

## **Planificar el futuro de la Educación Superior en Colombia: ¿Para qué?**

Por: **William Sánchez Peña.**

Magister en Ingeniería de Sistemas. Estadístico. Abogado.

Investigador del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento

Facultad de Ciencias de la Administración. Universidad del Valle. Cali

Santiago de Cali. Agosto 26 de 2014

Algunas preguntas iniciales para alimentar la discusión y la reflexión:

1. ¿Sirve de algo planificar el futuro de la educación superior en nuestro país?
2. ¿Por qué es relevante pensar en el futuro de la educación superior en Colombia?
3. ¿Quiénes deben participar en la formulación de los aspectos claves de una política pública que pretenda transformar la educación superior en el país?
4. ¿Qué significa planificar el nuevo norte de la educación superior en Colombia?
5. ¿Tiene sentido crear una superintendencia nacional de educación?

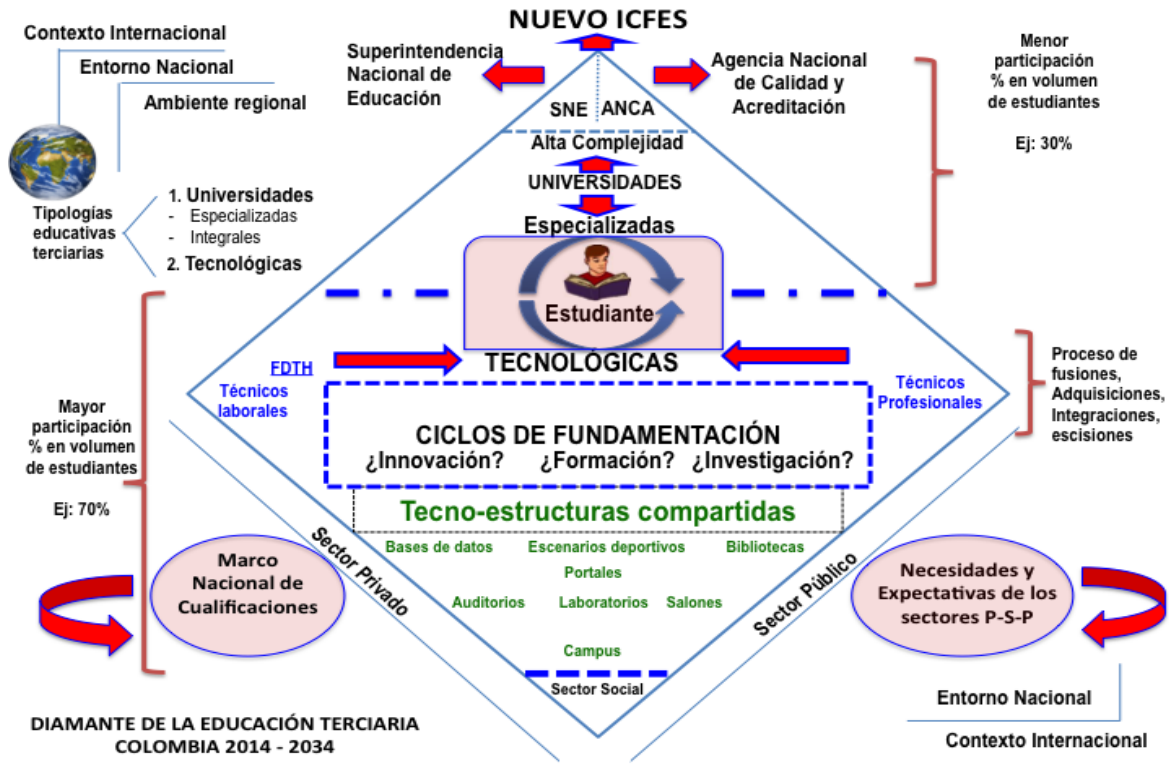
### **¿De qué sirve planificar el futuro de la educación superior en Colombia?**

El futuro de la educación superior en Colombia se construye hoy. ¿Qué pasa si dejamos a la educación superior sin brújula, sin norte definido, sin retos, sin metas, sin normas claras para su operación y funcionamiento, o sin una relativa claridad sobre cuál puede ser la mejor opción de futuro para nuestros hijos o los hijos de ellos? ¿Es posible que la educación superior en un futuro cercano pase de ser un **derecho**, a ser un **bien público**, y que con el paso del tiempo se consolide como un **bien común**?

Algunos de los datos procesados por el Centro Nacional de Consultoría que lidera **Carlos Lemoine**, quien le tomó el pulso a la opinión pública nacional con la investigación sobre la importancia que le da la gente a la Educación Superior basado en las opiniones de una muestra de cerca de 2.000 personas, entre los que se contó con profesores de la universidad, estudiantes, público en general, empresarios y autoridades locales, indica que la Educación Superior es muy importante por lo cual es vital que los nuevos desafíos se concreten en acciones. Su estudio indica que el 57% de la gente común conversa semanalmente sobre Educación Superior. 60% de los empresarios lo hacen semanalmente, los profesores lo hacen todo el tiempo. El 98% de los colombianos considera que es importante la Educación Superior. El 95% dice que fue una buena inversión. Quienes han pasado por la Educación Superior están muy agradecidos con el resultado. Dice Lemoine que para la educación superior hay un **mercado prácticamente infinito**, puesto que el 99% de los padres quieren que sus hijos tengan una educación superior. El 40% de los padres quieren que sus hijos tengan un posgrado, y un 20% quieren que sus hijos obtengan un doctorado.

En la instalación del evento de lanzamiento del documento del “*Acuerdo por lo Superior*” organizado hace 22 días por parte del MEN, la hoy Ex Ministra de Educación, doctora **María Fernanda Campo Saavedra** comentaba que *aprender implica hacer un alto en el camino, tener disposición de escucha y tomar consciencia de que la vida enseña caminos mejores*, a pesar de que en 2011 se creía que la ruta propuesta en ese momento era la indicada. En 2012 se inició un trabajo intenso y riguroso, de diálogo nacional que pretendía recoger y captar la complejidad del sistema de educativo superior. En enero de 2013, con el liderazgo del CESU se inician en forma organizada múltiples debates para llegar al documento que se presentó al país el pasado 4 de agosto de 2014. Propuesta de reforma a la política de educación superior que demandaba revisar esquemas, agenciar más recursos, mejorar la interrelación de actores. Integrar la transformación de la política de educación superior, contar con otros sectores con diversos intereses y necesidades, realizar acuerdos sociales, y buscar soluciones concretas basados en el respeto por la diferencia y la inclusión. El gran logro del CESU, fue desarrollar un modelo relativamente amplio y participativo de transformación del sistema de educación superior que parte desde 2014 y crece en un lapso de 20 años. Hoy se cuenta con un sector educativo superior más informado, capaz de tomar mejores decisiones con base en los estudios, diagnósticos, investigaciones y propuestas, disponibles para todos los que lo deseen apreciar en el sitio web del MEN.

Pocos ejercicios de política pública pueden decir que han abordado más de 136 lineamientos de su sector específico, organizado luego en 10 grandes categorías, cuyo eje principal es el **estudiante**, pues importa su formación y su bienestar para ofrecerle una educación SUPERIOR con calidad, pertinencia y sincera inclusión. Nunca se habían tenido tantos aportes en simultánea del SUE, ASCUN, ACIET, la red TTU, el FODESEP, la ASPU, la MANE, la FENARES, el DNP, el ICFES, el ICETEX, la empresa privada, los gremios, los académicos, los grupos étnicos, los indígenas, afrodescendientes y más de 30 mil personas que aportaron para construir una visión de país para el desarrollo de la educación superior.



Luego de la revisión de varios documentos, de la participación en reuniones de trabajo, y después de procesar información de consultas dadas en el seno del CESU, como Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento se propuso el denominado Diamante de la Educación Terciaria (Superior) en Colombia 2014-2034. Un modelo que se inscribe en un contexto internacional, nacional y regional de educación superior que está **centrado en el estudiante** como eje fundamental del proceso educativo, en el cual existen sólo dos modalidades o tipologías generales de instituciones educativas y son: 1. Las Universidades y 2. Las Tecnológicas. Las primeras tienen dos bifurcaciones denominadas **Universidades** “especializadas” e “integrales” o de alta complejidad; las primeras comprenden el sub-conjunto de las universidades que han desarrollado e integrado su experiencia en torno a determinadas áreas del conocimiento como pueden ser las ciencias de la salud, las ingenierías, las artes, las ciencias sociales, o las ciencias de la administración; entre otras. Por su parte, las **integrales** se corresponden con universidades que tienen todas las áreas del conocimiento integradas y se distinguen por manejar altos estándares de calidad, desempeño, cobertura y proyección social. Además de programas de ciclo universitario, tienen reconocidos programas de formación de nivel de maestría, doctorado y postdoctorado acreditados nacional e internacionalmente. Su participación porcentual en cuanto al volumen total de estudiantes del sistema educativo superior representa cerca del 30%. De otro lado, las IES **Tecnológicas** se distinguen por sus altos niveles de calidad, coberturas, pertinencia, especialización, innovación, integralidad y reconocimiento académico, formativo y de investigación que se corresponde con instituciones de educación superior que comparten ciclos de

fundamentación comunes para lo que se conoce como formación a nivel técnico laboral, técnico profesional y tecnológico.

Para ello, las IES Tecnológicas han tenido que acudir a figuras y procesos de integración o fusión con diversas instituciones con el fin de fortalecer su institucionalidad y desarrollar las mejores prácticas de entrenamiento, formación, investigación y desarrollo científico o tecnológico apropiado a las necesidades y expectativas de los sectores social, público y privado que se atempera a las clasificaciones del Marco Nacional de Cualificaciones que requieren los diversos sectores del desarrollo nacional. El nivel de aporte al volumen de estudiantes expresado en tasas de coberturas del sistemas educativo superior indica que las IES Tecnológicas aportan cerca del 70%. Tanto las IES Universitarias, como las Tecnológicas tienen acceso a las facilidades y recursos compartidos denominados Tecno-Estructuras e Infraestructuras compartidas que facilitan el aprendizaje en todos los niveles de formación y contribuye o estimula la cooperación entre tipologías de IES. Para el sistema educativo nacional se crea una Superintendencia Nacional de Educación –SNE- autoridad de inspección, vigilancia y control y existe una Agencia Nacional de Calidad y Acreditación –ANCA- que se encarga de los procesos de acreditación de los programas e instituciones educativas superiores. Se propone redimensionar el papel del ICFES como encargado de los procesos de evaluación de la educación en múltiples niveles.



**Infraestructuras y Tecno-estructuras compartidas.** Las infraestructuras y Tecnoestructuras compartidas a las que se hace referencia en la propuesta de política pública de educación superior de Colombia al año 2034 están orientadas por igual desde el Gobierno Nacional según directrices del CESU y el Ministerio de Educación Nacional; quienes dictan las disposiciones propias de su competencia con el fin de aprovechar los **recursos** disponibles en las regiones. Estas instituciones al igual que los entes territoriales como lo son las Regiones, Territorios, Distritos, Gobernaciones y Alcaldías, incorporarán dentro de sus planes de desarrollo el presupuesto necesario para el desarrollo o mantenimiento de obras civiles o adquisiciones; así como, los planes de trabajo requeridos para aportar y contribuir al fortalecimiento e integración de las infraestructuras y tecno-estructuras de las IES Universitarias y Tecnológicas con los Centros e Institutos de Investigación, Innovación y Emprendimiento presentes en sus zonas de influencia. El objetivo de la creación o fortalecimiento de las infra y tecnoestructuras compartidas para el Sistema de Educación Superior en Colombia, es el facilitar la gestión, la oferta educativa, la investigación y la innovación puestas a merced de los estudiantes independiente de las IES en donde estén matriculados. De igual manera, tendrían acceso a infraestructuras de soporte tales como laboratorios especializados, escenarios deportivos, bibliotecas, aplicaciones, bases de datos, auditorios, salones y campus según se requiera, y que efectivamente puedan ser compartidos para su uso según condiciones mínimas de control. También se contempla el uso de hospitales, clínicas e IPS habilitadas para las prácticas de los estudiantes en sus procesos formativos. En este proceso se cuenta con la contribución, participación y articulación de los sectores público, privado y social.

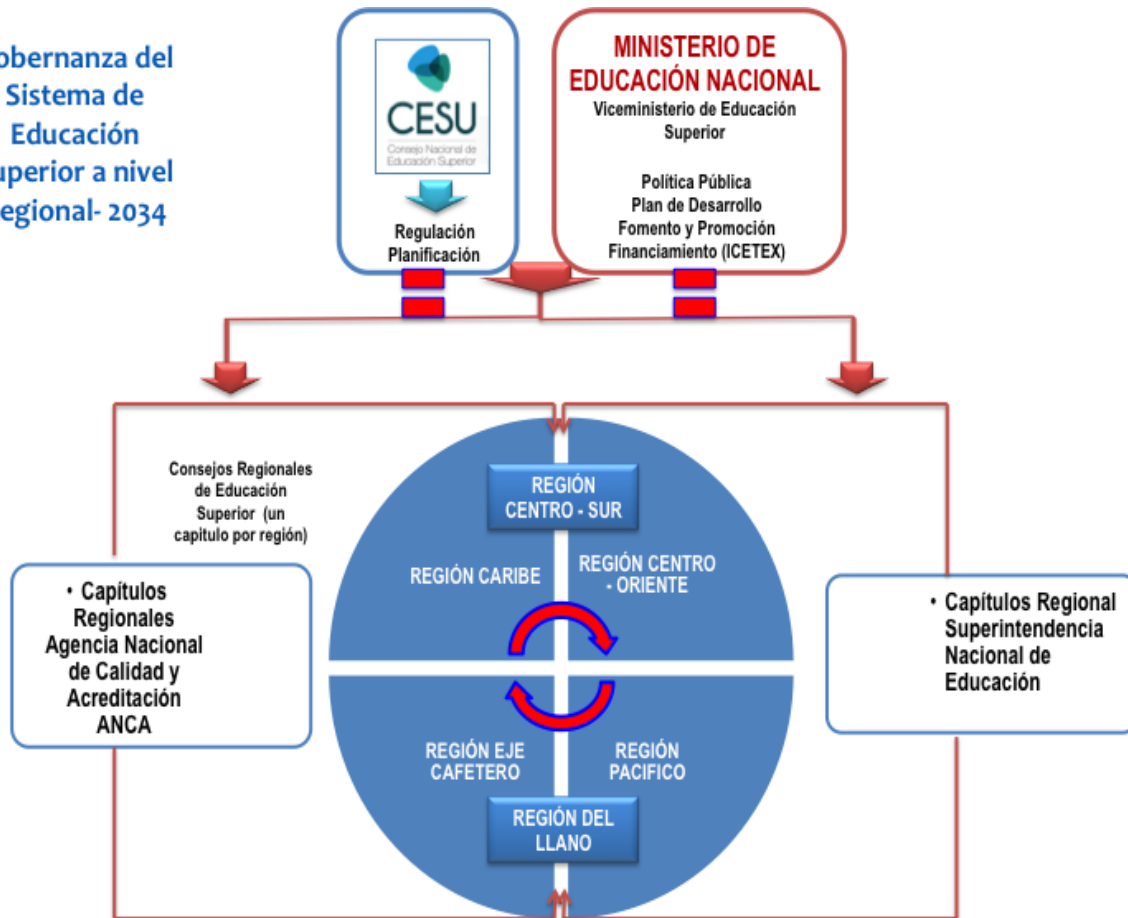
Un reconocido experto como **Jamil Salmi**, investigador Marroquí, doctorado en Estudios de Desarrollo (Economía y Sociología de la Educación) de la Universidad de Sussex en Inglaterra, con proyectos de direccionamiento estratégico ejecutados para universidades públicas y privadas en más de 60 países, miembro de la red internacional de asesores para el liderazgo de la educación superior, asesor de la OECD, y coordinador del programa de educación terciaria del Banco Mundial, entre otros, sugiere dar prioridad al hecho de **ir hacia adelante para la transformación de la educación superior en Colombia**, teniendo presente abordar la relación entre la gestión del conocimiento, el crecimiento económico, y el uso de la tecnología; así como, el de lograr la ampliación de las coberturas en educación superior, teniendo en cuenta que los egresados se vinculen a las empresas. Dice que hay países en el mundo que le apuestan a la Educación Superior como pilar de su desarrollo económico, tales como Corea, Chile, Dinamarca, Finlandia, que se refleja en los porcentajes del PIB que invierten en la Educación Superior. Dice que uno de los grandes desafíos es la gobernanza de las IES. Así como, la racionalidad de la educación técnica y tecnológica. El desarrollo de universidades de talla mundial. El mejoramiento del acceso, la equidad, la producción científica y el financiamiento. Concluye Salmi diciendo que si en Colombia se logra un consenso en torno a estos temas con la participación de mucha gente, entonces habrá lugar a un verdadero cambio estructural.

## Planificación del futuro de la educación superior en Colombia.

Desde los debates iniciados hace cerca de una década, en 2005 con ocasión de la formulación de la denominada Visión Colombia 2019, en materia de educación superior se ha planteado apoyar o fortalecer asuntos como: la autonomía universitaria, el desarrollo del sistema de educación superior con los respectivos ajustes institucionales. 3. La calidad, la ciencia y la tecnología. 4. La pertinencia de los programas de formación. 5. La financiación. 6. La ampliación de cobertura y. 7. La internacionalización como parte de la visión de futuro de la ES en el país.

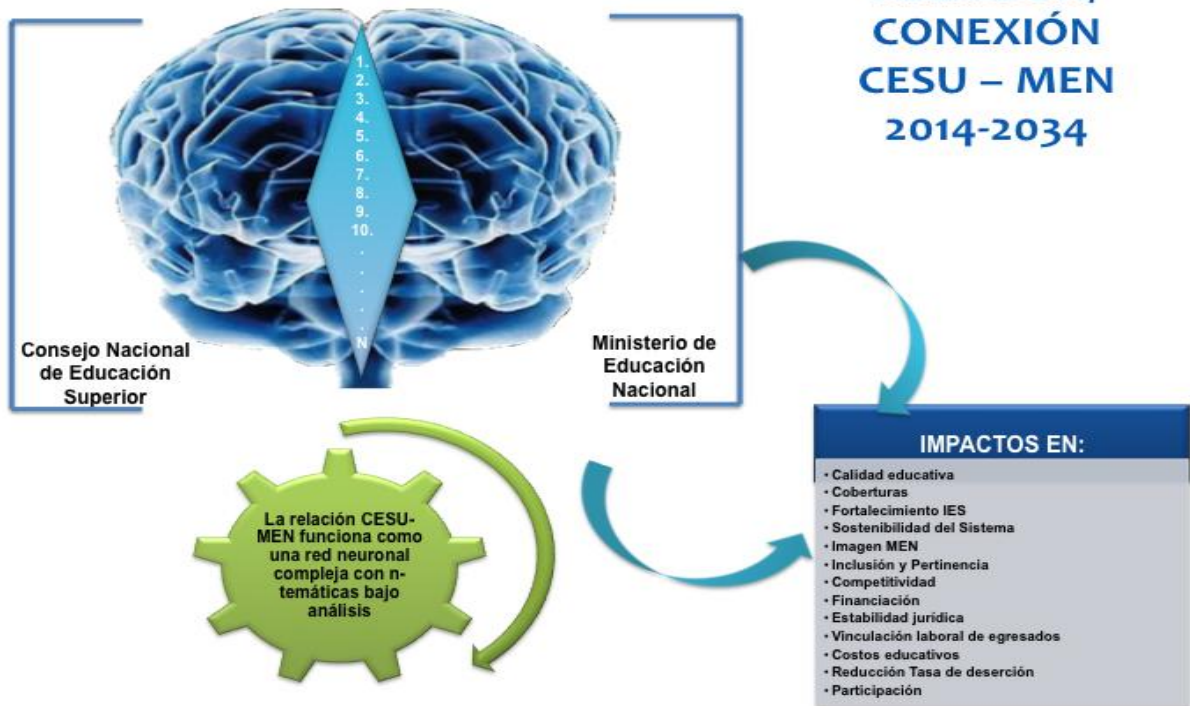
El documento 2019 implicaba darse a la tarea de construir una visión de país, que no es otra cosa que generar **las bases para el futuro de una Nación**. Tener una visión, en cualquier contexto es tener un norte claro seleccionado como camino hacia el cual apuntar, es una forma de encaminar los esfuerzos de toda la sociedad en una misma dirección. En consecuencia, la planeación se convierte en una herramienta fundamental para visualizar aquellas formas en las que es posible fortalecer los Estados, las empresas, entidades, ciudades, regiones y por supuesto las sociedades, hacia la consecución de metas comunes y el logro del bienestar general o colectivo. Partiendo de esta base, en la formulación de la Visión Colombia 2019, el Gobierno estableció, como uno de sus proyectos principales, el desarrollo de un ejercicio prospectivo de planeación, denominado Visión Colombia II Centenario: 2019, cuyo objetivo era servir como punto de partida para pensar el país que todos los colombianos quisiéramos tener, para el momento de la conmemoración del segundo centenario de vida política independiente, por celebrarse el 7 de agosto de 2019. El DNP, comprometido con los ejercicios de planeación de largo plazo, asumió ante el Gobierno Nacional la responsabilidad de desarrollar y concertar dicha visión, que se esperaba fuese un insumo importante para definir una acción estatal coordinada - a partir del consenso entre las regiones, el gobierno central y los distintos estamentos de la sociedad civil - así como para diseñar e implementar metas, planes y proyectos sectoriales. El documento planteó a través de 17 estrategias fundamentales, un panorama de formulación de políticas públicas sectoriales, en materias como crecimiento económico, infraestructura física, **educación**, capital humano, y desarrollo social y territorial, entre otras. Toda la visión del segundo centenario se erige sobre dos principios básicos: 1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad. 2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social. Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos: 1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar. 2. Una sociedad más igualitaria y solidaria. 3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables. 4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos. Recordar estos ejercicios que implicaron mucho esfuerzo gubernamental, sirve para aprender de ellos y a la vez para evitar caer en la inacción que produce lo que no tiene responsables directos que puedan permanecer a pesar de los cambios sistemáticos en los gobiernos de turno.

## Gobernanza del Sistema de Educación Superior a nivel Regional- 2034



**Gobernanza del Sistema de Educación Superior a nivel Regional a 2034.** Se propuso que desde el Ministerio de Educación Nacional y del CESU; por igual y de manera coordinada, se integre el sistema de educación superior entre el nivel central y todas las seis (6) regiones del país: 1. Oriente, 2. Llana, 3. Cafetera, 4. Centro-Sur, 5. Caribe y 6. Pacífico; de tal manera que, a través de las políticas públicas y disposiciones que se dictan desde el nivel central se puedan desarrollar capítulos regionales que apliquen, adecúen o adapten las mismas a las particularidades de las zonas de influencia regional. De esta manera, se contaría con capítulos regionales de la Agencia Nacional de Calidad y Acreditación –**ANCA**–; así como, de la **Superintendencia Nacional de Educación**, puesto que cuentan con Consejos Regionales de Educación Superior (un capítulo por región) en donde se crean normas particulares alineadas a la realidad local o regional, y articuladas -en lo posible- a la regulación y propuestas de planificación del orden nacional. La creación de estos capítulos les permitirá a las diferentes regiones tener un sistema menos centralizado que genere un esquema de funcionamiento más flexible y focalizado.

## CONTEXTO



**Relación / Conexión CESU – MEN 2014-2034.** En el contexto nacional y teniendo presente los principales referentes internacionales, la relación entre el CESU y el Ministerio de Educación de Colombia se contempla con una fuerte interacción multi-dimensional complementaria como los dos hemisferios del cerebro humano que se relacionan como una red neuronal en torno a n-temáticas de análisis de diverso nivel de complejidad cuyo manejo conjunto tiene impactos significativos en: la calidad educativa, las coberturas de educación, el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior, la Sostenibilidad del Sistema Educativo Superior, la imagen del Ministerio, la inclusión de población vulnerable al sistema educativo superior, la pertinencia de la oferta educativa superior, la competitividad de las regiones y del país, la financiación del modelo educativo que se implemente, la estabilidad jurídica del ámbito normativo que se desarrolle y consolide para el sistema, la vinculación laboral de los egresados de las IES, el control sobre los costos de la educación superior en el país, la reducción de las tasas de deserción y la participación de los diferentes estamentos en la gobernanza del CESU y otros espacios en donde se requiera de su presencia, aporte, contribución o reflexión.

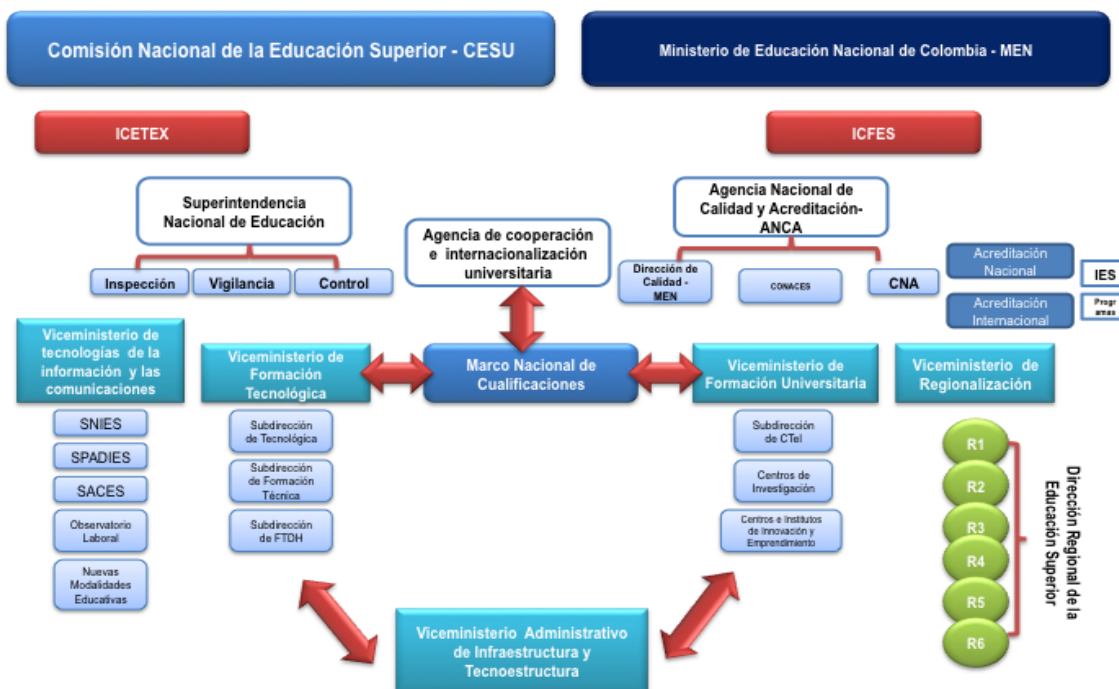




**Temáticas de alto impacto tratadas por el CESU y el MEN.** La relación entre las dos entidades se consolida en la medida que asumen responsablemente y de manera regular las temáticas o asuntos claves que marcan el desarrollo de la educación superior en Colombia. Algunos de los asuntos prioritarios tratados en dicha conexión son: el alineamiento de todo lo realizado con la visión aspiracional compartida por los actores del sistema educativo superior para el horizonte 2034, el seguimiento a la Agenda Prospectiva Estratégica 2014-2034, la relevante relación con el Sistema de Universidades Estatales –SUE- cuya dinámica aporta elementos para el mejoramiento del sistema educativo superior tanto público, como privado; las pautas de regulación, el direccionamiento estratégico del sector; el control de la calidad y el proceso de planificación; la cooperación nacional e internacional una vez superado el conflicto y Colombia viva en tiempos de paz; el desarrollo y consolidación de convenios, alianzas y acuerdos para fortalecer la educación superior; el desarrollo y control sobre las inversiones requeridas para el crecimiento armonioso del sistema educativo superior, el monitoreo sobre las infraestructuras disponibles, necesarias, proyectadas y por ejecutar; el aporte a la formulación de políticas públicas propias del sector; la gestión de decretos reglamentarios que se requieran para llenar los vacíos identificados; el control sobre el modelo de financiación y sostenibilidad del sistema; la interacción y representatividad con las regiones; la relación con otras dependencias gubernamentales; el desarrollo o encargo de proyectos o estudios específicos que sirvan de base para sustentar decisiones nacionales; el manejo de las relaciones internacionales en materia de educación superior; la fijación de las pautas para el desarrollo permanente de referenciación internacional; el crecimiento y aprovechamiento de los sistemas de información y las TIC; el desarrollo de planes de comunicación y divulgación de lo realizado al interior del CESU o del MEN según se corresponda con el crecimiento o evolución del sistema

educativo superior; los ajustes que haya necesidad de aplicar a la gobernanza del sistema; la anticipación a las oportunidades, la participación en redes y la adhesión a membresías que aporten valor a la relación CESU-MEN; el desarrollo de concursos que promuevan la competitividad regional, la vinculación de expertos a sub-procesos que ameriten la contratación de personal idóneo en campos específicos del conocimiento; la documentación de experiencias que permitan la sistematización de lo realizado en un lapso específico; la revisión, crítica y aporte a propuestas de proyectos de ley que puedan impactar al sistema educativo superior; el análisis de la Agenda Legislativa nacional; el análisis de los rankings nacionales e internacionales y el establecimiento de pautas para aumentar el posicionamiento de la educación superior de Colombia ante el mundo; la revisión de estructuras organizacionales del MEN u otras dependencias que se relacionen con el tema educativo superior; la relación con los observatorios educativos; la gestión oportuna de propuestas para incorporar en los planes de desarrollo de diverso nivel desde lo local a lo nacional; la formulación de estrategias para conseguir los objetivos previstos en el plan estratégico; la revisión y ajuste de la arquitectura organizacional del CESU; el monitoreo de las IES; el mejoramiento de los procesos propios del sistema educativo superior; el análisis de las implicaciones de la entrada de la competencia internacional; la unificación de indicadores de gestión para la vigilancia del desempeño de las IES; el seguimiento a las políticas públicas de la educación superior; el desarrollo de propuestas de innovación y el sondeo permanente para buscar oportunidades de mejoramiento en todos los niveles del sistema; entre otros.

**Nueva Gobernanza del Sistema de Educación Superior en Colombia al 2034**



Fuente: Elaboración propia 2014.

**Nueva Gobernanza del Sistema de Educación Superior en Colombia al 2034.** Una alternativa para la nueva gobernanza del sistema de educación superior de Colombia al 2034 considera una relación de alteridad entre el CESU y la Ministerio de Educación Nacional, los que mantienen una relación cercana y colaborativa con el ICETEX y con el ICFES para los asuntos de su competencia con el fin de facilitar el proceso de financiamiento de la educación superior para los estudiantes que lo requieran e igualmente para evaluar de manera objetiva y estándar los resultados del proceso educativo en múltiples niveles, respectivamente. Existe una Superintendencia Nacional de Educación – SNE- que se encarga de los procesos de inspección, vigilancia y control del sistema educativo colombiano en todos sus niveles. También se potencia la Agencia Nacional de Calidad y Acreditación –ANCA- encargada de los procesos de mejoramiento de la calidad y acreditación nacional e internacional de programas e instituciones según parámetros de rendimiento o comparación internacional que coordina e integra las funciones y responsabilidades de la Dirección de Calidad del Ministerio de Educación Nacional, las del Consejo Nacional de Acreditación y las de las Salas CONACES. Se habilita la figura de la Agencia de Cooperación e Internacionalización Universitaria que asume el rol de autoridad nacional y referente único ante la comunidad internacional de los procesos de movilidad de estudiantes, profesores, investigadores, e incluso de personal administrativo de las IES colombianas. Igualmente, asume la responsabilidad de desarrollar programas de promoción e intercambio (entrante y saliente) de los actores principales del sistema educativo, y emprende acciones de cooperación nacional e internacional para las IES que hacen parte del sistema educativo superior de Colombia. Dada la necesidad de contar con un marco único nacional de cualificaciones, se reordenan la estructura administrativa del Ministerio de la Educación Nacional en cinco (5) Vice Ministerios encargados de áreas específicas que se complementan mutuamente como son el Vice Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del MEN que asume el rol de integrar, desarrollar y mantener los sistemas de información, observatorios y modalidades educativas que el país requiera. Existe el Vice Ministerio de la Formación Tecnológica encargado de dar pauta estratégica en los asuntos de la formación técnica laboral, técnica profesional y tecnológica. Existe el Vice Ministerio Administrativo de Infraestructura y Tecno-Estructura cuya misión primordial es facilitar el aprovechamiento de los recursos disponibles en el sistema por parte de todas las IES que lo conforman. Existe el Vice Ministerio de Formación Universitaria cuyo rol es dar pauta estratégica y direccionamiento a las IES Universitarias para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la innovación, la investigación, la formación y el desarrollo de Centros e Institutos de Innovación y Emprendimiento universitario. Finalmente, existe un Vice Ministerio de Regionalización cuya misión fundamental es dar pauta técnica y estratégica para direccionar en forma armonizada el quehacer las direcciones regionales de educación superior que se han conformado, consolidado y establecido en las seis (6) regiones geográficas de Colombia.

El Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle, hizo un acompañamiento técnico a la propuesta de formulación de la nueva política pública de Educación Superior, parte de su propuesta incluye un plan donde se establece una ruta indicativa que sirve para alimentar la discusión en torno a este tema. En su elaboración se aprecia que hubo consenso por romper el inercialismo del modelo de la Ley 30 de 1992. Se incluye en consecuencia, una

agenda a 20 años, con tres momentos hasta el año 2034 para cada una de las 10 grandes líneas contempladas casi en su totalidad por ASCUN, procesadas por el think tank CEIBA y retroalimentadas en profundidad por el CESU en las mesas temáticas. Se formularon tres escenarios: (1) deterioro, (2) continuidad inercial, (3) cambio estructural. Se opta por el escenario tres, hacia una transformación posible, en el cual se fijan metas ambiciosas y cursos de acción. Cuatro temas de los 10 marcan la ruptura: Cobertura, 84% sin posgrados, para población hasta los 25 años. Educación durante toda la vida. Transformación de la educación superior donde se espera incorporar 2.000.000 de estudiantes al sistema adicional a los 2.5 millones que se tienen hoy. La cobertura de educación implica llegar a 60%-70% en educación Técnica y Tecnológica articulada a la FTDH, y 30%-35% en formación profesional ojalá con carreras de menor duración, y 5% para posgrados que incluya los doctorados. Es cobertura con calidad un escenario moderado implica dar un salto del 0.045% del PIB al 2% en 2034 del PIB para el fomento de la CTel. También se espera un crecimiento de la formación doctoral de profesores en el sistema educativo superior.

### ¿Tiene sentido crear una Superintendencia Nacional de Educación?

Con relación a la constitución de la superintendencia de educación superior, es pertinente decir que las funciones de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) están constitucionalmente definidas en cabeza del poder ejecutivo y se ejerce a través del Ministerio de Educación Nacional, quien en **forma autónoma** gestionó el desarrollo del estudio técnico para la preparación de una propuesta de creación de la Superintendencia Nacional de Educación. En consecuencia, como Instituto de Prospectiva, durante nuestro acompañamiento técnico al CESU iniciado en noviembre de 2014, tuvimos la oportunidad de revisar en detalle un documento de 71 páginas con una propuesta de proyecto de Ley que pretendía crear la Superintendencia de Educación (SE), en el cual se define su estructura y funciones, y se reasignan funciones en el sector educativo. Dicho documento se entregó el 31 de octubre de 2013 por parte de la firma Proyectos y Estudios S.A. Ingenieros Consultores y TekniData Consultores.

El documento cuenta con una introducción donde se parte del cometido estatal de la prestación eficiente de los servicios públicos y de su rol en los procesos misionales de regulación, control y vigilancia a partir del Artículo 365 de la Constitución Política de 1991. Igualmente expresa la competencia del Presidente de la República otorgadas en el artículo 189 de la CP. También enuncia la delegación de dichos procesos en el MEN y en el nivel descentralizado para el caso de la FTDH, la educación preescolar, básica y media en los Gobernadores y Alcaldes para el caso de las entidades territoriales certificadas.

Entre las páginas dos (2) y 26 hace la propuesta de proyecto de ley hace un recuento de un modelo funcional con un mapa de relaciones, fuentes de información, actores vigilados, papel de los organismos de control, mapa de procesos, su relación con la calidad y aborda una exposición de motivos preliminar sobre el tema de la SE. Indica quién tiene la competencia para crearla, siendo

ésta en cabeza del Congreso de la República, puesto que por la Constitución Política Colombiana en su artículo 150 y por la Ley 5 de 1992 artículo 6 numeral 25, el Congreso tiene la potestad de "...1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...) 7.- Determinar la estructura de la administración nacional y **crear**, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, **Superintendencias**, Establecimientos Públicos y otras entidades de orden nacional. Para su trámite debe acudir al de una **Ley Ordinaria** que haga parte de la Agenda Legislativa. También hace un recuento jurisprudencial de porque no es necesario acudir a una Ley Estatutaria, en vista de que no corresponde a la regulación de un derecho fundamental.

En el documento, se expone el origen de las Superintendencias en Colombia que se remontan al Decreto 1050 de 1968. También se explica que éstas forman parte de la estructura y organización de la administración pública, particularmente del poder ejecutivo; y se hace una justificación respecto de la necesidad de creación de la Superintendencia de Educación en vista de la dispersión normativa que se pretende integrar y actualizar con el proyecto de Ley, ya que varias normas como las Leyes 30 de 1992, 115 de 1994 y 715 de 2001, así como los Decretos 1860 de 1994, 907 de 1996, 2247 de 1997, 3433 de 2008, 4904 (FTDH) de 2009 aluden a funciones de inspección, vigilancia y control en los diferentes niveles y modalidades de educación y formación existentes en Colombia, mostrándose como el MEN de alguna manera tiene funciones de juez y parte al tener la facultad de cumplir funciones de fomento, asesoría y acompañamiento a las instituciones educativas y a la vez debe ejercer las de supervisión, vigilancia e inspección, lo que genera una serie de dificultades de diversa índole incluso al momento de aplicar o materializar sanciones cuando las instituciones educativas no cumplen con sus mandatos legales.

En la parte inicial, se hace un breve análisis de los impactos fiscales del proyecto de ley de creación de la SE, los que de acuerdo con la Ley 819 de 2003 cualquier iniciativa de ley, ordenanza o acuerdo debe atemperarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y a la vez indica que este proyecto de ley se nutriría de las **contribuciones** que harían los mismos vigilados a partir de la denominada tasa de vigilancia. No obstante, las superintendencia también se pueden financiar con recursos del Estado.

Desde la página 27 y hasta la página 71 se estructura el proyecto de ley en un conjunto de 90 artículos organizados en 14 capítulos que parten desde el objeto, naturaleza y competencia, la que cumpliría con los tres procesos o funciones básicas de vigilancia, inspección y control de orden académico, administrativo, preventivo y sancionatorio, que tendría un carácter técnico y estaría adscrita al Ministerio de Educación Nacional, tendría personería jurídica y patrimonio autónomo y tendría influencia sobre todos los niveles y modalidades educativas de Colombia. En la propuesta se indica la estructura organizacional de la SE (Despacho del Superintendente, Superintendencia Delegada en Asuntos Académicos, Superintendencia Delegada para los Administrativo y Financiero,

Dirección de TIC, y Secretaría General) y las respectivas funciones de cada una de las áreas que la conformarían.

Se indica el mecanismo de financiación de la SE, la que estaría supeditada a las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación. Precisa que las instituciones vigiladas pagarían anualmente una contribución para aportar a su sostenimiento estimadas de acuerdo con unas reglas precisas para la formulación del presupuesto anual de la entidad.

La propuesta de proyecto de Ley indica un conjunto de normas específicas asociadas con las disposiciones laborales para adoptar la planta de personal de la SE, a quienes se les aplicará el régimen de los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional.

El articulado muestra la forma como se haría la función de **vigilancia** (velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación del servicio educativo o de formación) y las herramientas para su ejercicio (control de gestión, sistemas de información y resultados). También alude a la **Inspección** (facultad de la SE para solicitar, revisar, confirmar y analizar información relacionada con la educación) e igualmente al **control** (concebido como la facultad de aplicar a las entidades vigiladas los correctivos preventivos o sancionatorios de acuerdo con sus conductas, resultados o gestiones).

La propuesta indica el régimen sancionatorio, su proceso y procedimientos, los medios de notificación, el tipo de sanciones por infracciones cometidas por las entidades vigiladas, su gradualidad, los criterios de aplicación de las mismas y la sanción de multa, así como su unidad de aplicación en SMMLV.

En los articulados finales se proponen alternativas para la implementación del **sistema nacional de evaluación integral de la calidad educativa**; así como, unas pautas para la re-organización del sector educativo nacional, entre otras disposiciones, la remisión normativa para aquellos aspectos no regulados, la transitoriedad respecto de los procesos vigentes al momento de proferirse la citada ley, terminándose con el artículo 90 que precisa las normas que deroga en forma explícita.

En Colombia hay buenas, regulares y malas experiencias con las superintendencias. Es claro que en la operación de la SE debe haber participación de las regiones. Quienes hemos tenido la oportunidad de trabajar con empresas que son inspeccionadas, vigiladas y controladas por superintendencias, sabemos de los pros y contras de su operación. Por ejemplo, el sistema financiero en Colombia data desde 1921, la actual Superintendencia Financiera, antes llamada Super-bancaria ha mostrado ser una de las más eficientes en el cumplimiento de su función de IVC, otro ejemplo es la Superintendencia del Subsidio Familiar que con la Ley 21 de 1982 y la Ley 789 de 2002 ha logrado sacar adelante en forma organizada al Sistema de Cajas de Compensación Familiar poniendo siempre como referente de las medianas y pequeñas cajas de compensación familiar a las

más grandes u organizadas estructural y administrativamente, aunque la SSF cuando ha tenido que intervenir CCF por mal funcionamiento con base en evidencia compilada en el ejercicio de su función de IVC, no le ha temblado la mano para hacer a un lado al Consejo Directivo, suspender al Director Administrativo y re-organizar la CCF en beneficio de los trabajadores y empresas afiliadas, quienes tienen un modelo particular de gobierno corporativo, en el cual, por igual tanto empresarios como trabajadores en proporción de cinco y cinco miembros principales con sus respectivos suplentes de cada lado conforman el Consejo Directivo de este tipo de organizaciones sin ánimo de lucro.

Casos como el papel asumido por la Superintendencia de Notariado y Registro ha permitido que en el país a nivel nacional se regulen las tarifas de los servicios notariales de alto uso empresarial y social. Otra Superintendencia de alto impacto social y económico ha sido la de la Economía Solidaria que regula fondos de empleados, mutuales, cooperativas y entidades similares. Por su parte, la Superintendencia de Salud es una de las que más tropiezos ha tenido en vista del gigantismo en que ha caído el sistema de salud colombiano. No obstante, sin su intervención, no se hubiesen destapado casos como los del manejo inapropiado de las EPS del Régimen Subsidiado, u otros escandalosos como el de la selección adversa de pacientes que hacían las Alcaldías en contra de las EPS relativamente mejor organizadas favoreciendo a las EPS-S del Estado, lo que conllevó al cierre de muchas EPS-S e incluso las de Régimen Contributivo que no cumplían con requisitos mínimos para el aseguramiento de los afiliados. Casos como el de Saludcoop, Cóndor, Cali-salud y otros no se habrían ventilado si no se hubiese contado con la gestión de la Supersalud. A ella y a la normatividad existente se le atribuye que hoy cerca del 95% de los colombianos cuenten con aseguramiento en salud sea con regímenes especiales, contributivo o subsidiado. Otra superintendencia de alto impacto en el cumplimiento de su misión ha sido la de Industria y Comercio, que gracias al régimen sancionatorio ha logrado captar más de 240 mil millones de pesos en un lapso de un año debido al ejercicio de sus investigaciones conducentes a multas como las aplicadas a las compañías de telefonía celular por competencia desleal o por publicidad engañosa, y recientemente el sonado caso de los carteles de los pañales, entre otros.

Del citado proyecto de **creación de la SE**, vale precisar que como Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento no somos los autores del mismo, ni participamos de su elaboración, ni sugerimos que se creara y que corresponde al MEN –como parte del poder ejecutivo- la re-estructuración organizacional de su cartera.

Sabemos que recientemente ha habido debate sobre la SE y que casi por mayoría de sus 16 miembros decisores del CESU aprobaron la propuesta de constitución de la SE. El enfoque de fortalecer el MEN en toda su estructura organizacional, así como al Vice Ministerio de Educación Superior, e incluso el fortalecimiento del CESU no va en contravía de lo que piensa u opina el Director del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, pues en su opinión, hay buenas y malas superintendencias, la función de inspección y vigilancia corresponde

constitucionalmente al poder ejecutivo, su ejercicio depende del diseño institucional que se le dé a la misma.

Constitucionalmente se garantiza la Autonomía Universitaria, plasmada en el Artículo 69 de la CP-91, el cual indica que ***“las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios Estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las Universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”***. Jurisprudencialmente (Sentencia T-492 de 1992) se ha fundado la autonomía universitaria en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima de **libre interferencia del poder público**, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en manejo administrativo o financiero del ente educativo. El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general, que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones, son excepcionales y deben estar previstas en la ley. En el marco de la autonomía debe existir, para toda IES la posibilidad de estipular con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria (directivos, docentes y estudiantes) un régimen interno o reglamento, con normas aplicables a las situaciones que ameritan regulación del actuar universitario desde lo académico, administrativo y disciplinario.

Respecto a la Superintendencia de Educación, creemos que puede haber niveles para cumplir la función de IVC, teniendo presente hacer un control selectivo mínimo, en aquellas IES que cuentan con acreditación institucional e incluso crear un régimen especial para las públicas, y organizar o poner en cintura –cuando se requiera- a las IES que abusan del concepto de Autonomía Universitaria desbordándose en el cobro de matrículas, servicios, multas, certificaciones, modos de contratación, reducción al mínimo de las opciones de bienestar universitario, ejercicio extra limitado y a veces hasta indignante de la “autoridad” al interior de la institución debido a que los principales cargos son asignados a los miembros de la familia (propietarios) –sin ningún proceso de selección- cayendo en nepotismo descontrolado, y especialmente en detrimento de la calidad educativa que reciben los estudiantes o en desventaja del cuerpo administrativo y profesoral.

Es estratégico pensar en la construcción del futuro de la educación superior en Colombia, el que no da espera y por ello es imperativo asumir con valentía, pasión, responsabilidad, disciplina, perseverancia, rigor y compromiso la ruptura del modelo de la Ley 30 de 1992, el cual ya está agotado capitalizando por supuesto lo bueno de ella y asumiendo un nuevo modelo de largo plazo que parta de la visualización de los múltiples horizontes de futuro que se puedan configurar y que se estimen como más probables, lo que seguramente demandará de mucho trabajo, ajustes institucionales profundos y muchos más recursos financieros por parte del Estado.

Muchas gracias!.