó expresas funciones en esa materia al Consejo Nacional de Educación Superior.

En efecto, el artículo 127 de la ley de educación superior, establece que el Consejo debe colaborar con el Estado en su función de promover y orientar el desarrollo científico y tecnológico, de acuerdo con lo establecido por la ley 29 de 1990, la cual está vigente y mediante la que se dictaron disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

La palabra fomento, viene del latín *fomentum*, que se define como la protección, amparo o impulso que se le brinda a algo o a alguien, por lo que, naturalmente, la actividad de fomento se encuentra vinculada con la puesta en marcha de verbos tales como incentivar, incitar, promover, facilitar, iniciar, provocar, impulsar, suscitar, comenzar, estimular, de los cuales solo algunos están muy escasamente citados en el capítulo que la ley consagra a la actividad de fomento.

Así las cosas, y de conformidad con lo estrictamente consignado en la ley, las actividades que en la actualidad están directamente relacionadas con la actividad de fomento y que deben ser cumplidas por el ICFES son:

- Estimular la cooperación entre las instituciones de educación superior y de éstas con la comunidad internacional.

- Estimular al interior de las instituciones de educación superior el perfeccionamiento de sus procedimientos de autoevaluación.
- Fomentar la preparación de docentes, investigadores, directivos y administradores de la educación superior.
- Promover el desarrollo de la investigación en las instituciones de educación superior.
- Estimular el desarrollo de las instituciones de educación superior en las regiones, así como su integración y cooperación.

Si se analiza cada una de estas acciones de fomento propuestas a nivel legal, se puede deducir que las prioridades en este sector, por lo menos a la luz de la ley 30 de 1992 en Colombia son: la internacionalización de la educación superior, el aseguramiento de la calidad mediante mecanismos de autoevaluación y de mejoramiento del personal docente, la investigación científica y el “desarrollo” de las instituciones de educación superior en las regiones.

Si se tiene en cuenta que los problemas más críticos que afronta la educación superior en Colombia tienen que ver con su democratización, lo cual se traduce en escasa cobertura, dificultades de acceso con equidad de la población a la educación superior, los altos costos de la educación de calidad, la proliferación de instituciones que actúan movidas por un interés meramente mercantilista y no de función social y la reducida oferta en las distintas regiones, y que, además, por mandato constitucional la educación superior tiene el carácter de servicio público cultural con una función social, el objetivo macro de las políticas de fomento del Estado debería poder resumirse en una sola palabra: la universalización del servicio.

Para alcanzar ese objetivo de universalización, las acciones de fomento que establece la ley 30 de 1992 resultan insuficientes pues, tal como se expuso, la cobertura y el acceso no son visibles como prioridades dentro de las actividades establecidas. Si a esto se suma, el cúmulo de funciones de carácter sancionatorio, derivadas del ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control que se mantienen a cargo del ICFES y que de manera equivocada, han sido prioritarias frente a la actividad de fomento, resulta evidente que se requiere modificar la manera en la que se aborda el tema.

En el mismo orden de ideas, la ley 30 a través del artículo 117, establece la obligatoriedad, para las instituciones de educación superior, de adelantar programas de bienestar universitario, las cuales define como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psico-afectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo, de conformidad con las políticas, que

en materia de bienestar universitario, defina el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Para facilitar el cumplimiento de esta tarea, el CESU deberá crear un fondo de bienestar universitario, cuya administración fue atribuida, en ese mismo artículo, al ICFES, aumentando el cúmulo de tareas distintas a las de fomento a un organismo cuya actividad en el plano de la realidad dista mucho del objeto principal que plantea su denominación.

Pese al escaso desarrollo de actividades propias del fomento en el artículo que señala las funciones del ICFES, la ley 30 adopta algunas medidas importantes de fomento. Así, a través del artículo 124 consagra un importante incentivo económico, al establecer que las personas naturales y jurídicas que financien los estudios de sus trabajadores en instituciones de educación superior, podrán, para efectos tributarios, deducir dicho monto de sus costos de operación.

Esta, es claramente una medida cuya finalidad es estimular la financiación de la educación superior de los trabajadores por parte del sector empresarial al facilitar el acceso de un mayor número de colombianos a la educación superior permitiendo el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y especialmente las consagradas en los artículos 67, 68, 69, 70 y 71, de cuya lectura se infiere la necesidad de que el Estado, la familia y la sociedad, coadyuven eficazmente en el aumento de oportunidades educativas en los campos científico, técnico, artístico y profesional. Adicionalmente, el artículo 54 de la Constitución Política, en concordancia con el 53, establece como obligación del Estado y de los empleadores “ofrecer formación y habilitación técnica a quienes lo requieran” (Corte Constitucional, Sentencia C-022 del 27 de enero de 1994).

Del mismo modo, en el artículo 126 se establece la obligatoriedad para el Gobierno Nacional, de destinar recursos presupuestales para la promoción de la investigación científica y tecnológica de las universidades y demás instituciones de educación superior y señala además, como criterios de distribución de esos recursos la prioridad social y la excelencia académica. En este caso, está igualmente clara la presencia de una medida de fomento de carácter económico dirigida en este caso hacia uno de los aspectos prioritarios en materia educativa a la luz de la ley 30, la promoción de la investigación científica.

Como consecuencia de la expedición de la ley 30 de 1992 ha sido necesario reestructurar en varias oportunidades el ICFES. La primera reestructuración se presentó en 1993 mediante el decreto 1211, en el cual se aumentaron notablemente las funciones del instituto, particularmente las relacionadas con las políticas de regionalización y de aseguramiento de la calidad de la educación superior y

con la organización, desarrollo y coordinación de actividades de los Comités Regionales de Educación Superior, del Consejo Nacional de Acreditación y la consolidación del Sistema Nacional de Acreditación.

También es importante destacar que la finalidad de esta reestructuración no estuvo encaminada únicamente a armonizar la estructura interna del instituto con las disposiciones de la ley 30, sino que en ella jugó un papel determinante la necesidad de seguir nutriendo al sector de herramientas gerenciales que aseguraran un mejor funcionamiento y por ende, un mayor grado de satisfacción de los usuarios. Es así como, mediante el artículo 23, se estableció la obligatoriedad de diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno acordes con la naturaleza de sus funciones de conformidad a lo establecido por el artículo 269 de la Constitución Política.

Seis años después, el ICFES fue objeto de una nueva reestructuración mucho más amplia en la que se buscó establecer una estructura horizontal y flexible para la toma de decisiones, con mejores canales de comunicación y de interacción, fortaleciendo las áreas misionales, (ICFES, 2001, P.4) en consonancia con los principios establecidos en la ley 489 de 1998 que estableció el nuevo estatuto de la administración pública.

Como es natural, la aparición en el mundo jurídico de un nuevo estatuto básico de la administración modificó la hoja de ruta de las entidades estatales en cuanto a la forma en la que deben responder a los nuevos retos a los que está llamado el Estado y los cuales, de hecho, estuvieron en el origen de la concepción y adopción del mismo. Frente a este particular, valga la pena citar las apreciaciones que para el momento de la expedición de la ley 489 de 1998, tenía el director del Departamento Administrativo de la Función Pública:

...Tres son las notas características que afectan la administración y que hacen que el esquema de la reforma de 1968² no esté en capacidad de soportar la nueva realidad jurídica e institucional, estas notas son: la entrada vigencia de la Constitución de 1991, la transformación sustancial de la economía mundial afectada por la globalización, la apertura e internacionalización de los mercados y la transformación de la administración pública, que ha tenido que incorporar en su ámbito instituciones propias de la gerencia que antes se consideraron un privilegio exclusivo y excluyente del sector privado (Zuluaga, citado por Vidal Perdomo, 2005, P.106).

² En 1968 mediante los decretos 1050 y 3130 de ese año se estableció el primer estatuto de la administración pública.

Frente al último punto señalado en el texto de la presentación de la ley, son varios los aspectos que llaman la atención del decreto expedido un año después de la entrada en vigencia del nuevo estatuto de la administración pública. En primer lugar, al definir el objeto fundamental del ICFES, se menciona la búsqueda de la calidad del sistema educativo colombiano a través de la implementación de procesos de evaluación del sistema en todos sus niveles y modalidades, así como la vigilancia del sistema de educación superior con el fin de consolidar una cultura de la evaluación y la cualificación de la educación en Colombia de acuerdo con sus fines y objetivos, bajo principios éticos y participativos, en la búsqueda de la calidad.

Allí aparecen claramente nuevos elementos que nos permiten identificar la intención del gobierno nacional por integrar mecanismos que con anterioridad solo se encontraban en el ámbito de la gerencia privada dándole de este manera un giro a la forma en la que se conciben los objetivos y las misiones a cumplir en el ICFES. De este modo, la actividad de fomento desaparece del objetivo siendo desplazada por la calidad y la evaluación por objetivos.

Otra novedad a destacar es la relacionada con la mención de los principios bajo los cuales se perseguirán los objetivos en el sector de la educación superior, y, particularmente, el de participación, más propio del modelo de gobernanza que del gerencial y acorde con la noción de participación directa desarrollada en la Constitución Política de 1991.

El Decreto dedica una buena parte a reestructurar el organigrama interno de la entidad buscando fundamentalmente fortalecer las áreas misionales; para ello se consolidó la cultura de la planificación, propia de una administración gerencial, a través de la oficina asesora de planeación, cuyas actividades más importantes giran en torno a la elaboración de planes, proyectos y programas estratégicos de la entidad.

En ese mismo sentido, se destaca el interés del Gobierno Nacional por implementar sistemas de control que contribuyan a incrementar la eficiencia y la eficacia en las diferentes áreas de la entidad, así como garantizar la calidad de los servicios que ésta preste. Para ello, se dotó a la oficina de control interno de competencias para establecer los criterios, métodos, procedimientos e indicadores de eficiencia y de productividad para evaluar la gestión y proponer las medidas correctivas del caso si ello fuese necesario.

Dentro de ese mismo lenguaje eficientista, se estableció la obligación, en cabeza de la subdirección de monitoreo y de vigilancia, de diseñar un sistema de vigilancia y con-

trol que permitiera un monitoreo en tiempo real del cumplimiento de la misión de las instituciones de educación superior.

En cuanto a la actividad de fomento propiamente dicha, ésta quedó bajo la responsabilidad de la subdirección de fomento y desarrollo de la educación superior. Desde ya, vale la pena destacar que por primera vez se deslinda la actividad de desarrollo de las de aseguramiento de la calidad y vigilancia y control, lo cual, pese a estar excluido del objeto principal de la entidad, constituye un avance teniendo en cuenta que, en adelante, habrá tres subsecretarías distintas que deberán asumir, como debió ser siempre, tareas igualmente distintas.

Del análisis de la manera como se aborda la actividad de fomento, se concluye que, para el momento de la expedición del decreto había una cierta urgencia por incorporar y fomentar el uso de las TICs (Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación) al sector, al tiempo que la actividad de fomento parece centrarse en el desarrollo de la investigación, la internacionalización y el desarrollo académico, científico y tecnológico en las instituciones de educación superior dejando rezagados temas tan importantes como el aumento de la oferta académica, la cobertura o la equidad.

Paralelamente, se adoptaron nuevas disposiciones frente a la planta de personal. Así, y dentro del marco de las reformas gerenciales que penetraron la actividad estatal, se optó por profesionalizarla, buscando de esta forma garantizar una mejor prestación del servicio.

Si la expedición de la ley 489 de 1998 motivó una reestructuración del ICFES, otro tanto sucedió con la ley 790 de 2002, la cual formó parte del programa de renovación de la administración pública. Dicho programa, fue planteado en el plan nacional de desarrollo para el periodo 2002-2006 mediante el cual se introdujo la idea de establecer en Colombia el denominado Estado Comunitario, el cual en términos del Presidente de la época (Consejo Nacional de Planeación, 2003, P.16) apunta a un Estado al servicio del pueblo, no avaro con lo social, dedicado a la erradicación de la miseria a la construcción de la equidad social, a la apertura a los espacios de participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, su definición y vigilancia.

El programa de renovación de la administración pública incluyó criterios de productividad en el uso de los recursos, austeridad en el gasto y un agresivo fortalecimiento de las instituciones y su estructura orgánica con la finalidad de garantizar, bajo el supuesto del alcance de la sostenibilidad financiera, un adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Hacia un Estado Comunitario” se plantean varias estrategias para el mejoramiento de los distintos sectores y particularmente para el mejoramiento en cuanto a cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo, que constituyen lo que, en su momento se denominó Revolución Educativa.

Dicha revolución educativa se estructuró en cinco grandes programas, de los cuales 3 atañen directamente a la educación superior:

1. Ampliar la cobertura en la educación superior
2. Mejorar la calidad de la educación superior y
3. Mejorar la eficiencia del sector educativo

Como se mencionó antes, dentro del paquete de reformas que se plantearon dentro del programa de renovación de la administración pública, se expidió la ley 790 de 2002 para realizar la reestructuración de la rama ejecutiva, por lo que le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la república para reasignar funciones y competencias orgánicas entre entidades y organismos de la administración pública nacional. Ello, como es natural, incidió en el sector educativo al hacerse necesario trasladar al Ministerio de Educación las funciones de inspección y vigilancia que ejercía el ICFES y desarrollar las funciones de fomento y de evaluación de la calidad educativa con un mayor alcance tanto en cobertura como en calidad, tareas que se mantuvieron a cargo de las subdirecciones de fomento y desarrollo de la educación superior y de aseguramiento de la calidad del ICFES.

De esta manera, y por primera vez se separa el ejercicio de la actividad de vigilancia y control del de la de fomento y se empieza a perfilar dentro de las prioridades gubernamentales aunque estrechamente vinculada al aseguramiento y evaluación de la calidad, elemento al cual se le ha dado mayor importancia que a la actividad de fomento entendida como el incremento de la cobertura educativa.

Ello se ve claramente reflejado en el “nuevo rol” que se le dio al ICFES al pasar a ser la figura responsable del diseño, la aplicación, el análisis y la divulgación de los resultados obtenidos en las diferentes evaluaciones que se aplicarán en todos los niveles educativos tanto a estudiantes como a docentes y directivos de las instituciones educativas. Dentro de estas tareas, resalta la implementación del mecanismo “evaluar para mejorar” que busca elevar la calidad del sistema educativo colombiano.

De manera complementaria al programa de mejoramiento de la calidad de la educación superior, se encuentra el programa de mejoramiento de la eficacia del sector educativo, el cual se orienta hacia el replanteamiento y

modernización de sus estructuras institucionales, de sus procedimientos administrativos y de sus sistemas de supervisión e incentivos, de forma, que puedan obtenerse mejores resultados en términos de cobertura y de calidad (ICFES, 2001. P. 4).

De los lineamientos básicos establecidos en el programa de revolución educativa, y de lo anteriormente expuesto, puede concluirse que los mismos, tienen un enfoque claramente gerencial dirigido a la modernización del sector; dentro de ellos se destaca la creación de un observatorio laboral, el fortalecimiento del sistema nacional de información de la educación superior, cuya creación, de acuerdo con lo expuesto, se dio mediante la ley 30 de 1992 y cuya importancia ha venido aumentando con el tiempo al punto en el que en la actualidad, es una herramienta fundamental para la planificación y desarrollo de las políticas del sector pues a través suyo es posible efectuar un balance sectorial con mayor número de variables y con mayor nivel de precisión que del que podía alcanzarse unos años atrás. Éste es, en últimas, un mecanismo de medición de logros y de resultados que permite además, medir el impacto real de las reformas que se han venido implementando en los últimos años de naturaleza típicamente gerencial.

Tal como se ha venido sosteniendo, se evidencia una marcada tendencia hacia el reforzamiento de las políticas encaminadas al mejoramiento de la calidad educativa sin que se haya avanzado de manera homogénea en lo tocante a la actividad de fomento individualmente considerada, para la cual se previeron ocho programas:

1. Programa Nacional de Formación del recurso Humano de la educación Superior.
2. Mejoramiento de la calidad de programas académicos de la educación superior
3. Red Nacional universitaria
4. Fondo de Bienestar Universitario
5. Comités Regionales de Educación Superior CRES
6. Estudios de Base de la Educación Superior
7. Administración de la Hemeroteca Nacional Universitaria y
8. Organización de Eventos

Sin embargo, en materia de fomento se registra un esfuerzo económico para generar un aumento en el número de beneficiarios de la educación superior, mediante la autorización hecha a la Nación contenida en el documento Conpes número 3203 de 2002, para contratar empréstitos externos para la financiación del proyecto "Acceso con calidad a la educación superior en Colombia", que permitió que el ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el exterior) financiara el proyecto

ACCES que otorga créditos educativos a la población de bajos recursos para financiar sus estudios superiores.

En el año 2003, se hizo necesario analizar la necesidad y la viabilidad de efectuar una nueva reestructuración del ICFES motivada principalmente en el hecho de que se detectó paralelismo en las funciones entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES, por lo que, el Gobierno nacional aprobó mediante los decretos 2230, 2231, 2232 y 2233, de ese año la reestructuración de ambas entidades.

Mediante dicha reestructuración, se buscó además, reducir el gasto público en 14.575 millones de pesos anuales, es decir el 20 por ciento de los costos del sector educativo.

Uno de los puntos más importantes fue la creación de dos viceministerios: el de Educación superior y el de educación preescolar, básica y media. En cuanto a las tareas asignadas al viceministerio de educación superior están directamente relacionadas con el aseguramiento de la calidad, las funciones de inspección y vigilancia del sector y el apoyo a la gestión de las Universidades; por el contrario, en el caso del segundo viceministerio, fueron atribuidas funciones tendientes a aumentar tanto la calidad, como la descentralización y la cobertura escolar mediante la estructuración de programas con los cuales se quiere cobijar a estudiantes de poblaciones vulnerables como los niños desplazados, discapacitados, a quienes viven en áreas rurales dispersas y en comunidades negras e indígenas.

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que las prioridades gubernamentales tratándose de educación están claramente divididas. Así, el objetivo fundamental en cuanto a educación básica y media es aumentar la cobertura y la meta en educación superior está focalizada al mejoramiento de la calidad.

Dicha conclusión, encuentra más argumentos al analizar la forma en la que el decreto 2232 de agosto de 2003, que modificó la estructura del ICFES, describe el objeto de esa entidad. En efecto, en el artículo 2 se establece como objeto del ICFES "la evaluación del sistema educativo colombiano en todos sus niveles y modalidades y propender a la calidad de dicho sistema a través de la implementación de programas y proyectos de fomento de la educación superior, de acuerdo con las políticas trazadas por el Ministerio de Educación Nacional".

De lo allí consignado se desprende, que la actividad de fomento está siendo leída como medio y no como fin, perdiendo autonomía e importancia lo cual incide negativamente en la búsqueda de la democratización de la educación superior.

Una cosa es la actividad de fomento y otra muy distinta el aseguramiento de la calidad; sin embargo, esta inadecuada interpretación podría explicarse por la necesidad de dar respuestas gubernamentales al fenómeno de incremento acelerado de la oferta de educación superior privada que comenzó a darse hacia fines de los ochenta y que desplazó de manera importante a la pública produciendo como resultado que en la actualidad, Colombia posea uno de los porcentajes más altos de educación superior privada en el mundo (Orozco, 2005, P.2).

El problema no radica en el crecimiento de la oferta en sí mismo sino en la pobreza en la calidad de los programas llegándose a tal punto que el Banco Mundial sugirió que muchas de las instituciones de educación superior en Colombia graduaban estudiantes con un “entrenamiento irrelevante en habilidades necesarias para acceder al mercado laboral complicando su búsqueda y habilidad para encontrar un empleo estable” (World Bank, 2007, P.7).

Ante un panorama como el descrito, resulta apenas lógica la necesidad de implementar medidas de control y mejoramiento de la calidad de la educación que se ofrece en el país, pero sin olvidar que esa actividad no incide en la democratización de la educación superior, uno de los objetivos de la llamada revolución educativa.

Del mismo modo, al analizar las modificaciones introducidas por el decreto 2230 de 2003 respecto de la modificación de la estructura del Ministerio de Educación Nacional y particularmente, las consignadas dentro del artículo que define los objetivos que debe perseguir el sector administrativo de la educación, se observa que la orientación de las políticas y actividades está claramente diferenciada entre lo que se espera alcanzar en el nivel básico y medio y las metas fijadas para el nivel superior.

Así, de una parte, para la educación básica como objetivo se prevé el desarrollo de políticas de cobertura incluyendo las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, con criterios de acceso equitativo, permanencia y equiparación de oportunidades; de calidad, fomentando la evaluación sistemática y permanente, con planes de mejoramiento y la eficiencia, para que el Ministerio, entidades del sector y secretarías de educación tengan acceso a condiciones técnicas, tecnológicas, administrativas y legales para desarrollar procesos de modernización que faciliten su gestión.

De otra parte, el objetivo principal establecido para la educación superior está dirigido hacia la adecuada orientación, en el marco de la autonomía universitaria, garantizando el acceso con equidad a los ciudadanos colombianos, fomentando la calidad académica y la per-

tinencia de los programas, la eficiencia y la transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior e implementar un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con criterios de racionalidad, dejando un espacio muy reducido, dentro de las funciones del Ministerio a la formulación de políticas de fomento.

En consecuencia, en la estructura interna del Ministerio no se encuentra ninguna dirección o subdirección que tenga como tarea principal la actividad de fomento, la cual está comprendida dentro de las funciones que debe ejercer el viceministro de educación superior. En esa misma línea solo encontramos subdirecciones o direcciones de cobertura, descentralización y fortalecimiento a las entidades territoriales como dependencias del viceministerio de educación preescolar, básica y media, de desatendiéndose por esa vía necesidades que también se predicen respecto de la educación superior.

Tres años después, mediante el decreto 4675 de 2006, se modificó nuevamente la estructura del Ministerio de Educación Nacional, dejando intactos los objetivos de la entidad pero incluyendo una importante modificación frente a la manera de abordar la actividad de fomento al crear, bajo la dirección del viceministerio de educación superior, la dirección de fomento de la que forman parte dos subdirecciones: la de apoyo a la gestión de instituciones de educación superior y la de desarrollo sectorial de la educación superior.

Las funciones atribuidas a la dirección de fomento son:

1. Dirigir la realización de estudios sectoriales que sirvan de orientación en la formulación de políticas de educación superior.
2. Desarrollar planes y programas que permitan la integración entre la comunidad, el sector productivo y demás sectores con la educación superior.
3. Proponer criterios para la internacionalización de la educación superior.
4. Identificar los mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial en temas relacionados con la Educación Superior.
5. Proponer los criterios a tener en cuenta en el diseño de la política de financiación de los planes educativos de la Educación Superior.
6. Proponer criterios que permitan orientar y coordinar técnicamente la gestión de los delegados del Ministro de Educación Nacional ante los Consejos Superiores y Directivos de las instituciones de educación superior estatales.
7. Coordinar de manera integrada la programación y ejecución de actividades de asistencia técnica del Vi-

viceministerio de Educación Superior, para garantizar la pertinencia, coherencia y el aprovechamiento de los recursos disponibles.

8. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

En el desarrollo de estas funciones, el viceministerio cuenta con valiosas herramientas de gestión, particularmente, tres sistemas de información, el observatorio laboral para la educación y una trentena de proyectos en ejecución divididos en los frentes de : cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia.

En el SNIES (Sistema Nacional de Educación Superior), se recopila y organiza la información relevante sobre educación superior permitiendo hacer una mejor planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector.

Como parte del desarrollo de la función de fomento, se confió al centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes, el diseño del Sistema de Prevención y Análisis a la Deserción en las Instituciones de Educación Superior SPADIES, con la finalidad de conocer y evaluar las causas que impiden a los estudiantes de ese nivel educativo terminar satisfactoriamente sus carreras profesionales.

La importancia de este sistema es enorme si se tiene en cuenta que permite tener estadísticas sobre la deserción en las instituciones de educación superior, identificar los riesgos que llevarían a un estudiante a abandonar sus estudios y hacer seguimiento y evaluación a las estrategias diseñadas para solucionar este problema.

De otra parte, para facilitar a las instituciones de educación superior, el cumplimiento de los nuevos estándares de calidad, se creó el SACES, Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

La conjunción de estos sistemas, así como los resultados obtenidos en el observatorio laboral, permite contar con elementos de juicio confiables e integrales para, a partir de ellos, realizar ejercicios de formulación de políticas públicas e incluso de prospectiva para dar respuestas oportunas a las necesidades presentes y futuras del sector.

Dentro de la variedad de proyectos que se gestionan en el viceministerio de educación superior, seis están inscritos dentro del desarrollo de la actividad de fomento al tener como objetivo común el aumento de cobertura de la educación superior en Colombia: financiamiento de la demanda, fomento de la permanencia estudiantil, educación técnica y tecnológica, centros regionales de educa-

ción superior CRES, buscando carrera? Y apoyo y atención a la población diversa.

El programa denominado financiamiento de la demanda busca promover el ingreso y la permanencia a la educación superior en los estudiantes con méritos académicos que no cuentan con los recursos económicos suficientes. Para ello, se desarrollaron un conjunto de estrategias y de actividades tales como el ofrecimiento por parte del ICETEX, de becas dirigidas a grupos específicos con dificultades de acceso o alto riesgo de permanencia en la educación superior, tales como reservistas de honor, estudiantes con limitaciones, bachilleres con la distinción Andrés Bello, subsidio a los mejores bachilleres y personas con capacidades excepcionales. Igualmente, existen los créditos para estudios de posgrado en Colombia o el exterior, créditos condonables dirigidos a comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas, artistas y médicos residentes.

Del mismo modo, y dado que el diagnóstico del sector mostró que una de las mayores dificultades para alcanzar la equidad en el acceso a la educación superior en Colombia es el relacionado con el desequilibrio regional, se desarrolló un sistema de créditos a largo plazo con ocasión de la puesta en marcha del programa ACCES: Acceso con Calidad a la Educación Superior, el cual se creó con el objetivo de mejorar la cobertura de la educación superior y contribuir a la equidad social y regional y que ha beneficiado a estudiantes de los estratos menos favorecidos así como a los estudiantes de los CERES.

Los Ceres son el resultado de una alianza entre el Ministerio de Educación, los entes territoriales y las universidades oferentes de educación superior, que buscan llevar formación, educación técnica, tecnológica, profesional, a lugares marginados y al sector poblacional vulnerable socioeconómicamente.

De acuerdo a la información oficial del Ministerio de Educación³, los resultados que arroja este proyecto pueden ser calificados como satisfactorios pues señala que el ICETEX ha destinado una inversión de \$ 2 billones 882 mil millones, con la que ha beneficiado a 285.579 estudiantes, de los cuales el 87% son de estratos 1, 2 ó 3. Para el periodo comprendido entre 2003 y 2009, se logró legalizar 185.562 créditos nuevos por la línea ACCES y 103.928 créditos nuevos por las demás líneas del ICETEX.

También señala que de los créditos entregados a través de la línea ACCES durante los años mencionados, 176.078 se

³ Ver: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-235082.html>

adjudicaron a estudiantes de estratos 1, 2 y 3, lo que equivale a un 94,9% del total de créditos. Dentro de la misma línea, se observa que el nivel de formación con mayor número de créditos otorgados es el universitario con 87,9%, seguido del nivel tecnológico con 7,6%. En términos de equidad de género, el 55,7% de los créditos de la línea ACCES se entregaron a Mujeres y el 44,3% a Hombres. De acuerdo a la asignación de los créditos ACCES por departamento, se observa que el 55,3% de estos créditos está concentrado en Bogotá, Atlántico, Valle del Cauca, Antioquia y Santander; los demás departamentos del país concentran el 44,7% restante.

De otra parte, a través del programa denominado "fomento de la permanencia estudiantil" se espera disminuir la deserción por cohorte al 25%, para lo cual los sistemas de información han sido una herramienta fundamental de apoyo para la planificación y proyección de acciones al permitir hacer un seguimiento y una medición del nivel de deserción estudiantil y de las causas de la misma. Financiamiento de la Demanda.

De la información recaudada en el sistema de prevención y análisis de la deserción en las instituciones de educación superior, pudo establecerse que la causa principal de este fenómeno no es económica sino académica, por lo que, las estrategias desarrolladas al interior del programa se dirigieron a fortalecer el apoyo académico a los estudiantes matriculados en las instituciones de educación superior en las que se detectaron mayores dificultades (36 a nivel nacional).

Luego de la aplicación de esta estrategia, se observó que la tasa de deserción anual promedio de las instituciones apoyadas disminuyó de 13,2% en 2007 a 11,5% en 2008, porcentajes que fueron comparados con los de las instituciones que no recibieron apoyo en las que aumentó el índice de deserción en una proporción del 10,7% en el 2007 al 12,1% en 2008⁴, por lo cual se decidió abrir una nueva convocatoria ampliando la cobertura del programa. Esta tarea ha sido enriquecida con una labor paralela de índole pedagógica realizada a través de talleres de socialización, foros regionales e internacionales, visitas de asesoría técnica a las instituciones de educación superior, entre otras.

Otro programa implementado por el viceministerio de educación superior es el denominado "educación técnica y tecnológica" a través del cual se busca ampliar la oferta a nivel técnico y tecnológico de manera proporcional a los índices de demanda del mercado laboral así como el mejoramiento de la calidad en el desarrollo de dichos

programas. Los resultados de este programa⁵ muestran un aumento importante en el número de cupos disponibles en las instituciones técnicas y tecnológicas, dentro de las que se destaca el SENA, así como la realización de 40 alianzas estratégicas mediante la creación de nuevos cupos y de alianzas estratégicas con instituciones técnicas y tecnológicas, el diseño de 396 programas en articulación con la educación media que obtuvieron registro calificado.

Dentro de la misma línea de acción, esto es, "Generar oportunidades de desarrollo social y económico a las comunidades, a través de la generación de oportunidades de acceso a la educación superior", se concibió en el año 2003, el proyecto denominado Centros Regionales de Educación Superior (CERES), el cual es el resultado de un muy interesante ejercicio de participación de múltiples actores a través del cual fue posible establecer alianzas entre el Gobierno nacional, departamental y local, la sociedad civil, el sector productivo y la academia.

Las actividades del programa abarcan aspectos transversales considerados fundamentales para el mejoramiento de la educación superior a nivel regional, por lo tanto, se encaminaron a cubrir necesidades en los ámbitos metodológicos, de planificación, direccionamiento estratégico, gestión de recursos y gestión académica.

También se enfatizó en la necesidad de mejorar la infraestructura tecnológica con la finalidad de permitir un mejor desarrollo de programas académicos virtuales que se han desarrollado en respuesta a las necesidades de ampliación de la cobertura, se implementaron acciones para ampliar la cobertura en regiones apartadas de la geografía nacional mediante subsidios concedidos a los estudiantes de los CERES del 25% del valor de la matrícula o sostenimiento para estudiantes registrados en los niveles 1 o 2 del Sisben⁶, también existe la posibilidad de ampliar el financiamiento de la matrícula en un 100% y de la cobertura para el sostenimiento hasta por 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada periodo académico.

Es importante resaltar que como parte de la estrategia de ampliación de la cobertura regional se direccionaron porcentajes adicionales con destino a subsidios más altos en las regiones más desatendidas como el pacífico y la Amazonía. En la actualidad, de acuerdo con las cifras oficiales suministradas por el Ministerio de Educación Nacional, el programa cuenta con una cobertura en 31 departamentos

⁴ Ver: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235085.html>

⁵ Ver: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-232241.html>

⁶ El SISBEN es un sistema de selección de beneficiarios para programas sociales con base en criterios socioeconómicos que tiene como objetivo focalizar el gasto público hacia los grupos de la población más pobres y vulnerables.

y 535 municipios y se han beneficiado 28.761 estudiantes a través de la oferta de 748 programas académicos ofrecidos, de los cuales 85 son técnico profesional, 291 tecnológicos, 358 profesionales y 14 de postgrado.

Finalmente, y como parte dentro del marco de la ampliación de la cobertura de la educación superior, se estructuró el proyecto “apoyo y atención a la población diversa” a través del cual se busca que haya concordancia entre el discurso de la inclusión y la construcción de políticas públicas que favorezcan el ingreso a la educación superior de población a la que, hasta el momento, se le dificultaba el acceso como los discapacitados, las personas afectadas por la violencia, quienes pertenecen a los diversos grupos étnicos, etc.

Para alcanzar este objetivo, se han desarrollado distintas actividades de índole académico que permitieron establecer los lineamientos para el diseño de la política pública de inclusión, así como de aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación como puente de comunicación para permitir el acceso a programas de educación superior a la población con discapacidad. Del mismo modo, se ha trabajado en el impulso de la normatividad necesaria para la certificación de intérpretes de lenguaje de señas y su posterior proceso de contratación en las distintas instituciones de educación superior, así como la construcción de material didáctico de apoyo a la labor pedagógica para personas con discapacidad.

Así las cosas, se observa que para los efectos de desarrollo y mejoramiento de la actividad de Fomento en el país, la creación del viceministerio de educación superior, de la dirección de fomento y de las dos subdirecciones que apoyan su gestión, ha permitido una importante evolución que va más allá de las herramientas organizacionales que soportan el modelo de gestión de la actividad de fomento, al permitir potencializar la actividad, incrementar, medir y evaluar los logros de conformidad con la política general de modernización.

Del mismo modo, al analizar el conjunto de reformas que ha conocido el sector en la última década, es claro que el modelo de gestión adoptado es mayoritariamente gerencial pues se ha enfatizado muy puntualmente en el aprovechamiento de las modernas tecnologías de información y de comunicación a través de la creación de sistemas de información específicos para el sector, así como la implementación de centros de información y de documentación como herramienta fundamental para la planeación, el acceso cada más frecuente a sistemas de evaluación por resultados y la especialización en el cumplimiento de las tareas misionales.

En cuanto al modelo de gestión denominado gobernanza, se aprecia un tímido acercamiento sobre todo en lo relacionado con el desarrollo de mecanismos de responsabilización que buscan garantizar la transparencia en las relaciones de la administración pública con el ciudadano, la apertura de espacios de participación de la ciudadanía y los procesos de rendición de cuentas de las instituciones de educación superior que han venido ganando espacios importantes en la ciudadanía tales como las audiencias públicas.

Sin embargo, al concluir este análisis y pese a evidenciarse una evolución importante en el sector, queda abierto el espacio de reflexión frente a la necesidad de seguir avanzando hacia un modelo de gestión en el que se sigan explorando mecanismos que permitan fortalecer la oferta educativa con calidad dentro de un marco de inclusión y equidad. Apoyo y atención a la población diversa.

Conclusiones

Los resultados obtenidos en la investigación planteada, muestran que durante un largo periodo de tiempo, la actividad de fomento en Colombia no ha tenido una identidad propia, pues siempre ha estado ligada a otras actividades de naturaleza distinta y que atienden a objetivos y necesidades de índole diferente tales como la de vigilancia y control o la del aseguramiento de la calidad. Dicha confusión ha traído como consecuencia la desatención vía gubernamental e institucional, de las necesidades de acceso equitativo a la educación superior, dificultándose el desarrollo científico y tecnológico del país.

Del mismo modo, pudo observarse que la mayor concentración de políticas de fomento se han dirigido hacia los niveles básico y medio, dejando de lado el hecho de que cada vez más se incrementa la población potencial que requerirá acceder a la educación superior pero que no cuenta ni con las posibilidades económicas, ni con una oferta de calidad, suficiente y equitativa en términos territoriales, ni con políticas de fomento suficientes en términos de subsidios, becas o en general, beneficios de carácter económico.

Si bien la implantación del modelo gerencial en el sector educativo ha traído beneficios, el discurso eficientista que allí se ha originado ha hecho que se priorice el aseguramiento de la calidad sin desarrollar paralelamente, y con el mismo grado de importancia, actividades de fomento para la creación de mayor oferta en la educación superior pública elitizando aún más la ya elitizada educación superior.

Teniendo en cuenta la realidad social de la gran mayoría de países de América Latina, de la cual no escapa Colombia, caracterizada por problemas de pobreza creciente y de exclusión social, la manera en la que se abordan las políticas públicas debe ser acorde con esa realidad, por lo que la agenda de la reforma debe priorizar las políticas sociales antes que la modernidad eficientista organizacional.

Lo que es evidente en el sector educativo, es que se ha pasado de un modelo de administración basado en reglas o en procedimientos hacia un modelo de metas o de resultados; sin embargo, el enfoque debería estar más basado en los derechos, sobretodo dado el carácter de derecho fundamental que tiene la educación en el ordenamiento jurídico colombiano. Dicho enfoque no está llamado a excluir la búsqueda de resultados sino a incluir mecanismos que influyan en la dinámica de las relaciones que se establecen entre la administración y los ciudadanos y en su impacto sobre la exclusión, la inequidad social y la pobreza.

De todas maneras, el empeño gubernamental por modernizar el sector de la educación, ha sido importante y ha permitido avances. La creación de dos viceministerios separados, uno que se ocupa de la educación básica y me-

dia, y otro, dedicado a la educación superior ha permitido una mayor apropiación y adecuado direccionamiento de las políticas públicas, así como ha facilitado la implementación de mecanismos de control y de evaluación de las mismas.

En ese mismo sentido, y tratándose de la actividad de fomento en particular, también se aprecia que el hecho de contar con una estructura propia, especializada, ha permitido desarrollar una mejor tarea sobre todo a identificar las necesidades particulares, la población desatendida y por lo tanto, mejorar las tareas de planeación y de elaboración de políticas públicas.

También se destaca la profesionalización de los servidores públicos y la estabilidad que les brinda la carrera administrativa lo que redundará en un mejor aprovechamiento y fortalecimiento del recurso humano; así como la incorporación de las nuevas tecnologías de información y de comunicación que forman parte de la gerencia orientada hacia resultados y que está llamada a facilitar el monitoreo de los procedimientos, el seguimiento y ejecución de los presupuestos, la veeduría y participación ciudadana, entre otras.



Referencias

- Asociación Colombiana de Universidades. –ASCUN- (2010). Políticas para la educación superior en Colombia 2010-2014: *hacia una nueva dinámica social de la Educación Superior*. Bogotá, Asociación Colombiana de Universidades.
- Bunge, M. (1981). *La ciencia: Su método y su filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte.
- Bonilla, L. (2010). *Movilidad inter-regional en educación en las ciudades y regiones de Colombia*. Cartagena, Banco de la República.
- Corredor, C. (1990). El curso del Desarrollo, en: *Modernismo sin modernidad, modelos de desarrollo en Colombia*. Bogotá, CINEP.
- Escuela de Administración Regional. (2009). *Documentación sobre gerencia pública, del subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de gestión administrativa de la administración de la junta de comunidades de Castilla-la Mancha*. Recuperado el día 10 de diciembre de 2010 de http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=82d6ad7c-3b75-4d80-a0d8-60b2ac70305f&groupId=10129
- García, Jorge. El Proceso de modernización del Estado en Colombia. Recuperado el 4 de noviembre de 2010 de <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc7527/doc7527-e.pdf>
- Gómez, V. (2000). *Los Cuatro temas críticos de la educación superior en Colombia: Estado, instituciones, pertinencia y equidad social*. Universidad Nacional de Colombia, ASCUN en coedición con Alfaomega S.A, Bogotá.
- Gómez, V. (1994). Educación Superior: una condición para la transformación productiva con equidad, en *Revista Análisis Político, Universidad Nacional de Colombia No. 23 Sep/Dic 1994*. Bogotá Universidad Nacional de Colombia
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior- ICFES-(2003). *Transformación del ICFES. Documento Técnico, julio de 2003*. Bogotá. ICFES.
- Instituto Colombiano para El Fomento de la Educación Superior- ICFES-(2001). *Documento Técnico- Transformación del ICFES, Bogotá 8 de julio*. ICFES.

- Martín, J. (2005). La Administración Inteligente: Un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. *Revista Auditoría Pública* No. 36, pp. 47-60. Madrid.
- Orozco, O. (2005) *Colombia's Higher Education Quality Control system and Potential for Further Development*. Bogotá, República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, serie Archivos de Economía, Documento 290 agosto de 2005.
- Piedrahíta, E. (2010). *Avances y Retos de la Política Social en Colombia*. Bogotá, SIGIB, departamento Nacional de Planeación .
- República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional. (2001) *Informe Nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia, presentado en la 46ª conferencia internacional de educación (CIE) Ginebra, Suiza Septiembre 2001*. Bogotá. Ministerio de Educación Nacional.
- República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional. (2006) *Plan Sectorial 2006 – 2010 Revolución Educativa, Colombia Aprende*. Bogotá. Ministerio de Educación Nacional.
- República de Colombia, Consejo Nacional de Planeación). (2003). *Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006*. Bogotá: CNP.
- República de Colombia, Corte Constitucional, (1994). *Sentencia C-022 del 27 de enero de 1994*, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- República de Colombia, Constitución Política de Colombia de 1991.
- República de Colombia, Decreto 3686 de 1954.
- República de Colombia, Decreto Ley 080 de 1980.
- República de Colombia, Decreto - Ley 81 de 1980.
- República de Colombia, Ley 27 de 1992.
- República de Colombia, La ley 30 de 1992.
- República de Colombia, Ley 87 de 1993.
- República de Colombia, La ley 134 de 1994.
- República de Colombia, Ley 152 de 1994.
- República de Colombia, Ley 115 de 1994.
- República de Colombia, Ley 489 de 1998.
- República de Colombia, Ley 790 de 2002.
- República de Colombia, Decreto 4675 de 2006.
- Spink, P. (1998). *Modernización de la Administración Pública en América Latina: Evaluación de los Recientes Cambios en la Gerencia de los Ministerios y de las Agencias Reguladoras. Orientaciones Metodológicas*, en Publicaciones virtuales del CLAD, 1998.
- Recuperado el día 27 de noviembre de 2010 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0040202.pdf>
- Younes, D. (2004) *Panorama de las Reformas del Estado y de la Administración Pública*. Colección Textos de Jurisprudencia, Bogotá. Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Vidal, J. (2005). La Reforma Administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias, en *Teoría de la Organización Administrativa Colombiana: Una Visión Jurídico- Administrativa*, Bogotá, Universidad del Rosario en coedición con la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública).
- World Bank. (2002) Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of \$200 million to the Republic of Colombia for a Higher Education- Improving Access Project. Recuperado el día 30 de noviembre de 2010 de <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/503654-1204080302665/COSSNPAD.pdf>