Autonomía Universitaria vs. Inspección y Vigilancia

Ángela María Ramírez Betancur

Universidad Santo Tomás

Maestría en Derecho Público

Bogotá

2014

Tutora: CORINA DUQUE AYALA

Agradecimientos

Agradezco a Dios,

A mi Familia,

A mis Amigos,

A mi Trabajo,

Y todo aquel que en algún momento creyó que yo no podría

Contenido

Agradecimientos	2
Contenido	3
Listado de siglas.....	6
Listado de tablas	9
Introducción.....	10
Capítulo 1	17
La Educación en Colombia.....	17
Sección 1. El derecho a la educación superior en la Constitución Colombiana y la ley	17
a. La Constitución Política Colombiana.....	17
b. La ley sobre educación superior	19
c. Política pública de la educación superior.....	20
Sección 2: Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales	27
Sección 3. Otros instrumentos en el ordenamiento jurídico colombiano frente a la educación	28
a. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la educación superior	29
Tabla 1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la Educación Superior.....	29
b. Internacionalización de la educación superior y tratados de derecho internacional sobre la educación superior	31
Tabla 2. Tratados Internacionales relacionados con la Educación Superior	32
Capítulo 2	38
La autonomía universitaria.....	38
Sección 1. Naturaleza jurídica de la autonomía académica.....	38
a. Límites de la autonomía universitaria	40
Sección 2. La autonomía financiera	47

Sección 3. Adquisición y disponibilidad del presupuesto	50
a. Universidad pública-naturaleza jurídica	50
b. El financiamiento de la educación.....	56
Sección 4. Inconvenientes a los que se enfrenta la autonomía financiera en las instituciones de educación superior	57
Capítulo 3	60
La función de inspección control y vigilancia del Estado.....	60
Sección 1. La calidad de la educación superior	60
Tabla 3. Proyectos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad	61
Tabla 4. Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad en Colombia hasta 2003.....	64
a. Diagnóstico de la calidad de la educación superior.....	68
b. Política de calidad de la educación	71
Sección 2. Empoderamiento en lo referente a la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior	72
a. Diagnóstico de la calidad de la educación inicial, preescolar y media... 72	
b. Políticas de mejoramiento de la calidad educativa.....	73
Sesión 3. Educación pertinente y de calidad	74
a. El ciclo de la calidad	74
b. Referentes de calidad: los marcos conceptuales y estratégicos	77
Sesión 4. La calidad en la educación superior	78
a. Aseguramiento de la calidad	78
b. Condiciones de calidad	81
Capítulo 4	84
Derecho a la educación en el sistema francés	84
Sección 1. El derecho a la educación a la luz del sistema francés.....	84
Sección 2. La autonomía universitaria en el derecho francés.....	100
Tabla 5. Sistema Educativo Francés	102
Tabla 6. Modos de Cooperación para la Educación Superior en Europa	104
Sección 3. La Intervención del Estado en el derecho a la educación en Francia	104

Sección 4. Comparación de la Educación Superior en Colombia y en Francia	105
Tabla 7. Comparación de la Educación Superior en Colombia y en Francia	106
Capítulo 5	109
Reforma de la ley 30 de 1992.....	109
Tabla 8. Oferta de la Educación Superior en Colombia de las Universidades Públicas	109
Tabla 9. Oferta de las Instituciones de la Educación Superior en Colombia	112
Conclusiones	120
Sugerencias.....	127
Bibliografía	129

Listado de siglas

AFP: Administradoras de Fondo de Pensiones.

AIU: Asociación Internacional de Universidades.

ARP: Administradoras de Riesgos Profesionales.

ASCOFADE: Asociación Colombiana de Facultades de Educación.

ASCUN: Asociación Colombiana de Universidades.

BM: Banco Mundial.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CESU: Consejo Nacional de Educación Superior.

CNA: Consejo Nacional de Acreditación.

CNA: Consejo Nacional de Acreditación.

COLCIENCIAS: Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

CONACES: Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

DESS: Diploma De Estudios Superiores Especializados.

DEUG: Diploma De Estudios Universitarios Generales.

DEUST: Diploma De Estudios Universitarios Científicos Y Tecnológicos.

DIF: Derecho Individual de Formación.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

ECAES: Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior.

EEES: Espacio Europeo de Educación Superior.

EPS 1: Escuelas Primarias Superiores (Numeración propia).

FINDETER: Financiera de Desarrollo Territorial.

FODECEP: Fondo de Desarrollo de Educación Superior.

FOMINVEST: Fomento a la Inversión Privada en Educación Superior.

ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior.

ICFES: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

IES: Instituciones De Educación Superior.

IGAEN: Inspección General de la Administración de la Educación Nacional.

IGEN: Inspección General de la Educación Nacional.

IUFM: Institutos Universitarios de Formación de Maestros.

IUP: Institutos Universitarios de Enseñanza Profesional.

MEN: Ministerio de Educación Nacional.

OLE: Observatorio Laboral para la Educación.

PIB: Producto Interno Bruto.

PILA: Planilla Integrada de Liquidación de Aporte.

PRDFP: Plan Regional de Desarrollo de las Formaciones Profesionales de los Jóvenes y de los Adultos.

RUA: Registro Único de Aportante.

SABERPRO: Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior.

SACES: Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje.

SISBEN: Sistema de Información Básica de la Educación Normal.

SNIES: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

SPADIES: Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción.

TOLT: Test de Pensamiento Lógico de Tobin y Capie.

Listado de tablas

Tabla 1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la Educación Superior	28
Tabla 2. Tratados Internacionales relacionados con la Educación Superior	31
Tabla 3. Proyectos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad	60
Tabla 4. Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad en Colombia hasta 1992	63
Tabla 5. Sistema Educativo Francés	101
Tabla 6. Modos de Cooperación para la Educación Superior en Europa	103
Tabla 7. Comparación de la Educación Superior en Colombia y en Francia	105
Tabla 8. Oferta de la Educación Superior en Colombia de las Universidades Públicas	108
Tabla 9. Oferta de las Instituciones de la Educación Superior en Colombia	111

Introducción

A través de la historia universal, la definición y defensa de lo público, entendido como lo de todos, ha sido el pilar fundamental para la constitución de los Estados y para la consolidación de los derechos fundamentales y garantías que aseguran la igualdad, libertad y equidad ante el sistema jurídico. La educación, como un elemento fundamental del desarrollo de los pueblos, no ha sido ajena a este tratamiento y, por ello, se observa y reglamenta permanentemente con el fin de lograr, bajo políticas públicas claras, satisfacer el interés público y propender por el bien común.

La presente investigación se divide en dos partes: en la primera, se hablará sobre los aspectos teóricos, las normas aplicables al tema de la autonomía universitaria e inspección y vigilancia, la doctrina y la jurisprudencia que desarrolla el tema en torno a los aspectos prácticos de las universidades públicas en Colombia y la forma en que se ha desarrollado esta autonomía; y en la segunda parte, se ahondará en algunos referentes internacionales.

La Constitución Política Colombiana de 1991 establece los derechos fundamentales de manera expresa con el fin de asegurar su correcta exigibilidad. Si bien es cierto estos derechos fundamentales requieren una interpretación detenida, puede decirse que están amparados en el capítulo I, artículo 85, e igualmente en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40, siendo estos de aplicación inmediata.

En cuanto a la educación, reconocido también como un derecho fundamental por su naturaleza, aparece reglamentado más adelante en el artículo 67, lo que obliga a concluir que los derechos fundamentales se pueden encontrar a lo largo de la Constitución Política y para ello, por medio de jurisprudencia, se

han venido definiendo los criterios básicos para su axioma entre los cuales se incluyen los consagrados en tratados y convenios internacionales.

La educación en Colombia es concebida en el artículo 67 de la Constitución Política como un derecho personal y al mismo tiempo como un servicio público. Igualmente establece que es un derecho de todas las personas y que su realización es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.

La educación, de manera ascendente, ha tenido que insertarse en las dinámicas del mundo globalizado y en las exigencias de la transferencia de ciencia, tecnología e innovación, acorde con las políticas y necesidades internacionales, lo que le ha exigido a Colombia un trabajo de actualización de las políticas en torno a la educación, en concordancia con el derecho internacional público.

En el contexto de los derechos fundamentales, no puede dejarse de lado la garantía de los mismos. Siendo la educación, un derecho fundamental, la Constitución Política en su artículo 69 también garantiza la autonomía universitaria, es decir garantiza que “las Universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley”. Con este fin, la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, en su artículo 3, establece que “El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo” (Asamblea Nacional Constituyente , 1991).

La autonomía universitaria es un tema de vital importancia en nuestros días, en cuanto que Colombia ha tenido grandes cambios a través de la historia que le han dado la capacidad jurídica a los entes universitarios autónomos públicos para adquirir el manejo tanto administrativo, financiero y académico y, aunque la autonomía universitaria está en la esencia y naturaleza de la universidad, son

necesarios los límites dados por la ley con el fin de preservar el cumplimiento del ordenamiento constitucional, en el sentido de que no le es dado a ninguna universidad desconocer los derechos fundamentales sobreponiendo este derecho que le asiste.

Hasta la fecha, la Ley 30 de 1992, establece todos los temas relacionados con la educación superior, entre los cuales se destacan: los fundamentos de la educación superior; objetivos, campos de acción y programas académicos de las instituciones de educación superior, los títulos y exámenes de Estado; la autonomía de las instituciones de educación superior, el fomento, la vigilancia e inspección, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU); el régimen especial de las universidades del Estado, el sistemas nacionales de acreditación e información, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal; al igual que la reglamentación de las instituciones de educación superior, entre otros.

Fundamentalmente el Estado colombiano reconoce hoy dentro del sistema educativo la existencia de universidades públicas y privadas, y establece las políticas nacionales en la materia, con base en tres ejes fundamentales: calidad, equidad y eficiencia. De igual manera, el papel del Estado, en cuanto a la reglamentación y clarificación en torno al concepto de autonomía, implica la depuración de un sistema de control y vigilancia y la definición de prácticas en torno a la autonomía de los entes educativos en materia de educación superior en Colombia.

A través de la presente investigación, de carácter jurídico-descriptivo, se examinan y documentan los conceptos de autonomía universitaria y autonomía financiera a la luz de la ley y la jurisprudencia, para concluir con una referencia particular al sistema educativo Francés; con el cual, se presentan coincidencias y diferencias respecto a nuestro ordenamiento, bajo algunos criterios de análisis del derecho comparado.

Las Instituciones de Educación Superior (IES) tiene una responsabilidad enorme con la sociedad y, por ello, el Estado debe ejercer la inspección y vigilancia sobre ellas, con el fin de hacer valer su responsabilidad en la gestión de la educación superior de los Colombianos. Por lo anterior, mediante la Ley 30 de 1992 y posteriores reglamentaciones, se ha diseñado un modelo de aseguramiento de la calidad colombiana sustentado en un sistema organizativo; este sistema y procedimiento ha sido evaluado por distintos organismos nacionales e internacionales y se ofrecen las apreciaciones del Banco Mundial en un estudio del año 2000.

Dadas las críticas permanentes a la inadecuada relación de la educación superior con el desarrollo científico y con los problemas reales de la región, el país y el mundo, es necesario seguir en la elaboración de indicadores y pruebas que midan el nivel alcanzado por los estudiantes y las instituciones de educación superior en diversas competencias tales como laborales, ciudadanas y básicas, teniendo en cuenta pruebas como Tunes, Pisa y Saber Pro, lo cual permite realizar diagnósticos referidos a la calidad de la educación, permitiendo el mejoramiento de procesos y ejercer control con los actores sociales involucrados.

Existen tres momentos dentro de la secuencia de acciones que conforman el ciclo de mejoramiento continuo para asegurar la calidad de la educación colombiana: la definición de referentes de calidad, la evaluación de resultados y el mejoramiento institucional.

En todos los momentos del proceso educativo se observa que impera un modelo tradicionalista que sume al docente y al estudiante en una monotonía de emisión y recepción de conocimientos sin relación con el intercambio de saberes, sin formación del pensamiento crítico y desligado de dinámicas investigativas, lo que contribuye a ahondar la brecha entre educación y realidad y que, a la larga, incrementa la deficiencia del sistema y su calidad.

Podríamos decir que en este documento, *Autonomía Universitaria vs. Inspección y Vigilancia*, más que hacer un análisis de fuentes legislativas y jurisprudenciales se proponen temas de discusión futura centrados en la eficiencia del sistema, en la calidad de la educación superior, en los criterios que definen el modelo pedagógico que necesita el país, la relación entre universidad y sociedad y la urgente exigencia de fortalecer los procesos de investigación con pertinencia, para contribuir a la resolución de los problemas que aquejan nuestra sociedad y su posible inserción en la dinámica de la globalización que sobrepasa las fronteras sociales, económicas, políticas y jurídicas.

Por otro lado, la Metodología en el presente trabajo es cualitativa en el sentido que la investigación está fundamentada en una indagación documental de carácter general, tanto normativa como jurisprudencial, realizando una valoración de los aportes y el entorno Colombiano respecto a la educación superior (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

Es de carácter jurídico-descriptivo por que se fundamenta en un análisis jurídico, en un contexto legislativo, jurisprudencial y se identifican los alcances de la norma teniendo en cuenta sus objetivos y los fines primarios (Perdomo, 2007).

Las técnicas de recolección de información, en este trabajo de grado, se utilizan para identificar las fuentes de información preliminar, posteriormente se realizó una búsqueda normativa desde gacetas y diarios oficiales, la información indagada a partir de la jurisprudencia que se extrajo de las Altas Cortes y sus sistemas de información, la pesquisa continuó en sistemas educativos, órganos asesores y tratados internacionales que se realizaron a partir de fuentes documentales y sistemas digitales de información.

Para esta investigación, de la misma forma, se realizó una revisión documental porque los escritos fundamentan y orientan el desarrollo del texto, así que desde ellos se identifica un escenario para la indagación cualitativa; de forma paralela es con el análisis documental que se tiene en cuenta el problema y los objetivos planteados en el trabajo, el análisis documental permite identificar el

entorno en que se encuentra Colombia frente al Sistema Educación Superior teniendo en cuenta los diferentes actores que interviene (Fix-Zamudio, 2001).

Con esto en mente, la pregunta de investigación se plantea como: ¿es posible establecer a partir de una exploración de los entes autónomos universitarios y de la visualización de los actores que inciden en el presupuesto y financiación de las universidades públicas si la autonomía y la inspección y vigilancia cumplen con los requisitos de la Constitución, la ley y los tratados internacionales para realizar sus fines ulteriores?

El objetivo general de la investigación es establecer, a través del análisis documental, de la exploración de los entes autónomos universitarios y de la visualización de los actores que inciden en el presupuesto y financiación de las universidades públicas en Colombia, si la autonomía cumple en su totalidad con los requisitos de la Constitución, la ley y los tratados internacionales y establecer si las universidades públicas dependen del presupuesto nacional.

En cuanto al desarrollo temático del presente trabajo en principio se plantea un estudio de la autonomía universitaria en relación con el derecho fundamental a la educación, de cara a la obligación del Estado de velar por la calidad, a través de la inspección y vigilancia. En el capítulo primero emprende un análisis de lo que ha sido la educación en Colombia abordado en su sección primera el derecho a la educación superior en la Constitución Colombiana y la ley, se pasa a examinar la ley de educación superior y la política pública, posteriormente se propone un estudio en la sección segunda de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, y se finaliza el capítulo con la sección tercera que afronta los instrumentos en el ordenamiento jurídico Colombiano referidos a la educación, en cual se emprende des la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los tratados internacionales.

El capítulo dos comprende la autonomía universitaria a través de la naturaleza jurídica de la autonomía académica, la cual fija unos límites que se explican en la sección uno; la autonomía financiera es considerada en la sección

dos, y la adquisición y disponibilidad del presupuesto comprendidos desde la naturaleza de la universidad pública y el financiamiento de la educación es emplazada en la sección tercera y finalmente se hace mención en la sección cuarto de los inconvenientes a los que se enfrenta la autonomía financiera en las instituciones de educación superior.

En el capítulo tres se inspecciona las funciones del Estado desplegadas conforme al control, la Inspección y vigilancia, reseñadas en la sección uno desde la calidad de la educación, por medio del diagnóstico y las políticas; posteriormente en la sección dos se revisa el empoderamiento en lo referente a la calidad de la educación, para ulteriormente explorar la enseñanza a través de la pertinencia y eficacia con fundamento en referentes y ciclos; en la sección cuatro se observa la calidad de la educación en Colombia visto desde las políticas de Calidad y las condiciones dadas para ello.

El capítulo cuarto habla sobre el sistema Francés analizado en la sección uno desde el derecho a la educación; en la sección dos, se estudia la autonomía universitaria a la luz de su legislación y en la sección tercera se instruye la intervención del Estado en el derecho a la educación francesa y se realiza un comparación con el sistema Educativo Colombiano el cual se encuentra en la sección cuarto.

En el último capítulo se aborda el estudio de la reforma de la Ley 30 de 1992, desde la propuesta de modificación presentada por el Ministerio de Educación Nacional y discutida por las comunidades académicas y entes intervinientes en el tema en Colombia y finalmente se presentan las Conclusiones y Sugerencias.

Capítulo 1

La Educación en Colombia

Sección 1. El derecho a la educación superior en la Constitución Colombiana y la ley

a. La Constitución Política Colombiana

El derecho a la educación en la Ley fundamental colombiana se encuentra regulado en diferentes artículos de precepto normativo, en específico en los artículos 64, 67, 69 y 70. Estos artículos establecen un marco jurídico amplio en relación con este derecho.

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia establece una doble connotación al derecho a la educación. En primer lugar, predica que es un derecho personal (civil y político) de los ciudadanos del conglomerado y, en un segundo término, que es un servicio público con función social (derecho económico, social y cultural). De esta manera, se ve una definición perfecta de lo que debe ser la educación en Colombia.

Así mismo, los incisos primero y tercero disponen que la educación sea un derecho de todas las personas y que su realización, responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. El inciso cuarto establece tres aspectos esenciales para la plena y efectiva realización del derecho a la educación: “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos

académicos a quienes puedan sufragarlos”. El inciso quinto establece las obligaciones del Estado: “corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”. En su inciso sexto, establece que “la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiamiento y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”, de lo cual se desglosan, conforme a estos criterios, las siguientes conclusiones (Asamblea Nacional Constituyente , 1991):

1. Actualmente, la educación pública superior en Colombia encuentra su fundamento y da atribuciones al Estado en cabeza del Ministerio de Educación Nacional (MEN) para que se ejerza el control y la vigilancia de las Instituciones de Educación Superior (IES) con los fines establecidos en la norma.
2. La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los términos que señalen la Constitución y la ley (Asamblea Nacional Constituyente , 1991).

Respecto de las universidades de carácter privado, el artículo 68 establece la libertad de asociación de los particulares para fundar y gestionar establecimientos educativos. En este artículo, se instaura también el derecho fundamental a la participación de los integrantes de la comunidad educativa en la dirección de sus instituciones. Por último, se espera que la enseñanza esté bajo la tutela de personas, que puedan prestar el servicio público de educación con características como: idoneidad ética y pedagógica, por lo tanto se requiere la dignificación y la profesionalización del quehacer docente.

En el artículo 69, se predica la garantía de la autonomía universitaria en los siguientes términos (Asamblea Nacional Constituyente , 1991):

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.

b. La ley sobre educación superior

Por ser una norma de carácter organizacional, la Ley 30 promulgada en 1992, conocida como la ley de la educación superior, estructuró la formulación de organismos y elementos básicos de un sistema que propende fomentar, verificar y controlar la calidad de las instituciones y programas de la educación superior en Colombia, con ese espíritu, se crea, y se establecen las funciones y composición del Consejo Nacional de Acreditación; así mismo, se organiza el servicio público de la educación universitaria en Colombia. Esta ley además creó y organizó otras entidades colaborativas en la función del Estado frente a la educación, como el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX), entre otros (Giraldo, Abad , & Diaz, 2005).

Se debe tener en cuenta que la Ley 30 de 1992, tiene ya 22 años desde su entrada en vigencia y aunque a permitido generar una reorientación en la política educación superior colombiana en un escenario inicial, en donde el control del Estado era mínimo y la proliferación de centros e instituciones de educación superior no garantizaban la formación del colombiano en condiciones de dignidad, calidad, pertinencia y acceso, por lo que originó un nuevo escenario en la

formación de los colombianos, que aun requiere seguir evolucionando conforme al desarrollo del país y del mundo.

c. Política pública de la educación superior

Es necesario establecer en qué consiste una política pública. Varios autores dan definiciones sobre el tema, como Thoenig, quien dice que *“una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”* (Thoenig & Meny, 1992)

Daniel Sabsay, constitucionalista argentino, plantea el siguiente concepto sobre políticas públicas: *“Políticas Públicas son aquellas líneas de acción que apuntan a satisfacer el interés público y tienen que estar dirigidas o encaminadas hacia el bien común”*. (Croce, 2001)

Lo público se entiende como lo de todos. En lo público, aparecen los individuos actuando como tales o como grupos. La esfera de lo público permite confrontar, complementar o enriquecer las intenciones y los intereses colectivos, los personales y los corporativos. Algunos de estos intereses toman la forma de interés público, cuando convocan a las grandes mayorías (Ministerio de Educación Nacional, 2003a).

Se puede decir que la noción de políticas públicas es de origen anglosajón, por haber sido en Inglaterra y en Estados Unidos donde ha alcanzado mayor desarrollo, con estudios desde los años cincuenta (Zamudio, 2008). Como lo indica (Muller, 2002) los estudios sobre el tema también tienen sus estigmas por poseer este origen en la medida que quedan marcados por la tradición anglosajona del *Government*. Desde esta óptica, se podría preguntar con un acento bastante pragmático: ¿cómo los intereses de los diferentes actores sociales pueden conducir a la puesta en marcha de buenas políticas, que

correspondan a las metas buscadas y satisfagan las necesidades de los ciudadanos? (Zamudio, 2008)

En Colombia las políticas públicas no han existido siempre, ellas aparecen en condiciones específicas, como una mirada crítica a los diferentes programas que ha venido implementando el Estado. Probablemente con los planes de desarrollo económico y social en nuestro país, formulados desde 1970 se hizo más notable el papel del sector social y con este el de la educación. Antes de dicha fecha, Colombia y la mayoría de los países de América Latina, siguieron las orientaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (ORLAS, 2011)

Dentro de la política pública del Estado colombiano, se ha buscado el fortalecimiento institucional de las universidades públicas y privadas, estas últimas en apoyo al Estado que no puede cumplir con el servicio público. Para ello, se forma esta política en tres ejes: calidad, equidad y eficiencia, pilares fundamentales de la política pública.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN), gestor de la política pública de los entes universitarios, establece la implementación de estrategias en cobertura, calidad y eficiencia educativa con el objetivo de transformar el sistema educativo para garantizar la competitividad del país, conseguir una mejor calidad de vida y mayor equidad social.

Por lo cual, el Gobierno Nacional estableció en el Plan de Desarrollo (2011-2014): “Prosperidad para todos” (Congreso de la República, 2011) la política del Estado colombiano, las fuentes de financiación de la educación, los subsidios de la educación superior, la determinación de criterios para la superación de la situación de vulnerabilidad individual manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia, la armonización del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) con el Plan Nacional Decenal de Educación (2006-2016), la racionalización de recursos públicos del sector educativo, de recursos públicos del sector

educativo y la atención educativa a la población con necesidades educativas especiales y calidad. Dentro de este plan, se buscó lograr que las personas con vulnerabilidad de los niveles 1, 2 y 3 del Sistema de Información Básica de la Educación Normal (SISBEN) sean beneficiarios de los créditos educativos y tengan acceso a la educación superior.

Igualmente, las personas que han sido desplazadas por la violencia en situación de vulnerabilidad. Además de ello, el plan regula las formas en que deben destinarse los recursos públicos en la nación, los entes departamentales y locales.

De otra parte, el Ministerio de Educación Nacional ha hecho grandes esfuerzos para mejorar el sistema de gestión de las IES, tanto públicas como privadas; acompañándolas en el mejoramiento de la gestión de las instituciones educativas y las entidades territoriales con el fin que los administradores y gestores del sistema educativo colombiano, para que logren generar en el servicio estándares de eficiencia y eficacia en la formación del individuo que coadyuven a consolidar los principios de solidaridad, convivencia y democracia instaurados por el estado de derecho colombiano (Ministerio de Educación Nacional, 2003a).

La consagración de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico de la gran mayoría de los Estados que componen la sociedad contemporánea puede ser considerada como uno de los mayores logros de la civilidad humana. Sin entrar en discusiones iusnaturalistas o positivistas, se pueden suponer inicialmente como los derechos inherentes al ser humano, que permiten configurar su dignidad, y que, sin su presencia, el hombre y la mujer perderían parte de su esencia como seres racionales.

Si bien algunos autores plantean que los derechos fundamentales han existido a lo largo de la historia de la humanidad, es a partir de las revoluciones burguesas europeas de la época moderna (especialmente la Revolución Francesa) y la independencia de Estados Unidos de Norteamérica que se

plasmaron de manera objetiva, en textos que cimentaron el ordenamiento constitucional de los Estados de Derecho.

Esta posición no es compartida por el profesor Robert Alexy quien sostiene: “entre el concepto de norma de derecho fundamental y el del derecho fundamental, existen estrechas conexiones (...) Las normas de derecho fundamental y los derechos fundamentales serían siempre dos caras de la misma moneda”. Por tanto, la presencia de un derecho fundamental es posible si hay un elemento normativo que lo reconoce y permite su exigibilidad. Siguiendo al mismo autor, estos derechos se pueden desarrollar en la medida en que existan normas de derecho positivo que las integre (Alexy, Teoría de los Derechos Fundamentales, 1993).

En este contexto, entender el concepto de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política de 1991, requiere un trabajo hermenéutico que brinde elementos diferenciadores y particulares para no confundirlos con las garantías constitucionales, reconociendo que, como lo expresa (Alexy, Teoría del Discurso y Derechos Humanos, 1995), los derechos fundamentales deben estar objetivamente consagrados y su exigibilidad debe ser posible.

Si bien es cierto que en la Constitución de 1991 se establecen los derechos fundamentales en el capítulo I y, en el artículo 85, se determina que los consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40 son de aplicación inmediata, no es clara esta organización, pues existen derechos fundamentales en otros títulos o capítulos, como el derecho a la educación, por ejemplo, que, por su naturaleza, tiene el carácter de fundamental.

De igual forma, es indudable la presencia de garantías constitucionales que embellecen este compendio normativo, pero que, a la hora de determinar su aplicabilidad y exigibilidad, caen en el limbo de lo imposible. Es el caso del

derecho al amor, consagrado en el artículo 44, el derecho a la paz en el artículo 22 y la garantía de la autonomía universitaria, entre otros.

Por tanto, frente a la pregunta de cuáles son los derechos fundamentales, “La Corte Constitucional tiene la última palabra, mientras la propia constitución no responda la pregunta” (Cepeda, 1992). Por lo anterior, existen varios criterios para determinar si un derecho es fundamental. Para el Consejo de Estado (Mora Osejo, 1992), los derechos fundamentales son los que están definidos como tales en el título segundo, capítulo primero de la Constitución de 1991. Este criterio del Consejo de Estado es formal y a la vez insuficiente, según lo dice la misma Corte Constitucional: “es claro que los derechos inherentes a la persona humana son fundamentales, cualquiera que sea el criterio utilizado para identificar esta categoría de derecho. No se trata de una cuestión retórica”. (Corte Constitucional, 1992) Un ejemplo que cita la Corte Constitucional se refiere a la dignidad como derecho, que no está reconocida expresamente por la carta como derecho fundamental, solo aparece como principio en el artículo primero y, por obvias razones, tiene la categoría de fundamental.

El criterio formal que utilizó el Consejo de Estado inicialmente, con los respectivos reparos que puede tener por sus limitantes, fue rechazado por la Corte Constitucional, al enunciar que el constituyente primario no estableció de manera concreta un listado de derechos fundamentales, contrario a lo que ocurre en otras cartas políticas de otros países. Por tanto, “fuerza es concluir que el hecho de limitar los derechos fundamentales aquellos que se encuentran en la Constitución Política bajo el título ‘de los Derechos Fundamentales’ y excluir cualquier otro que ocupe un lugar distinto, no debe ser considerado como criterio determinante sino auxiliar” (Corte Constitucional, 1992)

Así, a base de jurisprudencia, se han establecido los siguientes cuatro criterios o requisitos, que son necesarios aplicar a la hora de identificar si un derecho es fundamental o no: 1) los señalados expresamente en la Carta Magna

en el título II, capítulo primero; 2) los derechos no fundamentales pero que adquieren esa categoría por conexidad; 3) los consagrados en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado y 4) los que tengan un carácter inherente a la persona humana y no estén señalados en la Constitución.

Por lo anterior, es claro que derechos como la vida, el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad, la libertad y la educación, entre otros, tienen aplicación inmediata, son protegidos por la acción de tutela (artículo 86) y reconocidos como derechos fundamentales. Igualmente, derechos que por su conexidad guardan relación directa con fundamentales, a juicio de la jurisprudencia, adquieren dicho valor evidencia de ello la Corte Constitucional, en sendas sentencias, ha revisado el tema de la conexidad para determinar la protección de derechos que, sin ser fundamentales, guardan estrecha relación con estos y pueden ser protegidos por acción de tutela, dado que, si no se salvaguardan, se vulneraría uno fundamental. Es el caso del derecho a la salud, que por su conexidad con el derecho fundamental a la vida puede ilustrar el tema, al respecto se han proferido sentencias de la Corte Constitucional. T- 395 de 1998; T- 076 de 1999; T-231 de 1999.

Lo que no queda claro aún es el alcance de los derechos fundamentales porque, como ocurre con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, es indispensable entender dicho concepto, puesto que, desde una mirada sociológica, la personalidad es el conjunto de características que posee un individuo y que lo identifican con un determinado grupo social; mientras que, desde la psicología, este mismo término es asumido como el conjunto de características que tiene un individuo que lo diferencian de un grupo social. Por ende, cuando se intenta proteger derechos como este, es válido preguntarse cuál de estos dos conceptos aplican los jueces de tutela al momento de proteger este derecho consagrado en el artículo 16 de la Carta Política.

Por otro lado, Carrera en su trabajo de 2003, frente al concepto de libertad, afirma que es necesario determinar las clase de libertad que se encuentran en la Constitución de 1991, puesto que si bien, en el artículo 28, se establece que “Toda persona es libre”, al igual que el artículo 13, “Todas las personas nacen libres”, en otros artículos, se establece una especie de tipos de libertades: libertad de conciencia (artículo 18), de culto (artículo 19), de expresión (artículo 20), de enseñanza (artículo 27), a la libre circulación (artículo 24).

Igualmente, en el artículo 333, se establece la libertad económica de la siguiente forma: “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”. A este tenor, en el párrafo segundo del mismo artículo, se establece que “la libre competencia económica es un derecho de todos”. Por tanto, es posible hablar de clases de libertades que pueden ser asumidas cada una como un derecho independiente. Es tan etéreo el concepto de derecho a la libertad, que se llega a entender “como una búsqueda permanente, que por infructuosa que sea, da sentido y razón de ser a la existencia misma” (Carrera, 2003).

En este contexto, es válido debatir la salida que se puede dar cuando existe colisión entre derechos fundamentales y garantías constitucionales. En el primer caso, la doctrina y la jurisprudencia al unísono concurren al encontrar una salida cuando dos normas, dos derechos constitucionales, se hallan enfrentados. En este evento, es preciso recurrir a la técnica de interpretación del derecho, denominada ponderación, para poder solucionar esta disyuntiva.

En torno a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-022 (Principio de Igualdad , 1996) determinó que:

El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado.

El problema surge en el segundo caso, es decir, cuando entran en contradicción un derecho y una garantía constitucionales. Aparentemente, no habría ningún problema porque es comúnmente aceptado que priman los derechos fundamentales sobre las garantías constitucionales de acuerdo a lo expresado hasta el momento. No tendría sentido que una norma de aplicación inmediata pueda ser limitada por otra que, si bien es importante, no tiene el mismo nivel y requiere de una regulación legal para que se consolide en el ordenamiento jurídico.

Un caso concreto que podría ilustrar lo anteriormente mencionado es la pugna evidente entre la garantía constitucional consagrada en el artículo 69, que establece la autonomía universitaria, y derechos fundamentales como la libertad, en sus diversas subdivisiones: de culto, de conciencia, de expresión, al libre desarrollo de la personalidad y el derecho fundamental a la educación.

Sección 2: Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales

La consagración de los Derechos Fundamentales en el ordenamiento jurídico de la gran mayoría de los Estados que componen la sociedad contemporánea, puede ser considerada como uno de los mayores logros de la civilidad humana. Sin entrar en las discusiones jusnaturalistas o positivistas, podremos considerarlos inicialmente como los derechos inherentes al ser humano, aquellos que sin su presencia, el hombre y la mujer perderían parte de su esencia como seres racionales y que permiten configurar su dignidad.

Si bien algunos autores plantean que los derechos fundamentales han existido a lo largo de la historia de la humanidad, es a partir de las revoluciones burguesas europeas (Luño, 1998) de la época moderna y la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se plasmaron de manera objetiva, en

textos que cimentaron el ordenamiento constitucional de los Estados de Derecho, tales derechos.

Revisando los conceptos que se han construido alrededor de lo que es un derecho fundamental, encontramos en la enciclopedia jurídica un concepto básico que permite entenderlo como “esencialmente pre-jurídico, pues su modelo es la situación de libertad pre-estatal, “natural”.” (Civitas Ediciones, 2006). La misma enciclopedia, define la garantía constitucional, la cual “se encuentra sólo *in nuce*¹ recogida en la Constitución, remitiéndose a un régimen jurídico extra-constitucional”. Es decir se identifican los derechos fundamentales como derechos naturales del ser humano, a diferencia de las garantías constitucionales, que tendrían un carácter positivo, pues necesita de una norma y de un ente que los establezca en el ordenamiento jurídico.

En este sentido, el ser humano es el titular del derecho fundamental cuya protección debe ser inmediata y de eficacia directa, mientras que la garantía constitucional, carecería de este elemento de validez y quedaría relegada a un segundo plano.

Sección 3. Otros instrumentos en el ordenamiento jurídico colombiano frente a la educación

Hay que tener en cuenta que el ordenamiento jurídico colombiano y sus diferentes actores se han pronunciado frente a la problemática de la educación y de cara a la necesidad de garantizar este derecho a cada uno de los ciudadanos colombianos. Dentro de este panorama, se pueden destacar los pronunciamientos de la Corte Constitucional y los tratados internacionales suscritos por el gobierno colombiano, entre otros.

¹ En la nuez (aclaración propia)

a. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la educación superior

El rol de la Corte Constitucional en torno a la interpretación y alcance del derecho a la educación frente a otras garantías ha sido fundamental para el desarrollo de la política de Estado y el quehacer tanto de entidades públicas como de entes privados que participan en el ofrecimiento de este servicio público garantizando a los colombianos su derecho fundamental consagrado en la Constitución Política Colombiana de 1991. Por esto, como una ilustración del ejercicio de este ente, se citan a continuación algunos fallos que han buscado fijar claramente el alcance de la norma y su fin último.

Tabla 1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la Educación Superior

IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO	EXTRACTO
Sentencia T-124/98	“El derecho a la educación consiste en la posibilidad que tienen todas las personas de acceder a un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente que busque el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”.
Sentencia T-202/00	“Para la Corte, es indudable que el derecho a la educación pertenece a la categoría de los derechos fundamentales, pues, su núcleo esencial, comporta un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades. Este derecho constituye un medio para que el individuo se integre efectiva y eficazmente a la sociedad; de allí su especial categoría que lo hace parte de los derechos esenciales de las personas en la medida en que el conocimiento es inherente a la naturaleza humana”.
Sentencia T-543/97	“La Carta Política instituyó como derecho fundamental el de la educación, siendo este, un derecho de responsabilidad del Estado, la comunidad y la familia. En este sentido, la educación deberá cumplir una misión primordial cual es la de dar los medios necesarios para acceder al conocimiento, de acuerdo con unos niveles de calidad que propenda por una mejor formación moral, intelectual y física de los educandos”.
	“La función del Estado, aparte de proveer educación a través de las instituciones públicas de nivel básico, intermedio y superior, también deberá actuar como permanente inspector de la misma, velando por su calidad, con el fin por ella perseguido y por todos aquellos aspectos que de una u otra manera tengan directa relación con este derecho fundamental”.
Sentencia T-002/92	“Siendo la educación un derecho constitucional fundamental, el incumplimiento de las condiciones para el ejercicio del derecho, como

IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO	EXTRACTO
	<p>sería el no responder el estudiante a sus obligaciones académicas y al comportamiento exigido por los reglamentos, puede dar lugar a la sanción establecida en el ordenamiento jurídico para el caso y por el tiempo razonable que allí se prevea, pero no podría implicar su pérdida total, por ser un derecho inherente a la persona”.</p> <p>“El principio de la autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Constitución, debe ser leído en el marco del artículo 2, por ser la primera una norma orgánica mientras que este último es un principio material que irradia toda la Constitución. La educación puede ser encauzada y reglada autónomamente pero no negada en su núcleo esencial”.</p>
Sentencia T-492/92	<p>“La autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el 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. Dentro de la autonomía universitaria debe existir para toda institución de educación superior la posibilidad de estipular, con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria (directivos, docentes y estudiantes) un régimen interno, que normalmente adopta el nombre de reglamento, en el cual deben estar previstas las disposiciones que dentro del respectivo establecimiento serán aplicables a las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como en el disciplinario”.</p> <p>“Del derecho fundamental a la educación se deriva que la persona que se educa goce de una estabilidad mínima en cuanto hace a su permanencia como estudiante en el centro de formación al que se ha vinculado. Ello implica que, mientras se ajuste a las condiciones fijadas en el respectivo reglamento, el estudiante tiene derecho a continuar recibiendo el servicio educativo hasta la culminación de la carrera iniciada. La educación ofrece un doble aspecto. Es un derecho-deber, en cuanto no solamente otorga prerrogativas a favor del individuo, sino que comporta exigencias de cuyo cumplimiento depende en buena parte la subsistencia del derecho (...)”.</p>
Sentencia T-329/93	También, como lo hizo para la generalidad de los llamados derechos de segunda generación, admitió que el derecho a la educación, aunque no era fundamental, podía ser amparado por vía de tutela cuando se lograba demostrar un nexo inescindible entre este derecho de orden prestacional y un derecho fundamental, lo que se denominó “tesis de la conexidad”.
Posición planteada desde la Sentencia T-406/92. En el caso del derecho a la educación, ver las Sentencias T-467/94 y T-1227/05, entre otras.	Este precepto ha sido entendido por la jurisprudencia de esta Corporación como “la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios”, es decir, como “una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político”.

Fuente: Sentencias citadas y Elaboración propia.

b. Internacionalización de la educación superior y tratados de derecho internacional sobre la educación superior

Los procesos relacionados con la difusión, creación y aplicación del conocimiento han estado relacionados también con la formación del recurso humano, que en la actualidad se da en espacios que trascienden las naciones de la mano con conocimientos de la globalización de la educación y la ciencia, paralelamente se ven las oportunidades, ayudadas por la velocidad de las comunicaciones a nivel global, lo cual ha redundado en una construcción intensa de internacionalización de las instituciones de educación superior a nivel mundial

El proceso de internacionalización, citado por el MEN en su trabajo de 2008, enuncia que la educación superior ha tenido un desarrollo positivo para el sector en la medida que:

1) permite un mayor intercambio de conocimientos innovadores, transferencia de tecnologías e investigación; 2) puede significar una mayor oferta educativa de pertinencia; 3) facilita la expansión de servicios de enseñanza por parte de las instituciones de educación superior colombianas; 4) propicia el mejoramiento de los estándares de acreditación y la armonización de los criterios con que se evalúa la calidad en diferentes países y 5) brinda la posibilidad de incrementar la movilidad profesional, necesaria para el desarrollo económico y social del país.

El mismo Ministerio acorde a las tendencias globalizadora de la economía y la educación de la actualidad afirman que la internacionalización debe enfocarse bajo el principio de respeto a la autonomía universitaria teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1) la acreditación internacional y los acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos académicos; 2) la negociación de los servicios educativos en el marco de los tratados de libre comercio y de la Organización Mundial del Comercio; 3) la inserción del sector en los espacios comunes del conocimiento en gestación; 4) la gestión de cooperación internacional para apoyar los proyectos y políticas estratégicas del Ministerio en el sector; 5) la promoción de la exportación de servicios educativos de calidad; 6) el fomento de grupos de investigación con proyectos internacionales y 7) la promoción de la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores (Ministerio de Educación Nacional, 2008).

En torno al tema de la globalización y la necesidad de modernizar y estar acorde con las necesidades y políticas internacionales alrededor de la educación, los tratados internacionales han tenido un papel prioritario, ya que, a través de ellos, Colombia ha venido actualizando las políticas en torno a la educación, de los cuales se ponen a consideración algunos tratados que están inmersos en nuestra legislación, obligando a su cumplimiento en los términos del derecho internacional público.

Tabla 2. Tratados Internacionales relacionados con la Educación Superior

TRATADO	ENTIDAD	CARACTERISTICAS RELACIONADAS CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR
Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948).	Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948	El artículo 26 establece entre otros aspectos los siguientes: La educación es un derecho de todas las personas (...) Los fines esenciales de la educación están directamente interconectados con el libre desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. El acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC (ONU, 1966).	Naciones Unidas en 1966	“Artículo 13. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Asegurar que la enseñanza superior sea accesible para todas las personas, sobre la base de la capacidad de cada una, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Artículo 14.
Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989).	La Asamblea General en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, que entró en vigencia el 2 de septiembre de 1990, fue	Implementar, de manera progresiva, las enseñanzas secundaria y superior gratuitas, como medida tendiente a garantizar que las personas puedan disponer de estos niveles educativos y puedan acceder a ellos.

	ratificada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991 y entró en vigencia en febrero de 1991.	Hacer la enseñanza superior accesible a todas las personas, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.
Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos (ONU, 2006).	El Consejo de Derechos Humanos fue creado en 2006 mediante la resolución 60-251 de la Asamblea General, con el fin de reemplazar a la Comisión de Derechos Humanos con un organismo mejor organizado y más efectivo.	La Resolución de 18 de junio de 2008, en la cual se manifiesta la preocupación por el hecho de que unos 72 millones de infantes – el 57% de los cuales son niñas–, de los cuales 37 millones viven en estados frágiles afectados por conflictos, no van a la escuela y que 774 millones de adultos, de los cuales el 64% son mujeres, no han recibido una alfabetización básica, a pesar de los progresos registrados en los últimos años hacia el logro de los objetivos de la Iniciativa de Educación para Todos acordada en el Foro Mundial de la Educación, celebrado en Dakar en abril de 2000.
Declaración Mundial sobre Educación para Todos (ONU, 1990).	La declaración se firmó en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, que se llevó a cabo en Jomtien (Tailandia) del 5 al 9 de marzo de 1990.	Allí, se describen los conceptos básicos del derecho a la educación y se establecen las obligaciones de los estados.
Reafirmación de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (ONU, 1990).	Esta declaración se realizó con los participantes del Foro Mundial sobre Educación, reunidos en Dakar (Senegal) en abril de 2000.	Allí, hicieron referencia a la Declaración de Jomtien en 1990 para reafirmarse en su contenido. La nueva declaración hace un análisis de los avances en los países miembros de la Unesco. Sin embargo, resalta la existencia de 113 millones de niños y niñas y 880 millones de adultos analfabetas, con la aún existente discriminación de género, en muchos de los países miembros. Indica que si no se avanza en la educación para todos, no se podrá reducir la pobreza.
Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH. OACDH O ACNUDH (ONU, 1993).	Institución encargada de la promoción y protección, para todas las personas, de todos los derechos humanos. La OACDH se regula según lo establecido por la Asamblea General en su resolución 48/141, así como en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los sucesivos instrumentos de derechos humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de	Actualmente, la OACDH tiene cinco grandes grupos de acciones implicadas directamente en la promoción y la educación en derechos humanos. Lo que fundamenta la existencia de estas intervenciones “educativas” o “educadoras” en el contexto de las Naciones Unidas es que la educación en derechos humanos es entendida como un elemento esencial en la prevención a medio y largo plazo de las violaciones de los derechos humanos.

	Derechos Humanos (1993) y el Documento Final de la Cumbre Mundial (2005).	
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1982).	Esta fue adoptada y abierta a la firma de ratificación por la Asamblea de Naciones Unidas en su resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1989. El Estado colombiano la ratificó mediante la Ley 51 de 1981 y entró en vigencia el 12 de febrero de 1982.	Específicamente, es obligación del Estado garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el ánimo de favorecer la realización de los siguientes derechos: Acceso a los estudios, programas de estudio y exámenes y a la obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías y en todos los niveles educativos. Permanencia en las instituciones educativas.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (ONU, 1965).	La Convención fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 de 21 de diciembre de 1965. Entró en vigencia el 4 de enero de 1969.	La Convención, en su artículo 5, en el aparte sobre derechos económicos, sociales y culturales, establece la obligación del Estado de prohibir y eliminar toda forma de discriminación racial en el ámbito de la educación y la formación profesional. Artículo 26: la obligación del Estado de adoptar medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Los artículos 21 y 22 prescriben, además, que los miembros de los pueblos indígenas deberán contar con medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos y ciudadanas y que los estados deben tomar medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (ONU, 2007).	Esta Declaración fue aprobada mediante Asamblea General del 13 de septiembre de 2007.	En esta declaración, se afirma el derecho de estos pueblos a la etno-educación.
Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social (ONU, 1969).	Aprobada mediante Resolución 2542 (xxiv) 24, Documento A/7630 (1969).	La institución de medidas apropiadas para la rehabilitación de personas mental o físicamente impedidas, especialmente los niños, niñas y los jóvenes, a permitirles en la mayor medida posible ser miembros útiles a la sociedad. Entre estas medidas deben figurar la provisión de tratamiento y prótesis y otros aparatos técnicos, los servicios de educación, orientación profesional y social, formación y colocación selectiva y la demás ayudas necesarias.
Declaración de los Derechos de los	Aprobada mediante Resolución 3417 de	Artículo 5: el impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la

Impedidos (ONU, 1975).	diciembre de 1975.	mayor autonomía posible, entre ellas, la educación especial.
Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (ONU, 1982).	Aprobado mediante Resolución 37/52 del 3 de diciembre de 1982, Documento A/37/51.	“Los Estados Miembros deben adoptar políticas que reconozcan los derechos de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades en la educación respecto a los demás”. “Los Estados Miembros deben prever la participación de las personas con discapacidad en los programas de educación de adultos, con especial atención a las zonas rurales”.
Declaración de Salamanca	Aprobada en la Unesco, organismo de Naciones Unidas, en el marco de la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales.	
Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (ONU, 2006a).	Aprobada el 13 de diciembre de 2006. Naciones Unidas, A/RES/61/106.	
Normas uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (ONU, 1993a).	Aprobadas por la Asamblea de Naciones Unidas en el 48º periodo de sesiones, Resolución 48/96 de diciembre de 1993	En ellas, se establece en el artículo 6, lo siguiente: “Educación: los estados deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños y niñas, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados, y deben velar por que la educación de las personas con discapacidad constituya una parte integrante del sistema de enseñanza”.
Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los DDHH (ONU, 1994).	La Resolución 49 /184 del 23 de diciembre de 1994, habiéndose proclamado el periodo 1995-2004 como el decenio.	El artículo 10 establece que se debe realizar una evaluación de las necesidades y formular estrategias en la educación formal, informal y no formal, así como programas en todos los niveles.
Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José” y Protocolo Adicional en Materia de DESC o “Protocolo de San Salvador” (CIDH, 1969).	Esta convención aplica para todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos OEA, entre ellos Colombia. Fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Fue ratificada por	La educación no puede ser considerada simplemente como un medio para el crecimiento económico. “la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad, fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las

	Colombia en virtud de la Ley 16 de 1972.	Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz". El Protocolo de San Salvador, en sus artículos 1 y 2, consagra la obligación del Estado de adoptar medidas e invertir recursos para garantizar la educación, pero destacan que su cumplimiento debe tener en cuenta el grado de desarrollo del Estado y resaltan la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter cuando el ejercicio de los derechos establecidos en el Protocolo no esté garantizado aún por este tipo de normas.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Artículo XII.	
Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959).	A.G. res. 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 19, ONU Doc. A/4354 (1959).	El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular. El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.
Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.	Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra. Entró en vigor el 21 de octubre de 1950.	Artículo 50: Con la colaboración de las autoridades nacionales y locales, la Potencia ocupante facilitará el buen funcionamiento de los establecimientos dedicados a la asistencia y a la educación de los niños. Si las instituciones locales resultan inadecuadas, la Potencia ocupante deberá tomar medidas para garantizar la manutención y la educación.
Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.	Adoptada con fecha 27 de junio de 1989.	El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan.
Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la	Brasil, 9 de junio de 1994. Ratificado por Colombia el 10 de marzo de 1996.	Artículo 8: Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo

Mujer.		nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.
Convención Americana Sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos.	San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.	<p>Artículo 26:</p> <p>Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.</p> <p>Artículo 42:</p> <p>Los Estados Partes deben remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquella vele por que se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.</p>

Fuente: Declaraciones, Convenios, Convenciones, Normas, Resoluciones y Pactos citados.

Elaboración propia.

Capítulo 2

La autonomía universitaria

Sección 1. Naturaleza jurídica de la autonomía académica

La autonomía universitaria como garantía constitucional, más no derecho fundamental, tiene razón de ser si se mira bajo la óptica de la libertad, puesto que según lo estipulado en la sentencia T-492/1992, la autonomía universitaria encontraría su sustento en la necesidad del acceso a la formación intelectual y académica de los colombianos y que esta se dé en un clima libre de interferencias del poder del Estado, configurándose el derecho fundamental a la libre enseñanza, cátedra, aprendizaje e investigación, principalmente el derecho a la educación, consagrado en el artículo 67, el cual reza: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. (Acción de tutela contra particulares/Servicio público de educación, 1992)

De la misma manera, la autonomía universitaria está consagrada en la Constitución Política de 1991 en su artículo 69 de la siguiente manera: “se garantiza la autonomía universitaria. Las Universidades podrán darse sus

directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley”. (Asamblea Nacional Constituyente , 1991).

En el desarrollo de esta garantía, el legislador estableció la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”. En su artículo 3, indica: “El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”. (Congreso de la Republica de Colombia, 1992).

Es decir, la consagración de esta garantía no excluye la supervisión del Estado y el cumplimiento de estos entes de los preceptos constitucionales, pues el artículo 4 de la Constitución Nacional indica claramente: “la Constitución es norma de normas”.

El alcance de la autonomía universitaria se ve referenciado en varios autores, quienes han intentado darle un acercamiento a dicho concepto. Por ejemplo, Guillermo Salah Zuleta expone: “La autonomía universitaria está vinculada con el ser mismo de la Universidad, que desde la edad media se inserta en la universidad como una institución autónoma, regulada por normas que ella misma expedía para gobernarse y regirse jurídicamente” (Zuleta, 2001). Por su parte, (Calderón, 1997) considera que la autonomía universitaria es una declaración hecha por el constituyente primario y la ley que le otorgaron a la universidad en aras de la libertad jurídica de la misma, que se ve reflejada en la capacidad que tienen las instituciones de educación superior, para auto-organizarse y autorregularse y manejar sus aspectos financieros.

En este marco conceptual, la que goza de mayor aceptación es la que estableció en 1965 la Asociación Internacional de Universidades (AIU), que corresponde a “la posibilidad de escoger su propio personal (directivo, burocrático

y operativo), sus propios estudiantes, su propuesta curricular y de evaluación, y de tomar sus propias decisiones en torno a la investigación y a la distribución de sus recursos” (Bernal, 2005).

Este último concepto guarda relación con lo dicho en el mismo artículo 69 de la Carta Política de 1991, en el sentido que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Para este tema, es importante establecer la posición jurisprudencial que se instauró en la sentencia C-220 de 1997 de la Corte Constitucional, en la que se plantea que la autonomía universitaria da razón del ser último de las instituciones de educación superior. Por tanto, esta característica, a juicio de la Corte, es la fundamentación que da existencia misma a la universidad, que fue constituida para evitar la injerencia del Estado en el manejo interno de dichos entes en tres aspectos fundamentales: capacidad de establecer sus propios estatutos, instaurar su régimen administrativo y configurar su marco presupuestal; esto último a excepción de las universidades públicas que, según la Corte en la mencionada sentencia, no estaría dada para estos entes universitarios (Universidad-Fundamento y objetivo/Autonomía Plena de la Universidad, 1997).

Si bien es cierto se presentan varias concepciones en torno a la autonomía universitaria, que guardan más o menos relación, el aspecto que unifica está relacionado con el establecimiento de ciertos límites, de una no absolutización de esta garantía.

a. Límites de la autonomía universitaria

Estos límites están dados por la ley y especialmente por la Constitución, pues, como se mencionó anteriormente, el artículo 4º no permite que ninguna norma contravenga lo establecido en la misma Carta Magna. Ningún ente universitario puede desconocer derechos fundamentales con el ánimo de hacer uso de su autonomía universitaria.

La Carta Política es, entonces, “el límite a la garantía constitucional de la autonomía universitaria y, para mantener este límite, existen fundamentalmente la acción de tutela para protección de los derechos fundamentales y las acciones administrativas que controlan la legalidad de las normas dictadas en virtud de la autonomía por los órganos de administración correspondiente” (Soler, 1997), ya que la potestad que constitucionalmente se otorgó a las universidades a través del concepto de autonomía les confiere derechos y deberes que configuran responsabilidades de carácter social, que deben ser acordes con el ordenamiento jurídico, sujetas al amparo y guarda de la ley.

¿Pero qué ocurre cuando las universidades establecen en su reglamentación interna, a la luz de su autonomía universitaria, normas que de manera flagrante contravienen derechos fundamentales, tales como el derecho a la educación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de conciencia, religiosa y de cátedra entre otras?

Dentro del desarrollo de la garantía constitucional de autonomía universitaria en Colombia, las instituciones de educación superior han elaborado su reglamentación permitiéndole la construcción de sus fines, unidos con los valores institucionales que las inspiran, los cuales transfieren a la comunidad académica que la integran. Esta normatividad se expresa en reglamentos dirigidos fundamentalmente a sus estudiantes y docentes.

Por lo anterior, se hace necesario revisar algunas reglamentaciones de universidades para determinar si se encuentran inmersas dentro del límite que consagra la autonomía universitaria. Para ello, vale la pena analizar, igualmente, el papel que han jugado los jueces de tutela a la hora de ponderar la autonomía frente a derechos fundamentales.

En este sentido, algunos reglamentos estudiantiles consagran artículos como los siguientes: “Acatar las normas del Estado, de la Universidad y los principios de la **moral cristiana**” (Universidad de la Sabana, 2008), “Actuar en forma individual y colectiva de acuerdo con normas de sentido moral y ético de **valores cristianos**” (Universidad Sergio Arboleda, 2001). En estos reglamentos, con las frases resaltadas, se estarían vulnerando derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, como el artículo 19, donde establece que “Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva”, y el artículo 18, que establece que “Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia”, entre otros.

Por su parte, en sentencia C-616 de 1997, la Corte Constitucional estableció que:

La doctrina y también la jurisprudencia, han entendido que las libertades de pensamiento y opinión, religiosa y de conciencia, abarcan una doble significación: de una parte implican la autonomía jurídica del individuo en lo referente al objeto jurídico que amparan, y de otro, conllevan la inmunidad de coacción con respecto al mismo objeto. Es decir, se reconoce la facultad de autodeterminarse que compete a cada individuo en estos aspectos y también se impide que el individuo sea forzado o presionado en torno a ellos.

Sería ilógico, también, considerar que una institución no pueda determinar los valores filosóficos o religiosos que fundamenten su quehacer institucional, fundada también en la libertad del titular y, fundamentalmente, su autonomía universitaria.

La anterior contradicción implica que, en el ejercicio de la autonomía universitaria, se pueda ejercer algún tipo de coacción que anule el ejercicio de derechos fundamentales. Por tanto, los límites deben ser respetados mutuamente. En el contexto planteado anteriormente, la universidad está en completa libertad de estipular los principios y preceptos que considere adecuados. A lo que se le

obliga constitucionalmente es que estos valores, en primer lugar, estén acordes con los establecidos en el artículo 1 de la Constitución Política y en segundo lugar, que aquellos no se impongan de manera coercitiva a los demás miembros de la comunidad académica que la integran.

Piénsese, por ejemplo, el caso de un estudiante que, al ingresar a un centro educativo, comparte el conjunto de valores que la universidad planteó en sus reglamentos, pero que en el desarrollo de su personalidad y crecimiento intelectual, porque justamente esa es la naturaleza de la universidad, decide libremente cambiar sus creencias personales. En este caso, la Institución estaría obligada constitucionalmente a respetar la decisión o ideología del estudiante, lo cual no podría motivar ningún tipo de sanción o discriminación por parte de la universidad.

Otro caso que podría enriquecer lo analizado está relacionado con los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, de cátedra y de conciencia, los cuales podrían verse vulnerados al requerir a un estudiante o docente a no enseñar o circular publicaciones que la universidad no comparta por su filosofía, en el estudio realizado del reglamento estudiantil de la Universidad de La Salle, se encontró que en capítulo X de las obligaciones, artículo 63 numeral 8 se expresa: “No difundir literatura contraria a la filosofía y principios morales de la Universidad. Al respecto, la Corte, en la Sentencia (Derecho a la Intimidad Personal y Familiar-Comunidad religiosa/Libertad de Cultos-Utilización de instrumentos técnicos/Libertad de Cultos-Límites, 2000), planteó:

El núcleo esencial de la indicada libertad está constituida precisamente por las posibilidades, no interferidas por entes públicos o privados, de dar testimonio externo de las propias creencias, en espacios abiertos o cerrados, siempre que, al expresar mediante el culto las convicciones espirituales que se profesan, quien lo lleva a cabo no cercene ni amenace los derechos de otros, ni cause agravio a la comunidad, ni desconozca los preceptos mínimos que hacen posible la convivencia social.

En estos casos, que son mínimos sí se realizara un estudio detallado, queda en evidencia cómo la autonomía universitaria ha permitido la construcción de marcos normativos internos de las universidades que invadirían la órbita de los derechos fundamentales de la comunidad educativa que la conforma. Lo paradójico de este hecho es que jueces de tutela protejan garantías constitucionales, como es la autonomía universitaria, por encima de los derechos fundamentales.

Para ilustrar lo anterior, es pertinente traer a colación la sentencia T-500 de 1999, que resuelve la acción impetrada por un estudiante de la Universidad Libre que fue excluido por el ente educativo al no poder pagar dentro de los plazos establecidos. En este fallo, a juicio de la Corte, no se vulneró el derecho a la educación, por cuanto la universidad estableció un régimen para sanear sus finanzas y, por lo tanto, aun sacrificando el principio constitucional consagrado de la solidaridad, señalado en el artículo 1, en donde se establece que el Estado colombiano está fundado en “el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Al respecto, la Corte dijo:

(...) esta sala reitera que, como consecuencia de la autonomía universitaria, los centros de educación superior tienen la posibilidad de regular normativamente aspectos relacionados con el manejo administrativo y presupuestal de la institución. Por consiguiente, es válido que el artículo 24 del Acuerdo 15 de 1997 o Reglamento Estudiantil de la Corporación Universidad Libre, disponga que la renovación de la matrícula deberá realizarse dentro de los plazos que determine el calendario académico, y que, “el incumplimiento de alguno de los requisitos de renovación de la matrícula implica su inexistencia (Autonomía Universitaria, 1999).

Igualmente, al analizar la sentencia T-276/09 (Autonomía Universitaria y Derecho a la Educación, 2009), en la que dos estudiante de la Universidad de Sucre, intentaron por este medio solicitar la protección de sus derechos fundamentales a la educación y la igualdad, al ser retirados del ente educativo por la reprobación en tres ocasiones consecutivas de una materia del pensum

académico. En este caso, la Corte Constitucional, en pro de la autonomía universitaria, decidió no conceder el amparo, al considerar que las instituciones de educación superior gozan de la prerrogativa de establecer en sus normas internas la permanencia de un estudiante, puesto que el derecho a la educación está concebido como un derecho-deber.

En este caso, la Universidad de Sucre, en el Acuerdo 001 de 2000, en su artículo 85, tenía establecido que: “si un estudiante pierde por tercera vez una asignatura o módulo, en todos los casos pierde su condición de estudiante de la universidad” y, por tanto, a juicio de la universidad, se ha cumplido con la normatividad vigente (Autonomía Universitaria y Derecho a la Educación , 2009).

A juicio de la Corte, la autonomía universitaria tiene alcance para que la institución establezca los mecanismos adecuados para comprobar la calidad de sus estudiantes. En relación con los derechos fundamentales a la educación y la igualdad, que los estudiantes consideraron vulnerados, se determinó que: “(...) los estudiantes se comprometen a observar las obligaciones correlativas para el mejoramiento y desarrollo de la actividad académica”. Por tanto, el disfrute del derecho a la educación está determinado por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el estudiante y el acatamiento del régimen administrativo y disciplinario interno del centro educativo.

Lo anterior ilustra que jueces de tutela, en aras de defender la autonomía universitaria, han afectado derechos fundamentales como la libertad y la educación, producto, tal vez, de la falta de claridad tanto en la doctrina como en la jurisprudencia de los alcances y límites que esta garantía pueda tener.

Lo contradictorio de esta situación es que el alcance otorgado a los reglamentos internos de las universidades por parte de la Corte Constitucional no sea visto de la misma forma cuando se analizan tutelas interpuestas a los reglamentos estudiantiles de la educación básica y media. En estos eventos, se ha

prohibido de manera expresa que los manuales de convivencia de los colegios tengan normas que vulneren derechos fundamentales, cualquiera que sea la situación que se presenta con los estudiantes de dicho centro.

Todo porque estos no cuentan con la garantía consagrada en el artículo 69, pero que poco le sirve a las universidades a la hora de evitar la intervención del Estado en sus asuntos internos, pues este puede, por medio del Ministerio de Educación Nacional y los sistemas con que cuenta para ejercer la suprema inspección y vigilancia, fungir como regulador del sistema educativo o del mercado de la educación universitaria.

Frente al análisis de la jurisprudencia de los manuales de convivencia en los centros de educación básica y media, es necesario traer a colación sentencias de la misma Corte Constitucional, en las que, de manera tajante, se ha estipulado que estos no podrán contener normas, elementos e incluso principios que vayan en contravía de la Constitución:

En efecto, el proceso educativo no puede incluir prácticas o metodologías que vulneren o desconozcan el núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues ciertamente debe respetar los proyectos de vida de los educandos, mientras estos se basen en principios y valores constitucionalmente aceptados y protegidos. En este sentido, “solo quien practica la tolerancia, quien respeta la diversidad y reconoce en el ‘otro’ a uno igual a sí mismo, tendrá capacidad y legitimidad para contribuir desde el proceso educativo a formar a los niños y a los jóvenes en un paradigma ético sustentado en dichos principios (Derecho a la Educación -Fundamental/Derecho a la Educación -Núcleo esencial, 2003).

Por lo anterior, se puede decir, a modo de conclusión, que la autonomía universitaria se convierte en una garantía, que solo le sirve a las instituciones de educación superior para regular sus relaciones hacia los estudiantes y a la comunidad que la conforman, pero que poco le sirve en sus relaciones con el Estado, dado que existen muchas variables que afectan la aplicación de dicha garantía constitucional, por la falta de claridad tanto jurisprudencial como doctrinal en torno a esta figura.

Sección 2. La autonomía financiera

El estudio de la autonomía financiera se inicia sobre el cuestionamiento relacionado con la verdadera existencia en la educación superior pública, en cuanto que está sujeta a las disposiciones establecidas por el Gobierno a través del presupuesto nacional y las directrices dispuestas por el Ministerio de Educación Nacional. Finalmente lo que se pretende concluir es si en la práctica existe autonomía financiera en las universidades en Colombia.

La tesis que se desarrolla apunta a establecer la subordinación del Gobierno Nacional en los entes autónomos universitarios públicos en relación con el presupuesto de cada uno de estos a través de las transferencias.

Según el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Dentro de la estructura del poder público en Colombia, a grandes rasgos, se encuentran las tres ramas del poder público, los organismos de control y los órganos autónomos e independientes de nivel nacional y territorial, dentro de los cuales encuentran las instituciones educativas públicas y privadas.

De acuerdo con el artículo 67 de la Carta Política Colombiana, la educación es un derecho de la persona, al mismo tiempo que es un servicio público con función social; esto indica que busca el acceso la ciencia, al conocimiento, la técnica y cultura. Tal como lo establece la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN):

Al Estado corresponde la dirección de la educación superior, su desarrollo y fortalecimiento. La educación como derecho fundamental y la educación superior como servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado, deben ser garantizadas en primera instancia por este. Solamente a través de la organización de un sistema

nacional de educación superior que integre a todas las instituciones, fruto de la discusión y el debate académico, se podrá definir, adaptar e impulsar los planes indicativos y políticas de desarrollo de la educación superior acorde con las necesidades (Asociación Colombiana de Universidades, 1997).

La autonomía universitaria es un tema de vital importancia en nuestros días, en cuanto que Colombia ha tenido grandes cambios a través de la historia que le han dado la capacidad jurídica a los entes universitarios autónomos públicos para adquirir manejo tanto administrativo, financiero y académico.

Para enfocar este tema, es necesario establecer la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria. Por ello, nos remitiremos a Ley 30 de 1992, en su artículo 57, que preceptúa lo siguiente: “Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo”.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica; autonomía académica, administrativa y financiera y patrimonio independiente. Así mismo, podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden (Congreso de la Republica de Colombia, 1992) Igualmente, en reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional Colombiana que refieren en lo siguiente:

La jurisprudencia constitucional ha definido la autonomía universitaria como la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la que gozan los centros de educación superior en cuanto a la naturaleza jurídica del principio que se estudia, ha considerado la Corte que se trata de una garantía institucional; es decir, un instrumento por medio del cual se persiguió la preservación de los elementos definitorios de una institución determinada, en los términos en que la concibe la consciencia social (Autonomia Universitaria -Definición y naturaleza jurídica/Autonomia Universitaria -Alcance y contenido, 2009).

Reforzando el tema de la autonomía universitaria, dependiendo del contexto y los fines que busca, podemos decir que esta tiene diferentes acepciones, tal como lo expone la académica Carol Villamil Ardila, quien afirma:

La locución “Autonomía Universitaria” es empleada en contextos distintos y con fines diversos, como por ejemplo se hallan artículos que, desde los diarios condenan su existencia por encontrar en ella la causa de la alteración del orden público en algunas universidades, y se destacan también en encuentros académicos que resaltan entre otros, su carácter histórico e incluso mítico. Pero la autonomía también aparece y de forma muy frecuente, en expresiones propias del poder público: la legislación y las decisiones judiciales.

De otra parte, la jurisprudencia señala que la finalidad de la autonomía universitaria es asegurar un proceso educativo, así que las libertades de enseñanza cátedra, aprendizaje y opinión se desarrollen en un ambiente libre de interferencias del poder político o de cualquier otra injerencia que lo limite o la obstaculice. En armonía con dicha disposición, la Corte ha emitido conceptos en los cuales brinda como fundamental el acceso a la educación y a que la formación académica de los ciudadanos esté libre de las interferencias del poder público establecido, esto se da tanto a nivel académico como en el manejo administrativo y financiero buscando que el ente educativo esté libre de cualquier sesgo o tipo de orientación ideológica.

Con todo lo anterior, es necesario establecer que el artículo 69 de la Constitución Política Colombiana establece la garantía de la autonomía universitaria en concordancia con los artículos 28, 29 y 30 de la Ley 30 de 1992, el cual taxativamente enuncia:

Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y referirse 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 los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas para la educación superior.

Sección 3. Adquisición y disponibilidad del presupuesto

Para comenzar con este acápite, es necesario establecer unas pautas generales acerca de la autonomía financiera, la cual es definida como la posición de bienes por parte de la universidad o la libertad de destino y manejo de los mismos para el cumplimiento de los fines educativos y culturales (Díaz González, 1974). De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional hace un paralelo en la historia para establecer la naturaleza jurídica de las universidades públicas en los siguientes términos:

a. Universidad pública-naturaleza jurídica

En sus orígenes las universidades públicas del orden nacional eran dependencias del Ministerio de Educación Nacional, sometidas a la dirección política y administrativa del gobierno. En un segundo momento, la ley otorgó a las universidades el carácter de establecimientos públicos, lo que significaba que la dirección de estas entidades seguía a cargo del gobierno, que su régimen interno seguía siendo el definido por la ley y por los decretos gubernamentales y que su presupuesto seguía siendo fundamentalmente financiado por recursos del presupuesto nacional. Sin embargo, en tantos establecimientos públicos, las universidades fueron dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y capacidad para contratar. Se trataba de entidades relativamente autónomas desde una perspectiva administrativa, pero sometidas al control y vigilancia del gobierno y a las directrices políticas trazadas por este y financiadas con recursos del presupuesto nacional (Inhibición de la Corte Constitucional -Norma derogada que no produce efectos jurídicos, 2008).

De acuerdo a lo establecido en la ley fundamental colombiana, en el artículo 69, atribuye a las universidades públicas y semipúblicas mecanismos de financiamiento, como los ingresos que se obtienen por la prestación de bienes y

servicios, las investigaciones realizadas, la docencia y los aportes directos del Gobierno Nacional a través de fondos y fideicomisos.

Teniendo en cuenta este argumento, es menester mencionar que se le da la atribución a los entes autónomos universitarios de manejar su presupuesto, ejecutarlo, modificarlo y establecer normas especiales para su funcionamiento y:

(...) en el nuevo contexto de cambios sustanciales en las formas y criterios de financiación pública de la educación superior, se exige la elaboración de “planes de desarrollo” institucional. Esto no puede, ni legítima ni eficazmente, ser elaborado únicamente por los organismos centrales de planeación institucional, sino que debe conjugar los grandes objetivos y políticas de las instituciones con los planes elaborados por las unidades académicas básicas, lo que requiere un alto grado de autonomía y de capacidad de propuesta en el ejercicio de las funciones (Gómez Campo, 2004).

Según (Duarte & Villa, 1997) no se expone que el financiamiento de las universidades públicas nacionales de las apropiaciones que le da la nación se asimilan a un 80% de sus ingresos totales netos y para las universidades territoriales un monto del 60% para cubrir sus gastos totales.

Hacia el año 1995 del gasto público en educación superior en el país representó el 0.76% del PIB. Los aportes directos de la nación fueron el 0.53% del PIB (\$ 449.567 millones de 1996) mientras los recursos propios de las universidades fueron 0.23% PIB (\$197.653 millones de 1996). Dentro de estos últimos se encuentran los aportes de los departamentos (0.04% del PIB), los ingresos por derechos académicos y ventas de servicio (sic) (0.15% del PIB), y los aportes de otras entidades como Colciencias y el ICETEX (0.01% del PIB). Los restantes ingresos provienen de recursos del balance y operaciones financieras a las universidades financieras les correspondió 0.36% del PIB y a las territoriales 0.40% del PIB.

Es necesario establecer de dónde salen las apropiaciones presupuestales para las universidades públicas y semipúblicas. Hay que comenzar diciendo que el

presupuesto de estos entes es otorgado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien da un porcentaje importante para el financiamiento de los mismos, con una solicitud de disponibilidad presupuestal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien, a su vez, maneja los recursos de inversión de las universidades.

Otros entes que intervienen en manejo presupuestal tanto de las universidades públicas como privadas es el ICETEX, el cual administra y centraliza todos los recursos de créditos estudiantil para Colombia. Colciencias otorga financiamiento a investigadores, grupos académicos o programas de calidad. Fondo de Desarrollo de Educación Superior (FODECEP) destina financiación de proyectos de inversión relacionados con la calidad, desarrollo institucional y pedagógico.

En 2009, se realizaron diferentes aportes a las universidades, que se discriminan de la siguiente manera: aportes de la nación al funcionamiento de universidades estatales, 1.894.728 millones de pesos; aportes de entidades territoriales a universidades estatales, 188.428 millones de pesos; aportes nacionales a otras instituciones de educación públicas, 46.795 millones de pesos; apoyos de Colciencias a proyectos de investigación de universidades, 87.860 millones de pesos; proyectos de fomento de la educación superior financiados desde el Ministerio de Educación Nacional, 112.568 millones de pesos; apoyo a las universidades por descuento de votaciones 13.009 millones de pesos; estampilla, 169.596 millones de pesos (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

Conforme lo anterior y de acuerdo con la estructura de gasto de las instituciones públicas (universidades), la inversión es equivalente a un 85% de acuerdo a lo expuesto por la división de educación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es decir, el funcionamiento de las universidades nacionales referente a los servicios personales prestados es del 78% y en las universidades territoriales el 74%. De otra parte, las universidades nacionales dedican el 15% de

sus ingresos a la inversión, mientras las territoriales, dentro de su reducido presupuesto, destinan el 11% para el mismo rubro.

Así mismo, el valor unitario por estudiante desde 1980 creció a una tasa del 1.8% real anual y, en lo corrido de la presente década, el costo unitario de cada estudiante ha crecido el 6% real anual (Molina & Cifuentes, 1989), es decir que, entre más estudiantes ingresan a las universidades públicas, mayor es el aumento de la planta docente de cada una de las universidades, al igual que la infraestructura física y elementos adicionales que son indispensables a la hora de ofrecer un programa.

De otra parte, se observará la disponibilidad de los recursos que entran al rublo de las universidades públicas en Colombia y se prestará atención a las condiciones de los proyectos académicos que tienen que comprender el territorio, inventariar los recursos, identificar las capacidades institucionales, definir la población objetivo, reconocer las pautas de comportamiento político e identidad cultural como condiciones necesarias para contribuir al desarrollo local basado en la participación y la democracia, la sostenibilidad ambiental, el reconocimiento de la diversidad y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En una palabra, lograr pertinencia social (Barbosa Cardona, 2004), con todo esto, se debe dar pautas y parámetros para determinar en qué se invierte el dinero de los entes autónomos universitarios.

En otros términos, se debe tener en cuenta que los recursos que designa la hacienda pública deben llevar una finalidad común, es decir, que los rublos que reciben las universidades y los centros de investigación deben verse retribuidos en un bienestar social, observando los parámetros de comportamiento de la educación superior en Colombia; todo esto para tener un fin en sí mismo: “un gobierno eficaz, innovador y responsable (*accountable*) ante el Estado y la sociedad, permite preservar la autonomía académica de la universidad en un

contexto caracterizado por demandas crecientes de mayor control de gastos públicos en la educación superior” (Gómez Campo, 2004).

Ahora bien, hay que aclarar que no todas las actividades referentes al financiamiento de la educación superior tienen un comportamiento dócil o flexible en cuanto que existen conflictos de corto, mediano y largo plazo en sus ingresos y en sus gastos. Además, existe una gran dependencia de los recursos provenientes de las transferencias del Gobierno Nacional establecidas en el presupuesto nacional, más los gastos de funcionamiento e inversión y la multiplicidad de formas de financiamiento de estos entes autónomos ya explicadas anteriormente. La poca posibilidad de generar sus propios recursos por los límites que se le establece a la autonomía universitaria y la poca eficiencia que existe en el gasto público de estas entidades han sido problemas casi insuperables que deben ser solucionados por las universidades para poder continuar con su personería jurídica, como ya se han visto algunos casos de universidades que deben entrar en ley de reestructuración, es decir, Ley 550 de 1999, como es el caso de la Universidad del Atlántico.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido parámetros para satisfacer las transferencias a las universidades públicas a través de pautas como:

Imponer a las universidades públicas –tal como lo pretende la norma acusada– el deber de concertar y acordar con el Gobierno los criterios y el procedimiento de una redistribución de un porcentaje del total de las transferencias, que no podrá exceder del 12%, es someterlas a una especie de control presupuestal estricto por parte del Gobierno que no puede ser aplicado a las universidades estatales. Así mismo, esos procesos de concertación y acuerdo con el Gobierno implican que cada universidad negocie asuntos inherentes a su autodeterminación, autogobierno y autorregulación. En consecuencia, esa intervención gubernamental plasmada en el artículo objeto de reproche en asuntos propios de las instituciones superiores vulnera flagrantemente la autonomía universitaria. Sujetar la distribución del porcentaje a indicadores de gestión, que no se encuentran precisados por el legislador, es una forma a través de la cual el Gobierno, califica finalmente los indicadores de gestión, luego de un proceso de concertación, el cual se traduce en una intervención

indebida en las universidades, ya que prevalecerán, en todo caso, los criterios impuestos por el Gobierno. (Autonomía Universitaria -Definición, 2005).

En el mismo sentido, la Corte advierte que el Ejecutivo, no puede determinar los procedimientos y criterios para la reasignación de las transferencias a las Instituciones de Educación Superior de carácter público, es decir que se establece la vulneración del principio de reserva de ley, en principio y debe resguardar en todo caso la autonomía universitaria, que viene siendo asunto exclusivo del legislador. (Barbosa Cardona, 2004) lo reitera cuando enuncia:

La situación es paradójica en grado superlativo, pues el reconocimiento universal del papel estratégico de la educación en la formación de capital humano, no concuerda con la poca voluntad política para atender sus necesidades de financiación. Al contrario, la política económica en curso recomienda que sean las mismas instituciones educativas públicas las que arbitren sus recursos, disputándose a dentelladas el mercado con las instituciones privadas poco concernidas, desde su racionalidad económica, con la calidad de la educación

Para finalizar este acápite, se deben dar unas pautas mínimas. La Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

El artículo 85 de la Ley 30 de 1992 señala que los ingresos y el patrimonio propio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, está constituido por a) las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal; b) los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos; c) las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos; d) los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título. En este mismo sentido, el artículo 86 de la Ley 30 señaló que los presupuestos de las universidades públicas estarían constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. (Inhibición de la Corte Constitucional -Norma derogada que no produce efectos jurídicos, 2008).

En atención al acervo jurídico de esta sentencia es evidente que los ingresos del presupuesto nacional asignados a las Universidades públicas, e inmediatamente se incluyen y se transforman en rentas propias y las directivas universitarias pueden disponer de los recursos conforme a sus propias

disposiciones, esto haciendo caso a las limitaciones que la ley haya impuesto en su momento. En cuanto a los derechos patrimoniales que tienen las IES en relación con sus ingresos, las únicas restricciones a disponer sobre estas son las que provienen del cuerpo normativo institucional interno, legal y constitucional vigente al momento en que se haga la transferencia de tales ingresos

La autonomía financiera también ampara varios campos, como el régimen de contratación especial, al cual acogen las universidades públicas; los recursos humanos y físicos para la docencia, los cuales afectan siempre el campo financiero, y el manejo de las finanzas y el rublo que se invierte en el funcionamiento de estas entidades.

El régimen especial en la contratación y los demás aspectos mencionados en el párrafo anterior se encuentran establecidos en la Ley 30 de 1992, en su artículo 57, que preceptúa que “el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, el personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal”.

b. El financiamiento de la educación

En Colombia, hay diversas fuentes de financiación de la educación superior que apoyan los proyectos adelantados de educación en Colombia, los cuales son:

- Los recursos del presupuesto nacional, apropiados en los presupuestos de las diferentes instituciones de orden nacional que están adscritas al sector central. Por ejemplo, el ICFES, el ICETEX, las universidades del orden nacional y los institutos técnicos y tecnológicos.
- Los recursos del Fondo de Desarrollo para la Educación Superior: se trata de una entidad de economía mixta, de derecho privado, cuyo objetivo es

promover los proyectos de inversión en educación superior y preparar programas para su beneficio.

- Los recursos propios de las instituciones de educación superior, que provienen de las matrículas, los derechos académicos, entre otras rentas, y la prestación de servicios.
- Los recursos de créditos interno y externo orientados a solucionar problemas de liquidez o a financiar los gastos de infraestructura.
- Los recursos asignados a través del presupuesto nacional para el programa de fortalecimiento de la cultura y acción investigativa de los entes universitarios, con miras a la formación del recurso humano de alto nivel y el apoyo de factores que afectan la calidad de los programas, en particular, la conformación de alianzas y redes temáticas. Según el documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), fueron 13.675 millones de pesos para 1995, 19.886 millones para 1997 y 25.658 millones para 1998.
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) asigna recursos para capacitación de docentes y la adquisición de conocimiento de los niveles de doctorado, maestría y especialización.
- Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) es la entidad financiera de los servicios públicos en los entes territoriales y, dentro de ella, se encuentra la educación superior. Su objeto es apoyar a las instituciones para la adquisición de planta física.

Ahora bien, a continuación, se presentan los conflictos que se generan por la capacidad que tienen los entes universitarios respecto a su parte financiera.

Sección 4. Inconvenientes a los que se enfrenta la autonomía financiera en las instituciones de educación superior

Para continuar con el esquema de trabajo, se debe establecer qué está pasando en realidad con las universidades públicas y los inconvenientes que han surgido con la autonomía universitaria.

La dificultad que se presenta con la carga pensional que deben asumir las instituciones de educación superior es uno de estos inconvenientes, el cual se materializa en un incremento tanto en la carga pensional como en la planta docente, ya que el académico que entra a gozar de su pensión debe ser reemplazado en un nivel similar o superior al que se retira para efectos de dar continuidad a los procesos que a la fecha esté realizando el académico que asume la condición de pensionado. ASCUN señala esta problemática cuando alude:

Una de las dificultades que trajo consigo la autonomía universitaria fue la carga pensional que adquirieron las universidades públicas dentro de su nómina tal como los docentes, el personal administrativo de servicios generales y vigilancia. Esta dificultad es reiterada en los siguientes términos: el compromiso pensional está siendo asumido actualmente por la universidad, porque no existe la reserva para el pago del bono pensional, cuando se retira un docente, la universidad aumenta su nómina de pensionados. Otro factor importante es que el gobierno aumenta el presupuesto en el índice de incrementos de salarios, mientras que las pensiones se incrementan en mayor proporción con el índice de precios al consumidor, existe un desfase alto que la universidad no tiene la capacidad de asumir (Asociación Colombiana de Universidades, 1997).

Otro inconveniente que se presentan está relacionado con las transferencias que realiza el Gobierno Nacional a las universidades públicas en cuanto que el presupuesto nacional destina un porcentaje del PIB a estos entes autónomos. Sin embargo, el ejecutivo es el que se encarga de decidir cuánto capital debe asignársele a las universidades, las cuales, en la mayoría de los casos, no cubren el valor de sus obligaciones con estos ingresos percibidos. Además, los ingresos adicionales que pueden obtener tales por concepto de matrículas, estampillas, contrataciones e interventorías externas, investigaciones, entre otros, no son suficientes para cubrir los pasivos de la institución. El DNP lo ratifica de la siguiente manera:

Las Universidades Públicas enfrentan, en el corto y en el largo plazo, serios problemas de ingresos y gastos. La dependencia excesiva de los recursos de presupuesto nacional, en funcionamiento e inversión, la incapacidad para generar recursos adicionales y la ineficiencia en el gasto constituyen las debilidades más fuertes de las instituciones universitarias desde el punto de vista financiero. El reto al que se enfrenta este nivel educativo es la concepción de un sistema racional de transferencias y de diversificación de las fuentes de financiación (Departamento Nacional de Planeación, 1993).

Ahora bien, el régimen especial de las entidades da la potestad de organizar su régimen financiero y determinar en qué se invierten los dineros públicos. Por ello, cada una de las instituciones universitarias tiene una modalidad diferente de contratación con su personal docente y administrativo.

Es importante precisar que esta potestad otorgada por la ley a través de la relación autonomía universitaria–autonomía financiera también trae consigo, no sólo un beneficio, sino también un compromiso y responsabilidad, ya que es su deber garantizar que esos recursos sean administrados adecuadamente y se les saque el mayor provecho posible. A este respecto, puede ser interesante plantear el siguiente interrogante: ¿por qué la Universidad Nacional tiene un presupuesto tan alto –lo que hace que un estudiante pueda costarle al Estado alrededor de ocho millones de pesos–, mientras que la Universidad de la Amazonia, con un presupuesto mucho menor –en donde un estudiante le cuesta al Estado dos y medio millones de pesos–, teniendo en cuenta que las dos deben cumplir con los mismos requisitos ante el Gobierno Colombiano para garantizar un servicio adecuado y con calidad?, ¿se estaría hablando acerca de asimetría en el asignación de recursos?

Capítulo 3

La función de inspección control y vigilancia del Estado

La responsabilidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) con la sociedad es gigantesca y, por esto, toda forma de exigirles cuentas debe ser correlativa a esta responsabilidad. El mayor error sería no exigir cuentas o desestimar las enormes expectativas que se le atribuyen y conferir *de facto* a las IES. Por lo tanto, a través de un sistema de inspección y vigilancia, el Estado debe hacer valer su responsabilidad en la gestión de la educación superior.

Sección 1. La calidad de la educación superior

Dentro de lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional, se ha realizado desde 2003 un plan para el mejoramiento de la calidad de la educación superior.

El Ministerio de Educación Nacional, al fijar como meta el mejoramiento de la calidad en la educación superior en los programas e instituciones decidió conformar el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, y se plantearon proyectos para la consecución de su meta, los cuales se enuncian a continuación:

Tabla 3. Proyectos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Política	Acción
Definición y verificación de las condiciones mínimas (posteriormente básicas) de calidad (los programas de educación superior -obligatorio-).	Inicialmente el Gobierno expidió el decreto 2566 de septiembre 10 de 2003, que buscaba generar las condiciones generales de la calidad de los programas. Posteriormente se fijó la ley 1188 2008 que establece los trámites de registro calificado, reglamentado por el decreto 1295 de 2010.
La acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones	A partir de la orientación dada por la ley 30 de 1992, el CNA estableció los lineamientos de acreditación voluntario a través de directivas las cuales posteriormente fueron aprobadas por el CESU.
Aplicación obligatoria de los exámenes de calidad de la educación superior ECAES.	En principio los ECAES constituían una modalidad de Examen de Estado para los estudiantes universitarios de último año, en forma de evaluación externa. A la fecha los exámenes Ecaes pasan a ser los Saber pro, que surgen en 2009, mediante el decreto 1324 de 2009.
Diseño y montaje del Observatorio Laboral	El Observatorio Laboral surge dentro del componente de Fortalecimiento Institucional del programa de crédito de Educación Superior con el Banco Mundial y pretende asesorar a las instituciones en el re direccionamiento de los programas académicos. El Observatorio busca hacer seguimiento, observar y difundir información sobre el mercado laboral y seguir la trayectoria laboral de los egresados de las instituciones de educación superior.
Internacionalización de la educación superior.	El Gobierno Nacional estableció con criterios de calidad a través de diferentes escenarios la globalización de la educación, se busca jalonar a través de la política pública tanto en los procesos de registro calificado, la acreditación voluntaria, y los procesos de convalidación de títulos expedidos en el exterior, la inclusión de la educación dentro de parámetros internacionales que permitan mayor aceptación e inclusión de los educandos en el mundo a través de la movilidad.
Fomento de la investigación en las	Con base en el segundo componente del crédito del Banco Mundial, se establecía que financiarían estudios de

Política	Acción
instituciones de educación superior y articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.	doctorado que cuenten con aprobación de la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados y de la Universidad Nacional, y se dotará a las instituciones educativas con infraestructura y tecnología adecuadas para el desarrollo de la investigación. La función mencionada la asumió posteriormente el MEN, a través de la CONACES.
Reglamentación de la educación no formal y de la educación continua.	En principio las Secretarías de Educación tenían la función del control y promoción de este nivel de formación. En la actualidad se estableció, a través del decreto 2888 de 2007 que reglamenta la creación, organización y funcionamiento tanto de las instituciones como los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.
Fortalecimiento del sistema de monitoreo para la vigilancia y el control de la educación superior.	El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) busca tener un diagnóstico con información oportuna y pertinaz acerca del estatus real de las IES, del orden privado y público.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, 2003. Elaboración propia.

Conforme a lo anterior, se ha visto el cambio en la política pública en la materia respecto al mejoramiento de la calidad. No obstante, esto aplica significativamente a todas las instituciones y universidad es del país, tanto de carácter público como privado. Igualmente se estructuró el procedimiento que se establece para poder acceder a la acreditación institucional o de los programas de formación, al igual que las políticas de inserción a la formación, ya sea a través de las programas impulsados por el Estado en la formación de mano de obra de profesionales en los niveles técnicos y tecnológicos, como en el campo profesional, las políticas se propusieron en los siguientes términos:

- **Proceso de autoestudio.** Esta parte es realizada por la institución o la unidad académica en cuestión, de manera que se evalúa y documenta, con todo detenimiento y esmero, la ruta seguida en su avance hacia la calidad.
- **Evaluación externa por pares o equipo auditor,** de manera que los pares externos, integrados por académicos de prestigio, identifiquen cuándo una entidad

verdaderamente alcanza el estándar predefinido y en qué medida cumple lo que se ha establecido, así como las recomendaciones de mejoramiento.

- **Recomendaciones públicas y privadas.** Los expertos definen información de dominio público y de dominio privado. En este último caso, en primera instancia, estas observaciones son para la unidad académica en cuestión.
- **Reportes públicos.** Se dejan en dominio público los logros y resultados alcanzados por la entidad de que se trate.

De acuerdo al anterior procedimiento, el modelo de aseguramiento de la calidad colombiana ha sido evaluado por distintos organismos nacionales e internacionales. Sin embargo, el Banco Mundial (BM) ha realizado algunas apreciaciones sobre este procedimiento, el cual se expone en la tabla siguiente, donde se observan los mecanismos existentes en el modelo de aseguramiento colombiano. Se señalan los siguientes comentarios:

- Evidentemente, existe preocupación acerca de la calidad de la educación superior, a pesar del hecho que el CNA tiene en vigencia la acreditación de excelencia solo en un segmento del sistema.
- Para el Banco Mundial, la principal ventaja y desventaja del modelo de aseguramiento en Colombia es que es demasiado robusto y ambicioso. Esto es bueno porque el modelo es completo, pero, igualmente, es delicado por la dificultad de cumplir con todas las exigencias del modelo, en tantas instancias y con tantas actuaciones. Es decir, el problema es más de ambición y de garantizar la homogeneidad y la calidad de todas estas actuaciones.
- El número de programas acreditados es muy pequeño. Quizás una explicación es que los estándares son muy exigentes y las instituciones no tienen los recursos necesarios para acometer la acreditación.
- Existe duplicidad institucional en tanto que, en el momento del estudio, tanto el CNA como el ICFES tenían funciones similares en materia de estándares mínimos de calidad.

- Finalmente, el sistema de aseguramiento de calidad de Colombia no tiene un foco bien definido en tanto que, a juicio del Banco Mundial, se enfoca en diferentes actores, tales como instituciones, programas de pregrado y de posgrado y de personas.

Tabla 4. Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad en Colombia hasta 2003

	INSTITUCIONES	PROGRAMA PREGRADO	PROGRAMA POSGRADO	ESTUDIANTES
Evaluación inicial	Aprobación de personería. Recomendación al MEN de la comisión consultiva.	Registro/notificación al ICFES.	Evaluación previa para apertura de programas (CND y M).	Exámenes de Estado a bachilleres.
Supervisión	Programa Inspección Total ICFES (2001-2002).	Estándares mínimos de calidad a cargo del CNA (ingenierías, educación y salud) e ICFES.	Seguimiento a programas y solicitud del registro cada cinco años (CND y M).	Exámenes de Estado de salida (ECAES)
Acreditación	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de condiciones iniciales, previo a la visita de pares del CNA. • Acreditación institucional. 	Acreditación de calidad del CNA.	No hay acreditación.	Encuesta a estudiantes.
Información	SNIES-ICFES.	SNIES-ICFES.	SNIES-ICFES.	Pendiente.

Fuente: ("FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS IES PRIVADAS DEL PAÍS", 2004)

Ahora bien, existen cuestionamientos a las instituciones de educación superior que las han llevado a reflexionar sobre la validez y pertinencia de sus programas académicos en un tiempo, donde la atención se centra en el desarrollo humano, la calidad de la educación, en su cobertura con responsabilidad, equidad y en su calidad.

Las críticas que se plantean en especial son las siguientes (Guitierrez & Cardenas, 2004):

- Estudios que plantean la inadecuada relación existente entre los conocimientos que brinda la universidad y el desarrollo científico y tecnológico.
- La desvinculación de la educación superior a los problemas socioeconómicos nacionales y regionales, la poca contribución de la universidad al desarrollo social.
- La pobre calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y la contribución de estos a la formación integral del futuro profesional.
- El desempleo es un factor importante con que se enfrentan los futuros egresados de las universidades públicas y privadas o en situaciones cotidianas el subempleo como fuente de financiación de los hogares colombianos que los empresarios realizan falsas sociedades para no cumplir con las prestaciones que exige la ley.
- La desactualización de los programas académicos, los cuales no se fundamentan en los cambios actuales sino que siguen siendo ortodoxos e inmodificables.
- El modelo de enseñanza imperante es el tradicionalista, en el cual el docente asume que su tarea consiste en dictar clases, dejando totalmente de lado otras actividades inherentes a su profesión, como son la generación y la transmisión del conocimiento a través de la investigación y la extensión. Los estudiantes, por su parte, asumen que su trabajo consiste, exclusivamente, en la recepción memorización de contenidos. Tanto docentes como estudiantes relegan a segundo plano, en el mejor de los casos, factores tales como el afectivo, el actitudinal, el ético, el político, el social, el estético y el ambiental.
- El contexto anterior ha incidido en la formación de un estudiante pasivo, sumiso, receptor y memorizador de contenidos, con poca capacidad de análisis y carente de pensamiento reflexivo, de pensamiento crítico y de pensamiento creativo, lo que le impide convertirse en un investigador permanente de su realidad social y profesional y, por tanto, agente de cambio y transformación social.

En el modelo pedagógico tradicional, la forma más recurrente de enfrentar el proceso de enseñanza-aprendizaje es la clase expositiva, en la que el docente “dicta” su clase, acoge las dudas de los alumnos y estimula y fomenta la participación. Este modelo, llevado a la práctica por un docente pertinente, responsable y eficiente, ha demostrado ser efectivo, adaptándose a la disponibilidad de recursos y a las necesidades de la sociedad y de la comunidad académica. Sin embargo, no se debe desconocer que en él:

- Se fuerza un esquema en el cual el docente se constituye en el eje fundamental del proceso. Es él quien decide qué y cómo debe aprender el estudiante y evalúa cuánto ha aprendido, mientras que el educando asume recurrentemente un rol pasivo en su aprendizaje. Sólo el conocimiento es objeto de enseñanza, aprendizaje y evaluación.
- A pesar de que se estén desarrollando habilidades, actitudes y valores en la etapa de formación del educando, este proceso no es intencionado y no se evalúa su logro.

Ante la actual visión y misión de la educación superior, surge la necesidad de reflexionar y replantear el modelo pedagógico tradicional. Tan importante como los conocimientos adquiridos por el estudiante son también la calidad de la educación, los procesos de pensamiento, el desarrollo de las habilidades de pensamiento, sus niveles, las actitudes y los valores que logren en su programa de formación, aspectos que, en su conjunto, alcanzan gran consideración en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

En Colombia, a lo largo de muchos años, se han realizado cambios en el sistema educativo con el fin de mejorar la calidad de la educación. Estos han fracasado, pues han sido improvisaciones y ajustados a modelos importados y no el producto de una evaluación sobre el desarrollo del individuo colombiano.

Para que la renovación en el sistema educativo sea eficaz, es necesario profundizar en las etapas del desarrollo cognoscitivo y adaptar el nivel de

pensamiento de los estudiantes a los contenidos de los programas y a los métodos pedagógicos y didácticos que vayan a implantarse.

Según (Piaget, 1970), los jóvenes escolarizados en Francia alcanzan el pensamiento formal durante su permanencia en la escuela secundaria. Sin embargo, investigaciones hechas en países con un desarrollo mayor al nuestro, tales como Estados Unidos, Canadá, Italia, muestran que los jóvenes escolarizados no manejan los esquemas de operaciones formales.

Aunque en Colombia se tiene pocos estudios relativos al desarrollo del pensamiento formal, se encontró la investigación de (Vasco, 1981), quien realizó un estudio sobre el desarrollo del pensamiento abstracto en una muestra aleatoria, estratificada y proporcional, por edad y sexo, de jóvenes escolares entre 11 y 18 años de la ciudad de Bogotá, la cual arrojó como resultado, no sólo que los jóvenes no alcanzan el pensamiento formal en el intervalo propuesto por J. Piaget sino que, además, los sistemas educativos no han permitido que los adolescentes desarrollen todas las estructuras propias de su etapa, indispensables para asimilar los contenidos de los programas de secundaria, lo que los lleva a seguir, como forma exclusiva de aprendizaje, la memorización, impidiéndoles alcanzar niveles de pensamiento más complejos e indispensables para la evaluación crítica de la realidad.

Siguiendo los parámetros de la anterior investigación, en Barranquilla, los investigadores (Iriarte Diaz-Granados, Cantillo, & Polo, 2010) realizaron un estudio exploratorio para conocer las características del pensamiento formal en adolescentes escolarizados, relacionándolos con el nivel socioeconómico y el intervalo de edad y sexo. Para esta investigación, se utilizaron Test de Pensamiento Lógico de Tobin y Capie (Tolt, por sus siglas en inglés) fundamentadas en la teoría de Piaget, diseñadas y validadas por (Lawson, 1978) y (Tobin & Capie, 1981). Estas pruebas estudiaron las siguientes características del pensamiento formal: proporcionalidad, razonamiento combinatorio, conservación de masa y de volumen, capacidad hipotética-deductiva y habilidad inductiva. El estudio concluyó que no se cumple el intervalo de edad propuesto por Piaget para

el establecimiento del pensamiento formal, como tampoco se encontraron diferencias significativas entre los sexos y nivel socioeconómico en las pruebas de Tolt de Lawson, pero sí en la prueba de Vasco (1981).

Surge, de éstas indagaciones, varios trabajos aplicativos, entre los que se cuentan una realizada en la que se indaga acerca del desarrollo cognoscitivo del adolescente costeño, esto se hace porque en la Costa Atlántica se ha dado poca participación en la evaluación de sus condiciones para hacer las reformas educativas, de hecho hay que decir que una región con características sociales, culturales, ambientales, etnográficas y educativas propias que tienden a ser diferentes a otras regiones del país, se entiende que esta investigación obtuvo líneas generales con tendencia a la unificación de criterios –más acordes a nuestra realidad- generalizadores en cuanto a resultados que contribuyeron en diseños de curriculares en la educación superior (Ministerio de Educación Nacional, 2003a)

a. Diagnóstico de la calidad de la educación superior

Cuando se habla en educación superior una de las palabras que más se utiliza en los últimos tiempos es la calidad, puesto que se habla de calidad en las instituciones, calidad en el ambiente laboral, calidad de vida, pero en muchos casos no se hace una labor exhaustiva frente al concepto de calidad. Es así que en el ámbito educativo dicho término se reviste de una estructura contradictoria y compleja ya que hace alusión a formar individuos en diferentes niveles y escalas, lo cual le da el término un matiz altamente subjetivo.

En tal sentido hasta hace algunos años el concepto de calidad en la educación no era una necesidad prioritaria en los planes de desarrollo de los gobiernos de turno, antes bien lo que se buscaba era mejorar la masificación, el financiamiento, la descentralización y la cobertura. En la actualidad lo que se busca es construir una cultura en la que logre una mejor calidad educativa, que

redundará en un impacto positivo en las propias comunidades de posible verificación en cuanto a niveles de desarrollo y progreso (Giraldo, Abad , & Diaz, 2005)

Haciendo una evaluación detallada de la calidad en la educación superior, el investigador puede dar cuenta que hay problemas paralelos en la educación básica y media, ello se puede explicar a un crecimiento asimétrico y desordenado de la oferta educativa en los años 90, es así que una observación detallada arroja que la calidad de algunos programas de educación superior es sencillamente mala, así como la dudosa pertinencia tanto de la oferta como la demanda de los programas del nivel técnico y tecnológico

Un hallazgo común que se ha encontrado en las distintas indagaciones sobre el tópico es la concebida inversión de la pirámide, en el sentido que la formación terciaria –proporción inversa entre profesionales, técnicos y tecnológicos- no responde así a la demanda del capital humano requerido en el país, a pesar del esfuerzo realizado por los diferentes sectores liderados por el Estado para jalonar la inversión de la actual demanda, lo cual ha mostrado un ligero cambio. Es así, que el MEN en su Boletín N° 20 enuncia los siguientes datos:

De 1960 al 2000, el 22% de los títulos obtenidos se otorgó a profesionales de los niveles técnico profesional y tecnológico, el 66% a universitarios y el 12% a graduados. Si se compara este periodo con el año 2010, el porcentaje de graduados en los niveles técnico profesional y tecnológico aumento a 31%, el de universitaria bajo a 45% y el de los posgraduados se duplicó a 24% (Ministerio de Edcación Nacional , 2012).

En el presente se siguen dando problemas de consistencia y pertinencia entre los contenidos académicos, la demanda laboral y el aprendizaje que ofrece el sistema de educación superior, se tiende a tener una debilidad manifiesta en la interpretación, identificación, seguimiento e investigación sobre las condiciones de empleabilidad para todos los niveles que se encuentran en la pos-secundaria; es así que el MEN (2012) a determinado que a pesar de ello el Observatorio Laboral

para la Educación, (OLE) ha mejorado la recopilación de información ya que ahora la obtiene de la Planilla Integrada de Liquidación de Aporte (PILA), el Registro Único de Aportante (RUA), Registro de Régimen Contributivo de Salud (EPS), de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) y las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP), de allí que el OLE hace seguimiento a cada graduado observando salarios y tipos de vinculación para determinar la pertinencia de la educación recibida.

Por otra parte, el MEN (2012) en cuanto a los posgrados determina que entre el 2001 y el 2010 se entregaron más títulos académicos que en las cuatro décadas anteriores, es así que entre los años 1960 y 2010 se entregaron 55.485 grados a nivel de maestría, y en el mismo lapso se otorgaron 909 títulos a nivel de Doctorado, aunados a los 1.908 que fueron convalidados.

Se puede inferir de estos resultados que tanto los graduando de maestría y doctorado continúan siendo una de las tasas más bajas en la región, lo cual impacta severamente a las capacidades de investigación y desarrollo del país, lo cual brinda una alta preocupación cuando llegue el caso de hacer el relevo generacional en las diferentes instituciones de educación superior para hallar a los candidatos idóneos para hacer dicho remplazos.

Del mismo modo se evidencia que en materia de estructura administrativa del sistema que busca garantizar la calidad en la educación superior es inadecuada y en algunos aspectos insuficiente, de modo que se observa que no hay una adecuada coordinación institucional, hay duplicidad de funciones y no existe un sistema único de información, esto aunado a que hay serias deficiencias en cuanto a los procedimientos evaluativos, en el crecimiento de la oferta no ha tenido la suficiente normatividad, y políticas públicas coherentes, además de que no hay una alta efectividad en el control y vigilancia en el funcionamiento de los diversos programas e instituciones de educación superior, lo cual impacta en la baja pertinencia de la educación ofrecida en los sectores laboral y social.

b. Política de calidad de la educación

Siguiendo el trabajo de (Miñana Blasco & Rodríguez, 2011) se enuncia que una buena parte de los que se ha escrito a cerca de calidad educativa se observa que pocas veces se arriesgan a construir un concepto o se hacen en condiciones etéreas y cambiantes, y siempre depende del cliente o del contexto.

Es así, que para (Casassus, 1999. No. 21) cuando se habla de una “educación de calidad” no todos dan por entendido el mismo significado, tanto es que la calidad puede estar referida a la vinculación de la educación con elementos tales como el mercado del trabajo o la vida en comunidad o a la integración cultural, es más, puede variar de acuerdo al tiempo de tal modo que la calidad hoy no será lo mismo que mañana, ni lo que fue ayer, y la calidad también puede variar conforme a los criterios como intereses corporativos, estrato social, entre otros.

De tal modo que el mejoramiento de la calidad es uno de los pilares fundamentales dentro de una plan de desarrollo educativo en términos generales los programas de incremento de cobertura tienden a estar acompañados por una política de calidad que busca la movilización del sistema educativo con el fin de mejorar los esquemas de motivación y aprendizaje de niños y jóvenes que tienen acceso a la educación; es entonces que el objetivo de la política de calidad es hacer que los docentes absorban el conocimiento y lo sepan aplicar adecuadamente en contextos laborales y personales.

El principal desafío de la política de calidad es llevar a las instituciones educativas los padres de familia, los maestros y en términos generales a la sociedad al objetivo común de dar marcha a un sistema que se mejore continuamente en términos de calidad, tomado en cuenta tres elementos fundamentales: el primero de ellos es la difusión y definición de los estándares educativos, el segundo es la formulación de planes de mejoramiento y el tercero

es la socialización de resultados tras ejecutar una serie de evaluaciones periódicas.

El mejoramiento de la calidad del sistema educativo, tanto a nivel básico, medio y superior, debe estar encaminado a entender las exigencias de un mundo globalizado, de allí que el Ministerio tiene una serie de proyectos encaminados a establecer la articulación y coherencia en todos los niveles que tiene el sistema educativo, en concreto los puntos básicos son: el primero consiste en diagnosticar los niveles y desempeños de alumnos y docentes, el segundo está enfocado en la necesidad de garantizar la pertinencia de los programas ofertados; en tercer lugar está el mejorar la comunicación y difusión de experiencias exitosas en el desarrollo de la carrera docente y por último establecer el aseguramiento de la calidad en el sistema de la educación superior (Ministerio de Educación Nacional, 2003a).

Sección 2. Empoderamiento en lo referente a la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior

a. Diagnóstico de la calidad de la educación inicial, preescolar y media

Para determinar uno de los indicadores más importantes del Estado de la calidad de la educación, sin lugar a dudas es el desempeño de los estudiantes en cuanto a su pro-eficiencia en pruebas que midan el nivel de desarrollo de competencias durante su paso por el sistema educativo: competencias básicas, ciudadanas y laborales.

De forma semejante, en la década pasada el país inicia un proceso de identificación del Estado de la formación a través de pruebas nacionales aplicadas periódicamente que midan las competencias y saberes en diferentes áreas, es así que el examen que se aplica para el ingreso a la educación superior, inicialmente comenzó a principios de los años ochenta, posteriormente se sumó la prueba

Saber, que evalúa a los estudiantes de 5° y 9°, para posteriormente seguir con los Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES) –actualmente Saber-Pro- que en los últimos cinco años han evaluado la educación superior. También es parte de este esfuerzo la participación de Colombia en pruebas internacionales a partir de la segunda mitad de la década pasada.

En atención a lo anterior, igualmente el Gobierno en procura de garantizar un monitoreo permanente busca el jalomaniento de la calidad, se modificó la filosofía del ICFES en cuanto a su función ya que hoy en día es un ente netamente observador y evaluador de los resultados obtenidos en las pruebas mencionadas. Lo anterior ha permitido que el país avance en la elaboración de diagnósticos sobre la calidad de la educación y entregue a las instituciones, actores gubernamentales y sectores interesados, información para adelantar procesos de mejoramiento y ejercer control social sobre los avances del sector.

b. Políticas de mejoramiento de la calidad educativa

La política diseñada para mejorar la calidad de la educación pretende que todos los estudiantes, independientemente de su procedencia, situación social, económica o cultural, cuenten con oportunidades para adquirir conocimientos, desarrollar las competencias y los valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

Esta política se fundamenta en el desarrollo y articulación a nivel transversal a todos los niveles educativos, girando alrededor del enfoque de competencias que viene siendo el común denominador; este enfoque se basa en la idea que los procesos educativos tienen como propósito el progreso de un conjunto de competencias que van creciendo en especialización y complejidad en la medida en que se avanza en los niveles de educación

En cuanto a las competencias ciudadanas y básicas vienen siendo el centro del quehacer de la educación, por que dichas competencias empiezan a brindarse

desde la educación inicial hasta la superior, siendo estas el corazón de los currículos a todo nivel; dichas competencias son los pilares sobre los cuales se construyen los aprendizajes de tal modo que las competencias laborales generales se integran al currículo común desde la básica secundaria, pasando por la media técnica, en la superior y finalmente en el nivel superior y en la educación para el desarrollo humano y el trabajo.

Sesión 3. Educación pertinente y de calidad

a. El ciclo de la calidad

Teniendo en cuenta que una educación de calidad y que forme de manera pertinente para la competitividad, la innovación y la paz es fundamental para que la población pueda enfrentar mejor los desafíos sociales, económicos y culturales que se plantean en el siglo XXI, el Ministerio hizo énfasis en una política que permitiera, al mismo tiempo que se ampliaba el acceso de la población a la educación en todos sus niveles, lograr un mejoramiento permanente de su calidad.

Dicha política depende de un conjunto amplio y variado de factores a los que se dan diferentes énfasis. Para lograr resultados continuos, sistemáticos y duraderos, era urgente tener una definición común de lo que se considera educación de calidad. Para la revolución educativa, la educación debe desarrollar la competencia de los estudiantes y se debe medir en términos de lo que estos aprenden. En consecuencia, la política de calidad debe formular con claridad los referentes para el ejercicio de la acción educativa precisando las competencias que deben alcanzar los estudiantes en los diversos momentos de su desarrollo.

Así mismo, debe establecer la forma de medir con precisión lo que se está logrando en cada momento y en cada nivel, lo que se concreta en un sistema eficaz de evaluación. Finalmente, debe establecer los programas y proyectos para que las instituciones mejoren su capacidad para cumplir con estas tareas. De este

modo, la definición de referentes de calidad, la evaluación de resultados y el mejoramiento institucional conforman tres momentos del ciclo de mejoramiento continuo, es decir, la secuencia de acciones que mejoran a los estudiantes, la institución educativa y el conjunto del sistema.

Este ciclo de mejoramiento se concreta en las instituciones educativas. Son ellas las que convierten los objetivos y políticas en acciones y las que ponen los diferentes recursos, tanto humanos como materiales, al servicio de los procesos de formación de los estudiantes. Por ello, la revolución educativa ha considerado parte esencial del ciclo de la calidad: 1) proponer, difundir y lograr la comprensión de los diferentes elementos normativos y conceptuales en los cuales se enmarca la política; 2) consolidar una cultura de la evaluación que se refleje en un sistema de apreciación centrado en el desarrollo de competencias y 3) plantear acciones que refuercen las competencias de los estudiantes, estimulen el avance profesional de los docentes y rectores y mejoren las instituciones que conforman el sistema educativo –las instituciones educativas y las secretarías de educación– mediante el acompañamiento en la administración escolar, el uso de herramientas de gestión –como los planes de mejoramiento–, el tiempo escolar, la articulación entre los diferentes niveles de las escuelas, el mejoramiento de la infraestructura y la diferenciación de proyectos educativos congruentes con las necesidades de los estudiantes y sus comunidades.

La política de calidad de la Revolución Educativa (Plan de gobierno de Álvaro Uribe) había puesto en práctica un sistema ordenado y coordinado que supera la concepción de una educación centrada en la transmisión de conocimientos para consolidar prácticas pedagógicas orientadas al desarrollo de las competencias de los estudiantes. Esto representa pasar de un aprendizaje de contenidos, de una formación memorística y enciclopédica a una educación pertinente, conectada con el país, el mundo, que concibe a la educación como un proceso permanente que no se agota en el sistema educativo ni en el paso de los estudiantes por los centros de aprendizaje, sino que se extiende a toda la vida y se configura con interacción con el mundo de la vida y del trabajo.

Para la educación básica y media, el Ministerio y las Secretarías de Educación se han organizado para apoyar el mejoramiento de las instituciones en diversas formas, orientando y acompañando la evaluación, perfeccionando los sistemas de evaluación, elaborando guías de gestión, apoyando la ejecución de planes de mejoramiento, capacitando docentes y directivos y ofreciendo servicios que incluyen el fortalecimiento y el impulso a proyectos específicos para el desarrollo de competencias.

Los componentes fundamentales de este ciclo o secuencia (la formulación de estándares y orientaciones pedagógicas, la evaluación y el mejoramiento) son también aplicables al sistema de aseguramiento en educación superior. En este nivel, las instituciones son autónomas para lograr los objetivos que ellas mismas se fijan. Por ello, el Ministerio orientó su esfuerzo a establecer el marco normativo y de apoyo que permita a la educación superior evaluarse, definir sus propias políticas y acciones de mejoramiento y ponerlas en ejecución. Para esto, se consolidó un sistema integral de evaluación, aseguramiento y acreditación de la calidad, asumiendo la responsabilidad de la vigilancia y la inspección de la educación superior, a fin de garantizar un nivel apropiado de calidad en todos los programas ofrecidos en el país.

Este sistema incluye el establecimiento y verificación de las condiciones básicas para el registro calificado, la acreditación institucional y la acreditación voluntaria y de alta calidad que otorga el MEN por recomendación del CNA y de la CONACES.

Parte muy importante del sistema es la aplicación de los ECAES, que permiten a toda la sociedad tener los datos necesarios sobre el nivel de la formación ofrecida por las instituciones. Junto con el Observatorio del Mercado Laboral, dan información acerca del resultado final del proceso formativo en cuanto a competencias, conocimientos y pertinencia para la vida laboral. Las evaluaciones sirven, como en el resto del sistema, para el diseño de planes de mejoramiento que reciben apoyo financiero del Ministerio.

b. Referentes de calidad: los marcos conceptuales y estratégicos

La política de calidad busca que todos los estudiantes, sin tener en cuenta su origen social, económico o cultural, tengan la misma oportunidad de adquirir conocimientos y desarrollar las capacidades, habilidades y valores necesarios que les permitan vivir, convivir, ser productivos en las condiciones del mundo actual y seguir aprendiendo durante toda su vida.

El ciclo de mejoramiento comienza con la formulación y definición de estos referentes de calidad (estándares básicos de competencias en comunicación – español e inglés–, matemáticas, ciencias y ciudadanía), diseñados para orientar la práctica educativa de los agentes del sistema en su conjunto, con el fin de que los estudiantes, a su paso por las instituciones y en cada uno de los niveles, desarrollen un conjunto de competencias básicas y ciudadanas. Esta definición estuvo acompañada de mecanismos de divulgación y apropiación de las bases conceptuales de la educación por competencias por los docentes y, en general, por la comunidad educativa, y complementada por lineamientos curriculares, guías metodológicas y orientaciones pedagógicas en tecnología, educación artística, filosofía y educación física, recreación y deporte.

Para la educación inicial, el Ministerio de Educación, apoyado en el artículo 29 del Código de la Infancia y la Adolescencia de 2006, encabezó la formulación de la política educativa y definió un marco de referencia sobre desarrollo infantil y competencias en la primera infancia (Ministerio de Educación Nacional, 2009). Los estándares definidos se relacionan con los que establecieron para educación básica. Además, elaboró un instrumento de diagnóstico de competencias básicas aplicable en el momento de entrar a transición. Para la definición de los referentes en educación preescolar, básica y media, que fueron elaborados en conjunto con la Asociación Colombiana de Facultades de Educación (Ascofade), maestros y expertos de la comunidad académica, se tuvieron en cuenta las características de nuestro contexto social y cultural y se analizaron los estándares de diferentes países de Europa y América.

En 2002, se formularon los estándares para las competencias básicas: matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas. En matemáticas, los estándares se orientan a mejorar el planteamiento y la resolución de problemas, el razonamiento y la comunicación matemática. En comunicación, buscan una mejor producción, comprensión e interpretación de textos orales y escritos, la exploración de la literatura, la lectura de símbolos y la aprehensión de los procesos y funciones de la comunicación. En ciencias sociales y naturales, buscan lograr que cada estudiante explore hechos y fenómenos, analice problemas, observe, recopile, organice y evalúe críticamente información y comparta sus resultados. Y, finalmente, las competencias ciudadanas, en las que un elemento central es tomar la institución académica y el aula de clase como laboratorios prácticos de convivencia y que están orientadas a formar personas autónomas, orgullosas de su identidad y respetuosas de la diferencias. (Ministerio de Educación Nacional, S. F.)

Para lograr la apropiación de los referentes de calidad, se hicieron trece publicaciones de circulación nacional, distribuidas en forma impresa y electrónica, y se llevaron a cabo talleres de socialización a los que asistieron 141.720 docentes directivos docentes. Adicionalmente, los foros educativos nacionales sirvieron de plataforma para la discusión de una educación que desarrolla competencias.

Sesión 4. La calidad en la educación superior

a. Aseguramiento de la calidad

La Ley 30 de 1992 definió las normas e instituciones básicas para el establecimiento de un sistema de aseguramiento y evaluación de la calidad en la educación superior, el Sistema Nacional de Acreditación, y creó el CNA y CESU para ponerlo en marcha, bajo la orientación del ICFES. El CESU organizó el sistema de acreditación con carácter voluntario, tomando como referentes los

lineamientos para la acreditación de programas institucionales elaborados por el CNA. Sin embargo, para la apertura y oferta de los programas académicos en educación superior, bastaba notificar al ICFES (para los programas nuevos) e informar (para los programas en funcionamiento). El ICFES registraba en el SNIES, sin más formalidades, la información aportada.

Ante esta situación que llevó a la proliferación de programas sin referentes académicos, el CESU y el ICFES procuraron establecer los requisitos mínimos para la creación y funcionamiento de programas, tarea que se empezó a realizar con el concurso de asociados de facultades, apoyándose en el que se estaba haciendo en el campo de los programas de doctorado, donde se habían fijado requisitos y establecido la Comisión Nacional de Doctorado. En 1998, el Decreto 272 ordenó la acreditación previa de todos los programas de educación, siguiendo los parámetros establecidos por el CESU, y delegó esta tarea en el CNA. En 2001, el Decreto 792 definió y reguló los estándares de calidad para los programas de pregrado e ingeniería, creó la figura del registro calificado y ordenó el registro de todos los programas que no estuvieran acreditados. Esto se extendió pronto a los programas de las demás disciplinas (Ministerio de Educación Nacional, 2010 b).

El Ministerio de Educación Nacional, por disposición del Decreto 2230 de 2003, que creó el Viceministerio de Educación Superior, y en desarrollo de la función de inspección y vigilancia del Estado, asumió directamente la gestión de estos procesos, retomando las funciones que estaban delegadas en el ICFES, para lo cual organizó la atención del gran volumen de solicitudes de creación de programas y revisión de los existentes de acuerdo a las condiciones mínimas.

En el mismo decreto, se estableció la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) conformada por académicos reconocidos de las instituciones de educación superior escogidos por el CESU, a la que asignó la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior y sus programas académicos, con base en la cual el Ministerio otorga el registro calificado. Se concretó, en el CNA, la acreditación de alta calidad.

La CONACES está integrada por una sala general, ocho salas por área del conocimiento y una de carácter instituciones, conforme a la Resolución 5290 del 17 de mayo de 2012. En la sala general, que propone las políticas generales y unifica los conceptos de las salas, tienen presencia el Ministerio de Educación Nacional, el ICFES, El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), un representante del CESU, un miembro del CNA y un representante de la sala de CONACES.

Las salas por áreas del conocimiento, organizadas por disciplinas, tienen la responsabilidad de evaluar y emitir conceptos sobre las condiciones de calidad de los programas académicos de Educación Superior, con el apoyo de pares académicos, y asesorar al Ministro de Educación Nacional en materia de condiciones de calidad.

Finalmente, la sala de instituciones está integrada por tres comisionados elegidos por el CESU, quienes emiten concepto sobre la creación y redefinición de instituciones, cambios de carácter académico y reconocimiento como universidad.

De esta manera, se establece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, siendo este la totalidad de acciones encaminadas a mejorar promover y gestionar de manera continua la calidad a nivel institucional y de programas a nivel superior, además de indagar acerca del impacto de la formación de los estudiantes; dicho sistema posee tres subsistemas interconectados entre si fomento, información y evaluación. El primer subsistema implica que la formación suministrada por las pruebas de evaluación (ECAES) y los sistemas de información de matrículas (SNIES) y de mercado laboral (OLE), sistema de Prevención y Análisis de la Deserción (SPADIES) y la información sobre las condiciones de calidad del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SACES) sirvan como insumo para el diseño, evaluación y otorgamiento de registros calificados y certificados de acreditación de calidad de todas las instituciones de sector.

En el subsistema de evaluación de calidad, existen dos niveles complementarios: uno relativo a la verificación por el Estado del cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior y otro de carácter voluntario, que verifica la adopción en la institución de un modelo que permita la estructuración de procesos evaluativos, así como la aplicación de planes de mejoramiento institucional y de sus programas.

A partir de los resultados de estos subsistemas, se implementan acciones de fomento, tendientes a fortalecer las condiciones de calidad a las instituciones de educación superior y los sistemas de información y a incentivar el uso de nuevas tecnologías, entre otros.

El sistema de aseguramiento se fundamenta del mismo modo en el uso de estrategias de vigilancia e inversión para certificar la apropiada prestación del servicio educativo.

b. Condiciones de calidad

El Decreto 2566 de 2003 unificó las normas sobre creación de programas académicos y definió el registro calificado como el reconocimiento que hace el Estado del cumplimiento de los requisitos mínimos de calidad para el adecuado funcionamiento de los programas académicos de educación superior, que todas las instituciones deben cumplir para ofrecer sus programas. Estos requerimientos se refieren a condiciones académicas, recursos físicos y humanos disponibles y a la pertinencia social y profesional del programa que se ofrece. Si un programa no obtiene el registro calificado, que tiene vigencia durante siete años, debe cerrar admisiones inmediatamente y garantizar la calidad a las cohortes existentes a través de un plan de mejoramiento que presenta al Ministerio de Educación. Cuando subsane las deficiencias, podrá presentar nuevamente el programa para solicitar el registro calificado.

En 2008, la Ley 1188 dio carácter legal al registro calificado como requisito obligatorio previo para ofrecer cualquier programa académico la cual posteriormente fue reglamentada en el Decreto 1295 de del 20 de abril 2010 además, entre 2003 y 2006, se definieron las características específicas de calidad de los programas de las principales áreas académicas.

En 2005, el desarrollo del aplicativo SACES dio agilidad y transparencia al sistema, al evitar el manejo de documentación física. Una cuidadosa revisión de la información permitió que 3.886 programas en el SNIES fueran declarados inactivos de 2008 hasta 2010.

Adicionalmente, para apoyar a las instituciones en sus procesos e impulsar su avance continuo, se organizaron actividades de capacitación de los pares académicos, de apoyo a las IES en un proceso de evaluación y de creación o modificación de programas y de análisis de las causas de rechazo a la acreditación. También, se acompañan los planes de mejoramiento de los programas en funcionamiento que han sido negados, para garantizar una calidad adecuada mientras terminan sus programas los estudiantes matriculados en ellos (Muñoz, y otros, 2012).

La mejora en los procedimientos llevó a un gran progreso en la revisión de las solicitudes de registro, lo que desatrasó procesos que venían acumulándose desde su funcionamiento en el ICFES, lo que frenaba el funcionamiento del sector. En marzo de 2010, de 1.240 programas preexistentes o nuevos, se han evaluado 10.083 y se han otorgado 8.961 registros calificados en pregrado y postgrado.

Con el establecimiento de condiciones para el registro calificado y el funcionamiento de programas académicos, el SACES definió que las instituciones de educación superior también debían ser evaluadas de manera obligatoria en el momento de su creación y de forma voluntaria con la acreditación de alta calidad.

Para su creación, las instituciones privadas deben demostrar que cumplen los requisitos del Decreto 1478 de 1994 y para las públicas la Ley 30 de 1992. Una vez obtenida la personería jurídica, la institución, previo concepto de la sala de

instituciones de la CONACES, es registrada en el Ministerio de Educación Nacional y en el SNIES. Una vez constituida, puede iniciar el proceso para la autorización del funcionamiento de sus programas, que deben cumplir las quince condiciones de calidad establecidas en la Ley 1188 de 2008 y el Decreto 1295 de 2010.

Capítulo 4

Derecho a la educación en el sistema francés

Sección 1. El derecho a la educación a la luz del sistema francés

Para continuar con la línea de investigación plasmada en este trabajo, se hace importante reflexionar sobre algunos temas con el derecho comparado, en especial con el derecho francés. Por ello, este capítulo está destinado a realizar un breve paralelo en la forma en que se concibe el derecho a la educación en Francia y Colombia con algunas características comunes o que difieren en su contenido dogmático.

Es importante establecer la historia de la educación en Francia, la cual comienza en el antiguo régimen medieval, en donde el Estado cedió a la Iglesia el monopolio de la educación, situación que posteriormente, en la revolución francesa, cambia drásticamente, ya que el Estado toma el control de la educación y le da connotación de servicio público para facilitar la oportunidad a toda la comunidad de acceder a ella.

Para (Benítez, 1993) se generan dos estrategias:

1. El liberal o dual que contempla dos tramos educativos, una instrucción elemental y gratuita para el pueblo y otra superior y onerosa para las capas altas y
2. El jacobino o social que propone una instrucción igual para toda la población y es el antecedente de la concepción de la educación como un derecho.

La educación superior, siendo parte del sistema educativo francés y estando en potestad de la Iglesia, fue de interés relevante del Estado, dada la

importancia en la formación de los miembros selectos de la burocracia y de los dirigentes.

De la misma manera, en el origen de las universidades durante el siglo XII y XIII, la palabra universidad no se refería a lo que por ello se conoce en la actualidad. Existía el término *universitas*, que se refería a la reunión de personas en torno a cierta actividad y se relacionaba más con el agrupamiento que con una función de enseñanza. Por ejemplo, el conjunto de estudiantes dedicados a aprender Derecho en la Universidad de Bolonia constituía la *universitas* de estudiantes o, en París, a la unión de maestros para enseñar Teología se le denominaba *universitas* de maestros (Perez Garcia & Huerta Amenzola, 2003)

Ahora bien, el concepto de *universitas* fue evolucionando en la edad media en la medida que

la relación de la Iglesia y el Estado moderno, que tiene poco que ver con la educación durante el antiguo régimen. Ello es así porque el modelo educativo medieval, forjado en consonancia con el régimen político que conocemos con el nombre de Cristiandad, sobrevivirá a esta estructura supraterritorial que pilotan el papa y el emperador. De este modo, durante la edad moderna, el modelo educativo seguirá siendo prácticamente un monopolio eclesiástico de carácter supraestatal, sea en su vertiente jesuítica o calvinista. Es más, aparentemente, el Estado moderno permanece indiferente a la educación, considerándola, como en el pasado medieval, una prerrogativa de la Iglesia católica o de la Iglesia reformada (Benítez, 1993).

En su desarrollo, las universidades enfrentaron conflictos internos con las órdenes franciscanas y dominicana, las cuales, por ser religiosas y por su forma de vida acostumbrada a los sacrificios, no exigían el pago que sí requerían los demás maestros. Enseñaban principalmente teología, pero también podían enseñar otras materias, lo cual resultó en la devaluación de las condiciones y reconocimiento de los maestros laicos. Al final, la universidad salió fortalecida de esta lucha, al limitar a las órdenes religiosas a la enseñanza de la teología, prohibiéndoseles ejercer la instrucción en el derecho y las artes liberales (Perez Garcia & Huerta Amenzola, 2003).

Con el transcurso del tiempo, el Estado francés dio la espalda a prestar la educación como un servicio público y cedió totalmente esta obligación al Estado.

En palabras de Benítez (1983):

Un primer modelo, representado por la Francia de los siglos XVI y XVII, sería aplicable a todos aquellos países donde las relaciones entre el trono y el altar no han sido excesivamente cordiales, adoptando el Estado cierto distanciamiento respecto de la acción de la Iglesia. En este modelo, que incluye tanto a países católicos como a protestantes, la enseñanza básica, elemental o popular, es asegurada por las organizaciones religiosas sin que el Estado preste especial apoyo, limitándose a reconocer, muchas veces de hecho, esta competencia, aunque en ocasiones proceda a regular la situación de una manera vaga y general.

Posterior a la Revolución Francesa en 1789, existieron los cambios más significativos referentes a la educación superior en Francia; en tal sentido Gauthier (2003), enuncia que

la especificidad del sistema educativo francés se deriva de una larga herencia histórica del pensamiento educativo. La evolución de las ideas sobre educación a lo largo de todo el siglo XVIII dio lugar a la creación de toda una serie de planes educativos elaborados durante la revolución francesa. El *Informe de Condorcet* (1743-1794) tuvo una resonancia enorme y fue fuente de inspiración para la legislación escolar ulterior. A decir verdad, el periodo revolucionario no se prestó demasiado a las realizaciones concretas pero, con posterioridad, empezó a construirse, por etapas, el sistema educativo francés (Pierre-Louis Gauthier, 2003).

En Francia, al igual que en Alemania e Inglaterra, como respuesta a la decadencia de las universidades durante el siglo XVIII, se crearon las academias, a las que acuden en un principio los estudiantes para completar los estudios realizados en la universidad (Mayeur, 1993). Y Benítez, enunciando el contexto de las escuelas elementales en el antiguo régimen, determina:

Algún fervoroso defensor del antiguo régimen ha dicho que nunca hubo en Francia tantas escuelas elementales y maestros como en los años previos a la gran revolución de 1789. Ello es cierto desde un punto de vista cuantitativo, debido sobre todo al esfuerzo de las

organizaciones religiosas y de las autoridades locales o municipales, pero, desde una consideración cualitativa, no se puede menos de indicar el deficiente estado de estas escuelas y la escasa capacidad de estos maestros (Benítez, 1993).

En el siglo XIX, con la llegada de Napoleón al poder, se crea una institución para controlar y regular los aspectos de la enseñanza en cualquier nivel educativo, denominada Universidad Imperial. “Se constituirá bajo el nombre de Universidad Imperial, un cuerpo encargado exclusivamente de la enseñanza y de la Educación pública en todo el imperio” (Prelot, 1963).

Como se señaló anteriormente todos los sucedido en el periodo (1789-1793) es una consecuencia directa y casi un acto revolucionario, en el sentido que se produce la nacionalización de todos aquellos bienes pertenecientes a la iglesia católica en Francia, ya que para 1789 con las rentas de estos bienes y los gastos en dos sectores se financiaba la educación, cuando pasan estos bienes a la nación francesa los campos de enseñanza y beneficencia quedan prácticamente sin asistencia. La Asamblea ofrece la solución que fue la de encomendar al estado la gestión de forma directa de las actividades sociales, dándole así un claro matiz de servicio público, fue una auténtica *publicatio*, en tal sentido se afirma que:

A partir de ahora, el Estado francés se ocupará directamente de la beneficencia y de la enseñanza. Con ello, las medidas revolucionarias de la Asamblea no solo abolieron los estamentos privilegiados o el régimen señorial, sino que funciones realizadas por los citados estamentos, en este caso el estamento eclesiástico, se asignaron a una nueva administración, inaugurando así una política de servicios públicos de nueva planta, secularizados y estatales (Perez Garcia & Huerta Amenzola, 2003).

Más adelante (Perez Garcia & Huerta Amenzola, 2003) enuncia que Bobbio determinó agudamente que la sociedad y el Estado son realidades abiertamente contrapuestas y distintas debido a que por un lado el Estado es pensado como un aparato de relaciones de poder entre gobernados y gobernantes, es decir que se presenta de forma clara una tensión entre las relaciones entre seres humanos en posición de desigualdad; por otro lado la sociedad conceptualmente surge como un ámbito en el que se relacionan iguales; de tal forma que el Estado tiene una

esfera de poder en que su foco principal son las instituciones políticas que reglamentan la convivencia, por otro lado la sociedad se contrapone como una esfera privada cuyo enfoque centra es *"la riqueza de las naciones"* (Perez Garcia & Huerta Amenzola, 2003)

Jules Ferry mantuvo un régimen republicano y sus leyes permitieron la creación del sistema educativo que ha venido funcionando hasta la actualidad; Ferry tomo su inspiración en el ideario del monárquico Guizot y de la Revolución Francesa, porque tenían la concepción que la escuela debe ser obligatoria desde el año 1833. En dicha época, el contexto es que era una Francia rural, pero hasta hoy se conserva en su espíritu de obligatoriedad y de consecuencias derivadas como la gratuidad, característica proveniente desde 1881 y en laicismo en 1962, por tal motivo en palabras de (Pierre-Louis Gauthier, 2003):

Por aquel entonces, se empezó a dar en Francia una febril actividad de construcción de escuelas que supuso crear una escuela en cada municipio y una escuela normal de magisterio en cada departamento. La escuela primaria poseía su diploma, el certificado de estudios primarios, que gozó, sin duda, de un cierto prestigio. Así mismo, se ofrecía a los mejores alumnos la posibilidad de prolongar sus estudios mediante las llamadas Escuelas Primarias Superiores (EPS). Ello respondía a las aspiraciones de una burguesía y un campesinado ávidos de promoción social. Los resultados no se hicieron esperar: en 1906, solo el 5% de los reclutas eran completamente analfabetos (Pierre-Louis Gauthier, 2003).

Ahora bien, como se aprecia, la idea napoleónica de tener un Estado que controlara el sistema educativo francés se efectuó de manera primigenia, toda vez que con las gobernaciones provinciales tenía el control absoluto del sistema educativo, el cual se encontraba regulado y certificado por el gobierno. En su momento Napoleón había fundado el monopolio de la educación superior por parte del Estado, surgiendo los institutos en el año 1802 que buscaba la formación e servidores estatales que le fueran leales al régimen.

Posteriormente en 1880 se inició la modernización de la enseñanza secundaria clásica en las que se les quitaba peso a las lenguas clásicas para dársele a la geografía, la historia y la disertación Francesa. Posteriormente en el

año 1902 de daba inicio al *Baccalauréat*, que era el título o el examen de enseñanza secundaria que posibilitaba el acceder a estudios de educación superior: Burocráticamente un conglomerado de inspectores generales eran los funcionarios que ejercían control en la enseñanza de los institutos, de tal modo que la Tercera República y su gobierno abrieron por primera vez las puertas a las mujeres y su acceso a la educación secundaria.

De tal modo que (Prats Creemers, Gauthier, Maes, Schulte, & Standaer, 2005):

La educación en Francia seguía marcada por los orígenes históricos y sociales de los dos niveles de enseñanza: primaria y secundaria. El personal, los centros y los diplomas dependían de unas culturas sociales diferentes y compartimentadas. En 1880, se produjo una modernización en la enseñanza secundaria clásica que aminoraba el papel de las lenguas clásicas en beneficio de la disertación francesa, la historia y la geografía. En 1902, se produjeron dos innovaciones: la diferenciación de las series del *baccalauréat* que, a partir de entonces, dejan su sitio a las disciplinas “modernas”, y la creación de dos ciclos en el segundo grado, uno de cuatro años de duración seguido de uno de tres.

Si la nación es “una e indivisible”, el Estado que la organiza y personifica debe también serlo. El Estado napoleónico, y más tarde el republicano del siglo XIX, se caracteriza por una centralización piramidal que afecta a la administración del Estado propiamente dicha y a las administraciones territoriales. En el corazón de este sistema, se sitúa la administración central del Estado, organizada alrededor del poder gubernamental y estructurado en ministerios divididos en direcciones y servicios. Esta organización llegó a su apogeo con la quinta república, que le dio coherencia política al crear un verdadero poder gubernamental. Paralelamente a esta organización central, la estructura administrativa tradicional se prolonga a través de los servicios periféricos del Estado, divididos en circunscripciones administrativas (región y prefecto de región, departamento y prefecto de departamento, distrito y subprefecto, municipio y alcalde). Esta estructura territorial desconcentrada se yuxtapone a las instancias de las colectividades territoriales (región, departamento, municipio) (Bourdieu, Passeron, Melendres, & Subirats, 1981).

Este modelo de organización clásico está sometido actualmente a profundos cambios, especialmente por el desarrollo de estructuras administrativas que quedan fuera tanto de la tutela jerárquica de los ministerios como de las autoridades locales. Así, a partir de los años setenta –la primera será el *Médiateur* (Defensor del pueblo) en 1973–, bajo la influencia de modelos extranjeros, se multiplican las autoridades administrativas independientes en numerosos ámbitos, especialmente en el control de ciertas actividades económicas (Consejo de la Competencia), financieras (Comisión de Operaciones Bursátiles), de comunicación (Consejo Superior del Audiovisual, Agencia de Regulación de las Telecomunicaciones), políticas (sobre las elecciones, los sondeos, las actividades de los partidos), administrativas (acceso a los documentos administrativos, ficheros informáticos), etcétera. Su función de control y regulación implica también a menudo una función sancionadora, sometida a control judicial, casi siempre contencioso-administrativo, ya que no ministerial (Ministere Des Affaires Étrangères, s.f.).

Al reorganizarla, la despoja de la autonomía que tenía desde la fundación de la Universidad de París hasta la revolución. La universidad pasa a ser un instrumento del Estado al depender completamente de un ministerio, el cual decidía las materias de enseñanza, la designación de los profesores, logrando con ello el control de la docencia (Cobo, 1979).

Después de la primera guerra mundial y de sus traumas colaterales (Prats Creemers, Gauthier, Maes, Schulte, & Standaer, 2005):

Se empieza a reivindicar una “democratización” de la enseñanza. La prolongación de la escolarización, establecida a los 13 años en 1882, se alarga en 1936 hasta los 14 años, lo cual acarrea la idea de un tronco común al final de la escuela primaria. Pero la secundaria se mantiene anclada en sus privilegios. Durante medio siglo, perdurará una segregación escolar basada en la existencia de una serie de redes distintas, entre las cuales la formación profesional será, durante mucho tiempo, el pariente pobre de la educación

Se tiene que hacer la salvedad, que las asambleas de la revolución polemizaran a cerca de los planes de estudio, porque en dichos debates se contemplan todas las problemáticas de la educación moderna y se buscaba una adaptación frente a la divergencia de posiciones que se encontraban al interior de las diferentes facciones de la burguesía francesa, estos tumbos que en algunos casos fueron traumáticos se observaban también en las normas constitucionales, de tal modo que en:

La Constitución de 1791, en su título I, garantizará el establecimiento de "una instrucción pública, común a todos los ciudadanos, gratuita respecto de aquellas partes indispensables para todos los hombres". Es decir, la Constitución de 1791 garantiza la creación de un servicio público de enseñanza, abierto a todos los ciudadanos, pero cuya gratuidad se limita a la educación popular. Esta concepción es la que predomina en la primera fase de la revolución y, en ella, subyace la idea de un sistema público de enseñanza con dos tramos educativos distintos: instrucción elemental para el pueblo y, por tanto, gratuita; instrucción superior para las capas medias y altas de la sociedad y, por tanto, onerosa. Es la concepción que triunfará en el siglo XIX (Benítez, 1993).

El texto de la Constitución Francesa del 3 de septiembre de 1791 estableció: "Se creará y organizará una Instrucción pública común a todos los ciudadanos, gratuita en las partes de **enseñanza indispensable para todos los hombres**, y cuyos establecimientos serán distribuidos gradualmente en relación con la división del reino" (el resaltado en negrilla es propio).

Benítez continúa enunciando en su disertación que:

En la segunda fase de la revolución, en la etapa jacobina, la instrucción pública ocupa un lugar más relevante. En la nueva Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 24 de junio de 1793, en el artículo 22, se dice: *"La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder el progreso de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos"*. La diferencia es importante: no es la instrucción elemental, sino la instrucción a secas la que constituye una necesidad de todos los ciudadanos. Es el antecedente moderno del derecho a la educación. Es la concepción que triunfará en el siglo XX.

En Francia, la enseñanza secundaria fue gratuita a partir de 1924. Ese mismo año, se permitió a las mujeres tomar el examen de bachillerato, el cual, desde la época de Napoleón, se había instituido solo para jóvenes. El Liceo, aunque instruía mujeres, no las facultaba para realizar el examen: “La transformación del bachillerato en un examen abierto a todos, marca para este, como lo dice su historiador, el inspector general Piobetta, ‘el comienzo de una nueva era’. De simple grado universitario, pasa a ser ‘una institución social’ (Prelot, 1963).

Como ha sido expuesto con énfasis anteriormente se tiene que resaltar que la educación ha sido un instrumento de liberación ligada al principio de igualdad y a una segunda fase revolucionaria cuyos protagonistas eran los jacobinos; lo que se buscaba era la consecución de la igualdad jurídica y social, para lo cual dicha facción buscaba la promoción y acceso del público en general a la educación entendiendo desde dicha época que esta era un instrumento para superar la desigualdad social, de tal modo que:

La educación, se diría hoy, debe ser un factor de movilidad social. Por otra parte, se piensa también que la educación debe cumplir objetivos más ambiciosos que la mera instrucción o la mera movilidad si de verdad se quiere formar seres humanos, ciudadanos, auténticos republicanos, si de verdad se desea lograr "una entera regeneración", "un pueblo nuevo". Para ello, es necesario terminar con la desigualdad producida por la misma educación; es preciso acabar con la desigualdad entre la ciudad y el campo; hay que terminar con la desigualdad económica que impide la igualdad real ante las luces; es necesario, en fin, "aplicar la santa ley de la igualdad" a la educación. El proyecto educativo de *Le Peletier* obedece a estas premisas (Pierre-Louis Gauthier, 2003).

Hasta 1937, la educación en Francia estuvo dividida en dos subsistemas, uno para las capas sociales medias y bajas, compuesto por la enseñanza primaria superior de tipo intermedia y las escuelas superiores, y, el otro, destinado a las clases acomodadas, integrado por la preparación para los liceos y colegios de tipo elemental, los liceos y colegios como educación intermedia y, en el nivel superior, las universidades y las grandes escuelas. Aunque a partir de ese año se unificó el

sistema educativo, la nueva estructura permitió continuar con un esquema casi igual al anterior (Perez Garcia & Huerta Amenzola, 2003)

La Constitución Francesa (de la Quinta República, vigente desde 1958) estipula que “la Nación garantiza la igualdad de acceso, para los menores y los adultos, a la instrucción, la cultura y la formación profesional”. Además, su artículo 34 estipula que “la ley determina los principios fundamentales de la enseñanza” (Maille, 2007).

El Estatuto del 17 de marzo de 1808 organiza el nuevo sistema universitario. Reaparecen, entonces, los nombres de las antiguas facultades: Teología, Derecho, Medicina, Ciencias y Letras, pero con un carácter completamente diferente, tanto desde el punto de vista pedagógico, como desde el administrativo.

Dichas facultades pusieron especial empeño en preparar a los estudiantes para los exámenes y los concursos que daban acceso a las funciones públicas y a las carreras "liberales" o profesionales que posibilitaban el ejercicio de las profesiones.

En términos generales, el sistema no se ha modificado mucho. Víctor Cousin puso de manifiesto, ya en 1853, la necesidad de subsanar los errores de la universidad napoleónica. No obstante, el sistema se mantuvo e, incluso, se desarrolla hasta fines del segundo imperio.

En 1868, el Ministro Víctor Duruy crea la Escuela Práctica de Altos Estudios para hacer un lugar a las ciencias que las facultades no atendían o dejaban de lado.

Durante la tercera república, Raymon Poincaré logra la sanción de la Ley del 10 de julio de 1896, que crea las universidades francesas y los institutos y prácticamente ha sobrevivido, con algunos cambios, hasta 1968.

Por la Ley del 10 de julio de 1896, el Estado separó de su propio cuerpo a las universidades, dándole vida propia a los cuerpos de las facultades y le atribuyó personería civil y autonomía financiera. Cada universidad tuvo capacidad de gestionar sus bienes, bajo el control y la tutela del poder central (Piobetta, 1961, pp. 9-10; Palmero, 1955, p. 246). Obviamente, resulta fácil explicarse por qué, prácticamente hasta 1968, el principio o la idea de evaluación no ingresó en las universidades francesas. La centralización del sistema establecía un control de las universidades, que excluía por sí mismo todo procedimiento de evaluación.

Con la promulgación de la Ley del 12 de noviembre de 1968, denominada "Ley de Orientación o Ley Faure (Edgard)", y la del 26 de enero de 1984 (Ley Savary), se otorga a las universidades una mayor autonomía.

Como corolario de dicha "mayor autonomía" se crea en 1985 el Comité Nacional de Evaluación (Decreto 85-258 del 21 de febrero de 1985). La Conferencia de Presidentes de Universidades, reunida en 1975, acordó con el Ministro de Educación J.P. Soisson la creación de una instancia independiente de evaluación (Márquez & Marquina, 1997)

El Estado ya no es dueño absoluto de su actuación, sino que, en el ámbito nacional, debe contar con las colectividades territoriales (que, desde 1982, no están bajo su tutela –sustituida por un control de legalidad jurisdiccional *a posteriori*– y con las que negocia incluso dentro de su ámbito de competencias) y, en el ámbito supranacional, con las autoridades europeas (poder de control y de regulación en materia económica y comercial de la Comisión, por ejemplo). Este sistema de decisión compartida se va clarificando con la progresiva desaparición de la duplicación de funciones. En efecto, el alcalde, antaño designado por el gobierno, sigue siendo un representante del Estado en el municipio, al mismo tiempo que dirige el gobierno de la colectividad. Por otro lado, el prefecto ya no preside el Consejo General, asamblea general del departamento que designa a su

propio presidente, al igual que el Consejo Regional (Ministere Des Affaires Étrangères, s.f.).

Conforme a lo establecido en la parte anterior referente a la historia de la educación en Francia, es necesario dar a conocer qué pasa en la actualidad y la estructura que tienen los órganos de control, inspección y vigilancia y lo aplicable a las instituciones de educación superior en el derecho francés.

La ley de orientación y programación para el futuro de la enseñanza de 23 de abril de 2005 renovó las misiones encomendadas al sistema educativo en función de objetivos que convergen hacia los que están formulados en la declaración final del Consejo Europeo de Lisboa, de los días 23 y 24 de marzo de 2000: garantizar la igualdad de oportunidades y conseguir que todos los alumnos concluyan con éxito sus estudios, con la adquisición de una base común de conocimientos.

En derecho francés, el código de la educación es el código que agrupa las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la enseñanza primaria, secundaria y superior.

Desde 2004, la codificación del derecho de la educación incluye los textos reglamentarios relativos a los principios generales de la educación y a su administración. Se presenta en dos partes: legislativa y reglamentaria.

El código de la educación, en su parte legislativa, agrupa el conjunto de las leyes vigentes en esta área. Editado en el *Diario Oficial* en junio de 2000, sirve de referencia a toda revisión legislativa. Nueve libros componen la parte legislativa:

- Los grandes principios de la educación.
- La administración de la educación.
- La organización de las enseñanzas escolares.
- Los establecimientos de enseñanza escolar.
- La vida escolar.

- La organización de las enseñanzas superiores.
- Los establecimientos de enseñanza superior.
- La vida universitaria.
- Los personales de la educación.

El código fija las condiciones en las cuales los establecimientos de enseñanza superior desarrollan las relaciones con sus interlocutores naturales (Maille, 2007):

- Las empresas.
- Las colectividades territoriales.
- Los otros establecimientos de enseñanza

La educación superior se caracteriza por una gran diversidad de centros, cuya organización y condiciones de admisión varían en función del tipo de establecimiento y del objeto de la enseñanza impartida. Según el libro blanco de la agencia nacional de evaluación de la calidad y acreditación, estos establecimientos son (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, 2004):

1. Las universidades, que proponen ciclos de estudios cortos (bachillerato más dos años, primer ciclo) o largos (Bachillerato más tres o más años, segundo y tercer ciclo).
2. Las escuelas, institutos públicos o privados que, bajo la tutela de distintos ministerios, imparten una enseñanza superior con finalidad profesional. Esta enseñanza consiste en estudios de corta duración (en el ámbito tecnológico, comercial, paramédico, etcétera) o de larga duración, es decir, de tres o más años n después del bachillerato (ciencias políticas, ingeniería, comercio y gestión, ciencias veterinarias, ciencias notariales, arquitectura, telecomunicaciones y arte).
3. Pueden, así mismo, realizarse estudios tras el bachillerato en institutos de enseñanza general y tecnológica: cursos preparatorios para las grandes escuelas (CPGE) y secciones de técnico superior (STS), que preparan en dos años para el diploma técnico superior (BTS). Se imparten estudios de larga duración en las "grandes escuelas", que pueden ser privadas o públicas. La mayoría de los establecimientos privados reconocidos por decreto del

ministerio responsable de la enseñanza superior están habilitados para expedir títulos oficiales.

La admisión en la universidad está supeditada a la posesión del bachillerato, de un certificado considerado equivalente o del diploma nacional de acceso a los estudios universitarios (DAEU). Los alumnos que desean ser admitidos en una gran escuela deben preparar, tras la obtención del bachillerato, el examen de ingreso en un curso preparatorio para las grandes escuelas (CPGE).

A nivel universitario, existen los siguientes títulos intermedios y de fin de estudios (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, 2004):

- Primer ciclo: *Diplôme d'études universitaires générales* (DEUG) o *diplôme d'études universitaires scientifiques et technologiques* (DEUST) /diploma de estudios universitarios generales (DEUG) o diploma de estudios universitarios científicos y tecnológicos), de dos años de duración (bachillerato más dos años).
- Segundo ciclo: *Licence* (DEUG más un año) y *maîtrise* (*licence* más un año) al término de una enseñanza básica y profesionalizada; *maîtrise* técnica (DEUG más dos años) tras una formación profesionalizada; título de ingeniero (*maîtrise* más un año) después de tres años; títulos otorgados por los (Institutos Universitarios de Enseñanza Profesional (IUP) y los (Institutos Universitarios de Formación de Maestros (IUFM).
- Tercer ciclo: *Diplôme d'études supérieures spécialisées* (DESS) /diploma de estudios superiores especializados) (*maîtrise* más un año) al final de una formación profesionalizada y *Diplôme d'études approfondies* (DEA), después de una formación en el ámbito de la investigación. Tras el DEA, puede realizarse un doctorado.

Existen dos tipos de doctorados: el *doctorat de troisième cycle*, el cual atestigua dos o tres años de estudios después de haber obtenido un *diplôme d'études supérieures spécialisées* (DESS) o un *diplôme d'études approfondies* (DEA), Y el *doctorat d'Etat*, que es el grado más alto de la educación superior. Se

otorga en Letras y en Ciencias al cabo de cuatro o cinco años de estudio, que siguen a la maîtrise (Dirección General de Bachillerato, 2011).

Para finalizar con este acápite, es necesario establecer los actores que generan esta relación entre el Estado, los particulares y los estudiantes de los estudios de educación superior, tal como lo señala Maile en los siguientes términos:

El Estado

Dos departamentos ministeriales son particularmente encargados de la formación profesional continua.

- El Ministerio del Empleo y de la Cohesión Social interviene para facilitar la regulación del sistema de formación profesional para el conjunto de instituciones y actores. Interviene también en el financiamiento de la formación de personas particulares o en dificultad (trabajadores inmigrantes, personas minusválidas, mujeres detenidas, etcétera).
- El Ministerio de la Educación Nacional es, a la vez, socio y prestatario en la implementación de las políticas de formación.

Ministerios de Educación Nacional y de Educación Superior

El actual gobierno confió a dos ministerios distintos la organización de la enseñanza en Francia. El decreto del 18 de mayo 2007 ha creado dos estructuras autónomas (con ciertos servicios compartidos):

- El Ministerio de la Educación Nacional, encargado de la enseñanza primaria y secundaria.
- el Ministerio de la Enseñanza Superior y de la Investigación, encargado de la enseñanza superior y de la organización de la investigación pública.

La organización de las competencias de los diferentes ministerios, ministerios delegados o secretariados de Estado en materia de educación y de investigación no es siempre idéntica y puede variar de un gobierno al otro. Cuando hay un solo ministro, es frecuentemente secundado por un ministro delegado a la enseñanza superior y a la investigación. A veces, la investigación es agrupada con la industria. En otros gobiernos, el mismo ministerio tuvo también el cargo del deporte o de la juventud.

Cabe mencionar que la enseñanza agrícola (secundaria y superior, formación inicial, continua y por aprendizaje) depende del Ministerio de Agricultura.

Otros ministerios –Defensa, Finanzas, entre otros– disponen de establecimientos propios a los niveles secundarios y superiores, destinados a formar los alumnos y estudiantes que se orientan hacia trayectorias específicas de las administraciones correspondientes.

Además, el Ministerio del Empleo y de la Solidaridad juega un papel importante en la formación profesional; el Ministro de la Salud, Juventud y de los Deportes, así como el encargado de la cultura, contribuyen a la organización de acciones educativas al beneficio de los jóvenes (Maille, 2007).

Las regiones

Las regiones definen e implementan las políticas regionales de formación profesional y de aprendizaje. En particular, por la Ley del 8 agosto 2004 sobre las libertades y responsabilidades locales, las regiones tienen la responsabilidad de la implementación del Plan Regional de Desarrollo de las Formaciones Profesionales de los Jóvenes y de los Adultos (PRDFP).

El PRDFP es la herramienta de puesta en coherencia de las vías de formación inicial y continua para el acceso y la permanencia al empleo. La región es siempre en mayor proporción el órgano que impulsa, coordina y regula las iniciativas de los actores públicos y privados de la formación.

Las empresas

Las empresas tienen una obligación legal de financiamiento de la formación continua. Esta obligación legal es de 1.6% de la planilla, pero muchas consideran la formación continua como una inversión y dedican una parte mucha más importante.

En la empresa, el plan de formación traduce las acciones de formación decididas por el empleador. Además, el asalariado puede pedir un permiso individual de formación. La Ley del 4 mayo de 2004 sobre la formación profesional, a lo largo de su vida, introdujo importantes modificaciones en los derechos y obligaciones de las empresas como de los asalariados:

- Apertura de un Derecho Individual de Formación (DIF), negociación sobre las modalidades de formación (durante y fuera del tiempo de trabajo).
- Desarrollo de la profesionalización (contratos o periodo de profesionalización) y de la validación de los conocimientos adquiridos por la experiencia.

Las ramas profesionales definen las prioridades para los asalariados de las empresas. Su papel se ha afirmado considerablemente desde el acuerdo nacional interprofesional de septiembre 2003 (Maille, 2007).

Sección 2. La autonomía universitaria en el derecho francés

“En la enseñanza superior, los establecimientos públicos (universidades, escuelas superiores...) se benefician de una efectiva autonomía. Existen igualmente numerosos establecimientos privados, que pueden ser reconocidos por el Estado” (Maille, 2007).

Tradicionalmente, Francia es un país muy centralizado y el Estado conserva un papel determinante en materia de política educativa. Posee las

responsabilidades fundamentales en la elaboración y la aplicación de la política en materia de educación y de los programas de enseñanza aplicables en todo el país. Situado en París, el ministerio encargado de la educación nacional (Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación) planifica, orienta y dirige el sistema de enseñanza pública, ocupándose al mismo tiempo del control de los establecimientos privados de enseñanza. El Ministerio encargado de la educación nacional y la administración bajo su autoridad fijan el estatus y las reglas de funcionamiento de los establecimientos de enseñanza, así como, de manera detallada, asignatura por asignatura, los programas de estudios en cada nivel escolar. Proporcionan orientaciones pedagógicas, organizan los exámenes y se ocupan de la contratación, formación y remuneración del personal docente, que en su gran mayoría goza del estatus de funcionario del Estado y recibe formación en establecimientos de enseñanza superior especiales.

Hace aproximadamente veinte años, Francia emprendió el camino de la desconcentración y la descentralización. La desconcentración significaba que se atribuiría un número elevado de competencias en materia de gestión del personal docente a las direcciones externas del ministerio encargado de la educación nacional: Francia se divide en treinta *academias* (circunscripciones encargadas de la inspección y la administración del sistema educativo de varios departamentos, en general cuatro o cinco), dirigidas cada una de ellas por un rector que representa al ministro. Los rectores son responsables del funcionamiento del sistema escolar en la región geográfica de su competencia y reciben cada año un conjunto de dotaciones, concedidas por la administración central (en forma de puestos de trabajo, es decir, un número concreto de puestos de maestro), que ellos mismos asignan a los diferentes centros de enseñanza (en forma de cupos horarios). Desde 1999, los rectores son igualmente responsables de los traslados y de la puesta a disposición del personal dentro de su respectiva circunscripción. Todas las academias disponen de las mismas estructuras administrativas, con un inspector, diferentes consejos territoriales y representantes regionales de

fundaciones, servicios de información, asesoramiento y salud escolar (Eurorail, 2011).

Tabla 5. Sistema Educativo Francés

Francia
<p>Gobierno y autonomía: las universidades pueden determinar sus propios estatutos dentro de los límites que marca la ley. En ella, se especifican tres cuerpos: el Consejo de Administración, el Consejo Científico y el Consejo de Enseñanza y de los Asuntos Académicos.</p> <p>La necesidad de mejorar la administración universitaria condujo a que se tratara de reforzar el poder del rector.</p> <p>Financiamiento: la asignación de los recursos se realiza a través de un modelo de distribución en función de los insumos. Esta asignación descansa en un doble reparto, una distribución anual según criterios (utiliza el costo medio por estudiante establecido según familia de carreras, tiene por finalidad implementar una política de fijación de un cuasi precio por estudiante formado y estimular la optimización de los costos) y una distribución negociada en un marco contractual plurianual (el propósito de la realización de contratos es otorgar a las universidades mayor autonomía).</p> <p>Evaluación de la calidad: está a cargo del Comité Nacional de Evaluación. La actividad del CNE se sitúa en tres niveles: evaluación de las instituciones de educación superior, evaluación por disciplina y evaluación general del estado de la educación superior en Francia. No evalúa a los profesores, pues esta tarea está a cargo del Consejo Nacional de Universidades.</p>
Fuente: (Pierre-Louis Gauthier, 2003). Elaboración propia.

Como se puede determinar de los párrafos anteriores, actualmente, en Francia, se encuentra establecida la autonomía de las universidades públicas, contrario a lo que se venía observando a lo largo del sistema educativo hasta Napoleón, que centralizó toda la educación en el Estado. Como se puede determinar en la actualidad, los entes desconcentrados y descentralizados tienen

a su cargo la responsabilidad de prestar el servicio público educativo en cabeza del rector de cada universidad, con el apoyo del Consejo de Administración, el Consejo Científico y el Consejo de Enseñanza y de los Asuntos Académicos.

Para finalizar con este acápite, vale la pena señalar y exponer algunas incidencias que ha tenido el Tratado de Bolonia en la educación superior en Francia, que se desarrolla en los siguientes términos:

El precedente de este tratado se remonta a la firma de la *Magna Charta Universitatum*, confeccionada con motivo del 900º aniversario de la Universidad de Bolonia (1988). En la misma, los rectores universitarios vislumbraron lo que más tarde sería un proyecto sólido: “el porvenir de la humanidad, al finalizar este milenio, depende en gran medida del desarrollo cultural, científico y técnico”. Como se ve, estas palabras ya preanuncian la emergencia de una redefinición de lazos entre universidad, sociedad y, por supuesto, poder. Diez años después, se lleva a cabo la Declaración de Sorbona en una reunión de ministros de educación de cuatro países europeos (Alemania, Italia, Francia y Reino Unido). Posteriormente (1999), 29 ministros de educación europeos firman la Declaración de Bolonia, que en marcha el proceso de igual nombre y en el que se asientan los fundamentos del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Actualmente, más de cuarenta países participan en el proceso de Bolonia. Aquellos países que formen parte del Convenio Cultural Europeo –firmado el 19 de diciembre de 1954 bajo los auspicios del Consejo de Europa– pueden ser miembros del EEES, siempre que declaren su intención de aplicar los objetivos del proceso de Bolonia en su propio sistema de enseñanza superior (Porta, 2011).

A la vez que afirmamos nuestra adhesión a los principios generales que subyacen en la declaración de la Sorbona, nos comprometemos a coordinar nuestras políticas para alcanzar en un breve plazo de tiempo, y en cualquier caso dentro de la primera década del tercer milenio, los objetivos siguientes, que consideramos de capital importancia para establecer el área europea de educación superior y promocionar el sistema europeo de enseñanza superior en todo el mundo: la adopción de un sistema de titulaciones fácilmente

comprensible y comparable, incluso a través de la puesta en marcha del Suplemento del Diploma, para promocionar la obtención de empleo y la competitividad del sistema de educación superior europeo.

Por la presente, nos comprometemos a conseguir estos objetivos –dentro del contexto de nuestras competencias institucionales y respetando plenamente la diversidad de culturas, lenguas, sistemas de educación nacional y de la autonomía universitaria– para consolidar el área europea de educación superior. Con tal fin, seguiremos los modos de cooperación intergubernamental, junto con los de las organizaciones europeas no gubernamentales con competencias en educación superior (Declaración conjunta de los Ministros de Europeos de Educación, 1999).

Tabla 6. Modos de Cooperación para la Educación Superior en Europa

1. Adopción de un sistema de grados académicos (titulaciones).
2. Adopción de un sistema basado en tres ciclos: grado, máster, doctorado.
3. Establecimiento de un sistema de acumulación y transferencia de créditos (ECTS).
4. Promoción de la movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y personal de administración y servicios.
5. Fomento de la cooperación europea en lo que respecta a la garantía de la calidad de la educación superior.
6. Fomento de la dimensión europea en la enseñanza superior.
Fuente: (Reunidos en Bolonia, 1999) Elaboración propia.

Sección 3. La Intervención del Estado en el derecho a la educación en Francia

La inspección

La inspección general

Además de sus tareas de evaluación y de animación del sistema educativo, la inspección general tiene el papel de informar y de aconsejar al ministro de la educación nacional. El cuerpo docente de la inspección general comprende:

- Los inspectores generales de la educación nacional.
- Los inspectores generales de la administración de la educación nacional.

La Inspección General de la Educación Nacional (IGEN) participa del control de los personales de inspección, dirección, enseñanza, educación y orientación; toma parte de su formación, su reclutamiento (participación a los jurados de concurso) y control de su actividad, así como de la evaluación del conjunto del sistema educativo.

Esta evaluación consiste en los establecimientos escolares, los tipos de formación, los contenidos de enseñanza, los programas, los métodos pedagógicos, los recursos puestos en obra y los resultados escolares. La Inspección General de la Educación Nacional hace, igualmente, conocer las prácticas innovadoras, en particular en materia pedagógica, y establece cada año un informe sobre el estado de la educación.

En el marco de sus competencias, la Inspección General de la Administración de la Educación Nacional (IGAEN) provee avisos y propuestas al ministro de la educación nacional. Tiene la misión de examinar y apreciar las estructuras de la red educativa, su adaptación a las necesidades de formación, los planes de equipamiento, el empleo de los personales, la organización y el funcionamiento material de los establecimientos y la gestión de los recursos financieros repartidos por el Ministerio.

De acuerdo con lo anterior, en este contexto, se puede establecer que el Estado francés interviene en la educación superior. No obstante, deja ciertas atribuciones y facultades a las instituciones de educación superior y controla lo relativo a la dirección, enseñanza, educación y orientación de los estudiantes.

Sección 4. Comparación de la Educación Superior en Colombia y en Francia

Tabla 7. Comparación de la Educación Superior en Colombia y en Francia

CARACTERÍSTICAS	FRANCIA	COLOMBIA
Cuenta el país con un Sistema de Evaluación y Acreditación	Cuenta con un sistema de evaluación.	Colombia cuenta con un sistema de evaluación y otro de acreditación que se articulan y que se complementan, siendo uno indispensable para el otro y que, en desarrollo de su reconocimiento, puede generar consecuencias en el otro sistema.
El sistema es oficial o privado (surge de ley o de la iniciativa privada)	El sistema es oficial. Ha sido creado por Ley del 26 de enero de 1984.	El sistema es oficial. CNA establecido por Ley 30 de 1992 Conaces, creada mediante Decreto 2230 de 2003, en los términos del artículo 45 de la Ley 489 de 1998.
Organismo responsable del sistema	El Comité Nacional de Evaluación de las instituciones públicas de carácter científico, cultural y profesional (CNE). La Ley del 10 de julio de 1989 hace del CNE una autoridad administrativa independiente que informa directamente al presidente de la república y, por consiguiente, no está bajo tutela del ministerio responsable de la educación superior.	Colombia cuenta con un Sistema Nacional de Acreditación, el cual se denominó CNA, Consejo Nacional de Acreditación. Acuerdos 04 y 06 de CESU (Consejo Nacional de Educación Superior). El que otorga las acreditaciones es el Ministro de Educación Nacional. La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –Conaces–. Actualmente, está organizada conforme a lo dispuesto en la Resolución 737 de 2008. Los dos son órganos asesores que económicamente dependen del Estado, específicamente el Ministerio de Educación Nacional.
La evaluación es obligatoria o voluntaria		El proceso realizado por la Conaces es obligatorio y se denomina registro calificado Norma Ley 1188 de 2008 y 1295 de 2010.
La acreditación es obligatoria o voluntaria		La realizada por el CNA para procesos de acreditación es voluntaria, al igual que su proceso de renovación de esta misma condición. Art. 53 Ley 30 de 1992.

La acreditación es temporal o definitiva	Si bien no acredita, las evaluaciones son periódicas.	La acreditación debe basarse en un proceso evaluativo. Tiene carácter temporal y se determina en el proceso de evaluación (Acuerdo 6 del CESU). El registro calificado es por siete años, exceptuando el reconocimiento de registro en virtud de la alta calidad, que supera los siete años. Ley 1188 de 2008.
La acreditación se vincula al financiamiento	No. Ni la legislación ni lo actuado hasta ahora por el CNE así lo indican	No se vincula directamente. Las instituciones acreditadas “disfrutan de las prerrogativas que para ellas establezca la ley”. Art. 53 Ley 30 de 1992. Igualmente, el registro calificado no se vincula con el financiamiento.
La acreditación otorga reconocimiento y validez nacional a los títulos	No	Sí
Funciones del ente acreditador o evaluador	El CNE es el encargado de la evaluación de las instituciones públicas de carácter científico, cultural y profesional: universidades, <i>écoles</i> y las grandes instituciones bajo tutela del ministro responsable de la educación superior. La evaluación del CNE llega a conclusiones y recomendaciones que no tienen carácter imperativo para la institución evaluada. Sin embargo, el CNE integra actualmente en su accionar una preocupación por el seguimiento. Para medir el impacto de su actuación en el funcionamiento de la institución evaluada, prevé un contacto con el equipo de dirección de la institución dentro de los doce o dieciocho meses posteriores a la publicación del informe de evaluación.	De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1306 de 2009, Conaces tiene las siguientes funciones: la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, sus programas académicos y demás funciones que le sean asignadas por el Gobierno Nacional.

Composición de los órganos asesores	<p>Decreto del 21 de febrero de 1985, el CNE tiene capacidad para organizar por sí mismo su actuación:</p> <p>El CNE está compuesto por diecisiete miembros, nombrados por el presidente de la república en Consejo de Ministros, por un periodo de cuatro años no renovables.</p> <p>Once miembros representan a la comunidad académica y científica (nominados de unas listas de once miembros cada una, propuestas respectivamente por los presidentes de las distintas secciones del <i>Comité national de la recherche scientifique, l'Institut de France</i>; cuatro miembros del Consejo Económico y Social (que es la tercera asamblea parlamentaria de Francia); un miembro del Consejo de Estado; un miembro del Tribunal de Cuentas. El Presidente del CNE es designado por el presidente de la república de entre los miembros del Comité. Cada dos años, se renueva la mitad de los miembros.</p>	
Periodo de los miembros asesores	El CNE por un periodo de cuatro años no renovables.	
Financiación	El CNE está financiado por el Estado con un presupuesto propio, el cual se contempla como un capítulo individualizado dentro de la Ley de Presupuestos.	

Fuente: Elaboración Propia.

Capítulo 5

Reforma de la ley 30 de 1992

En el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se propuso la reforma de la Ley 30 de 1992, la cual fue presentada por la Ministra de Educación de ese entonces Doctora Cecilia María Vélez White ante el Congreso de la República, el día 12 de abril de 2010. La cual tenía como fin inicialmente generar estrategias para la financiación de las universidades públicas en Colombia

Hoy en el país existen 32 universidades públicas con 23 seccionales, según el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior SNIES

Tabla 8. Oferta de la Educación Superior en Colombia de las Universidades Públicas

Nombre De La Institución	Naturaleza Jurídica	Departamento Del Domicilio	Ente Que Emite La Norma De Creación	Tipo Acto Administrativo De La Norma De Creación	Número De La Norma De Creación	Fecha De La Norma De Creación
Escuela Naval De Cadetes Almirante Padilla	Nacional	Bolívar	Gobierno Nacional	Decreto	793	06/07/1907
Universidad De Antioquia	Departamental	Antioquia	Asamblea	Ley	71	31/12/1969
Universidad De Caldas	Nacional	Caldas	Asamblea Departamental de Caldas	Ordenanza	6	24/05/1943
Universidad De Cartagena	Departamental	Bolívar	El Libertador Simón Bolívar.	Decreto	0	31/12/1969
Universidad De Córdoba	Nacional	Córdoba	Congreso de Colombia.	Ley	37	03/08/1966
Universidad De Cundinamarca-Udec	Departamental	Cundinamarca	Asamblea Departamental de Cundinamarca.	Ordenanza	45	19/12/1969
Universidad De La Amazonia	Nacional	Caquetá	Congreso de Colombia	Ley	60	30/12/1982

Nombre De La Institución	Naturaleza Jurídica	Departamento Del Domicilio	Ente Que Emite La Norma De Creación	Tipo Acto Administrativo De La Norma De Creación	Número De La Norma De Creación	Fecha De La Norma De Creación
Universidad De La Guajira	Departamental	Guajira	Gobierno Departamental de la Guajira.	Decreto	523	12/11/1976
Universidad De Los Llanos	Nacional	Meta	Gobierno Nacional	Decreto	2513	25/11/1974
Universidad De Nariño	Departamental	Nariño	Gobernación de Nariño	Decreto	49	07/11/1904
Universidad De Pamplona	Departamental	Norte De Santander	Gobernación del Norte de Santander.	Acta	1	23/11/1960
Universidad De Sucre	Departamental	Sucre	Asamblea Departamental de Sucre	Ordenanza	1	24/11/1977
Universidad Del Atlántico	Departamental	Atlántico	Asamblea Departamental del Atlántico	Ordenanza	42	15/06/1946
Universidad Del Cauca	Nacional	Cauca	Gobierno Nacional	Decreto	0	31/12/1969
Universidad Del Magdalena	Departamental	Magdalena	Asamblea Departamental del Magdalena.	Ordenanza	5	27/10/1958
Universidad Del Pacifico	Nacional	Valle Del Cauca	Congreso de la Republica.	Ley	65	14/12/1988
Universidad Del Quindío	Departamental	Quindío	Concejo Municipal de Armenia.	Acuerdo	23	14/10/1960
Universidad Del Tolima	Departamental	Tolima	Asamblea Departamental del Tolima	Ordenanza	5	21/05/1945
Universidad Del Valle	Departamental	Valle Del Cauca	Asamblea Departamental del Valle	Ordenanza	12	11/06/1945
Universidad Distrital-Francisco José De Caldas	Municipal	Bogotá D.C	Concejo de Bogotá	Acuerdo	10	05/02/1948
Universidad Industrial De Santander	Departamental	Santander	Asamblea Departamental de Santander	Ordenanza	83	22/06/1944
Universidad Militar-Nueva Granada	Nacional	Bogotá D.C	Congreso de la Republica	Decreto Ley	84	23/01/1980
Universidad Nacional Abierta Y A Distancia Unad	Nacional	Bogotá D.C	Congreso de Colombia	Ley	52	07/07/1981
Universidad Nacional De Colombia	Nacional	Bogotá D.C	Congreso de la Republica	Ley	66	31/12/1969

Nombre De La Institución	Naturaleza Jurídica	Departamento Del Domicilio	Ente Que Emite La Norma De Creación	Tipo Acto Administrativo De La Norma De Creación	Número De La Norma De Creación	Fecha De La Norma De Creación
Universidad Pedagógica Nacional	Nacional	Bogotá D.C	Gobierno Nacional.	Decreto	197	01/02/1955
Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia - Uptc	Nacional	Boyacá	Gobierno Nacional	Decreto	2655	10/10/1953
Universidad Popular Del Cesar	Nacional	Cesar	Congreso de Colombia.	Ley	34	19/11/1976
Universidad Popular Del Cesar	Nacional	Cesar	Congreso de Colombia.	Ley	34	19/11/1976
Universidad Sur colombiana	Nacional	Huila	Congreso de la Republica	Ley	13	30/01/1976
Universidad Tecnológica De Pereira – Utp	Nacional	Risaralda	Congreso de la Republica.	Ley	41	15/12/1958
Universidad Tecnológica Del Choco-Diego Luis Córdoba	Nacional	Choco	Congreso de Colombia	Ley	38	18/11/1968
Universidad-Colegio Mayor De Cundinamarca	Nacional	Bogotá D.C	Congreso de Colombia.	Ley	48	17/12/1945

Fuente: Elaboración propia.

En el momento en que el Gobierno Nacional hace esta propuesta se empiezan a sentar voces de protesta de parte de las instituciones de educación superior de carácter público, en razón a que sus recursos son significativamente inferiores, siendo que los estándares de calidad en la educación colombiana son exigidos de la misma manera para universidades públicas como para las Instituciones de educación privadas; con lo cual la reforma encuentra una barrera inicial.

Tabla 9. Oferta de las Instituciones de la Educación Superior en Colombia

Nombre de la institución	Principal o seccional	Naturaleza jurídica	Carácter académico	Departamento del domicilio
Centro de Educación Militar – CEMIL	Principal	Nacional	Institución universitaria/escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas - IES CINOC	Principal	Departamental	Institución Técnica Profesional	Caldas
Colegio mayor de Antioquia	Principal	Municipal	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Antioquia
Colegio Mayor de Bolívar	Principal	Municipal	Institución Tecnológica	Bolívar
Colegio Mayor del Cauca	Principal	Departamental	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Cauca
Conservatorio del Tolima	Principal	Departamental	Institución Universitaria/escuela Tecnológica	Tolima
Dirección Nacional de Escuelas	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Escuela Militar de Suboficiales sargento Inocencio Chinca	Principal	Nacional	Institución Tecnológica	Cundinamarca
Escuela de Comunicaciones	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Cundinamarca
Escuela De Formación De Infantería De Marina	Principal	Nacional	Institución Tecnológica	Sucre
Escuela De Ingenieros Militares	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Escuela De Inteligencia Y Contrainteligencia Brigadier General Ricardo Charry Solano	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Escuela De Logística	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Escuela De Postgrados De La Fuerza Aérea Colombiana Capitán José Edmundo Sandoval – Epfac	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C

Nombre de la institución	Principal o seccional	Naturaleza jurídica	Carácter académico	Departamento del domicilio
Escuela De Suboficiales De La Fuerza Aérea Andrés M. Díaz	Principal	Nacional	Institución Tecnológica	Cundinamarca
Escuela Militar De Aviación Marco Fidel Suarez	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Valle Del Cauca
Escuela Militar De Cadetes General José María Córdova	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Escuela Nacional Del Deporte	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Valle Del Cauca
Escuela Naval De Suboficiales Arc Barranquilla	Principal	Nacional	Institución Tecnológica	Atlántico
Escuela Superior De Administración Publica- Esap-	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Escuela Superior De Guerra	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Escuela Superior Tecnológica De Artes Debora Arango	Principal	Municipal	Institución Tecnológica	Antioquia
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Institución Universitaria Antonio José Camacho	Principal	Municipal	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Valle Del Cauca
Institución Universitaria Bellas Artes Y Ciencias De Bolívar	Principal	Departamental	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bolívar
Institución Universitaria De Envigado	Principal	Municipal	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Antioquia
Institución Universitaria Pascual Bravo	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Antioquia
Instituto Caro Y Cuervo	Principal	Nacional	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Bogotá D.C
Instituto De Educación Técnica Profesional De Roldanillo	Principal	Departamental	Institución Técnica Profesional	Valle Del Cauca
Instituto Departamental De Bellas Artes	Principal	Departamental	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Valle Del Cauca

Nombre de la institución	Principal o seccional	Naturaleza jurídica	Carácter académico	Departamento del domicilio
Instituto Nacional De Formación Técnica Profesional - Humberto Velásquez García	Principal	Departamental	Institución Técnica Profesional	Magdalena
Instituto Nacional De Formación Técnica Profesional De San Andrés	Principal	Nacional	Institución Técnica Profesional	San Andrés Y Providencia
Instituto Nacional De Formación Técnica Profesional De San Juan Del Cesar	Principal	Nacional	Institución Técnica Profesional	Guajira
Instituto Superior De Educación Rural-Iser-	Principal	Departamental	Institución Tecnológica	Norte De Santander
Instituto Técnico Agrícola Ita	Principal	Municipal	Institución Técnica Profesional	Valle Del Cauca
Instituto Técnico Nacional De Comercio Simón Rodríguez – Intenalco	Principal	Nacional	Institución Técnica Profesional	Valle Del Cauca
Instituto Tecnológico De Electrónica Y Comunicaciones-Itec-	Principal	Nacional	Institución Tecnológica	Bogotá D.C
Instituto Tecnológico De Soledad Atlántico	Principal	Departamental	Institución Tecnológica	Atlántico
Instituto Tecnológico Del Putumayo	Seccional	Departamental	Institución Tecnológica	Putumayo
Instituto Tecnológico Metropolitano	Principal	Municipal	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Antioquia
Instituto Tolimense De Formación Técnica Profesional	Principal	Nacional	Institución Técnica Profesional	Tolima
Instituto Universitario De La Paz	Principal	Departamental	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Santander
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	Principal	Departamental	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Antioquia
Servicio Nacional De Aprendizaje-Sena-	Principal	Nacional	Institución Tecnológica	Bogotá D.C
Tecnológico De Antioquia	Principal	Departamental	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Antioquia
Unidad Central Del Valle Del Cauca	Principal	Municipal	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	Valle Del Cauca
Unidad Técnica Profesional De Sevilla-Uniteps-	Principal	Municipal	Institución Técnica Profesional	Valle Del Cauca
Unidades Tecnológicas De	Principal	Departamental	Institución Tecnológica	Santander

Nombre de la institución	Principal o seccional	Naturaleza jurídica	Carácter académico	Departamento del domicilio
Santander				

Fuente: Elaboración propia

Fuente: SNIES

Igualmente las Instituciones de Educación Superior y Universidades Privadas consideran importante que esta reforma toque otros aspectos en cuanto al servicio de la educación superior específicamente en lo relacionado con la autonomía universitaria.

Pero dentro de este proceso hay varios actores que igualmente proporcionan diferentes puntos de vista en relación con lo que debe ser una reforma a la educación ya que la Ley 30, puede estar en algunos aspectos corta frente a las necesidades y perspectivas de la educación en el país, como el Banco Mundial, hay otros actores que consideran que es necesario actualizar la Ley ya que tiene 22 años y se encuentra obsoleta en relación con la estructura educativa que ha evolucionado, ya que hoy existen instituciones impensables para

ese momento como el Viceministerio de Educación Superior, el ICETEX como banco de segundo piso y el ICFES como ente evaluador de la educación en el país, aumento de las universidades e instituciones de educación superior, crecimiento de la demanda de programas de formación, el fortalecimiento de Colciencias.

El Gobierno en la discusión que se dio en torno a la reforma consideró que la misma debía fundamentarse en tres puntos fundamentales para el desarrollo de la educación en Colombia que eran: 1) la necesidad inmediata de modernizar el sistema; 2) la importancia de buscar incentivos que permitan mayores impactos en la formación e investigación universitaria y en los principales problemas colombianos, y 3) la obligación de dar soluciones de largo plazo a una serie de problemas estructurales en cobertura, calidad y financiación, con los argumentos de que países como China o Corea del Sur, en los que sus habitantes hasta hace unas décadas no gozaban de altos niveles de vida, han generado grandes cambios sociales, económicos y culturales, fundamentados en un modelo de desarrollo que relaciona estrechamente la educación superior.

Por lo cual, en una segunda propuesta de reforma, se propusieron temas como el de inyección de capital privado, autonomía universitaria y se dio continuidad a la financiación de las Universidades Públicas, lo cual generó una conmoción al interior del país ya que la gente no tenía información completa y clara de lo que sería esta nueva ley, además de las múltiples quejas del porqué la misma no había tenido en cuenta la comunidad, por lo que el Ministerio debía retirar nuevamente el proyecto de ley.

El Ministerio de Educación realizó entonces 28 foros regionales acompañado el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) con el objetivo de consolidar un proyecto de reforma a la educación superior, y habilitó en su página web un foro virtual, en estos espacios se dio participación a toda persona

que estuviere interesada en el tema, lo cual concluyo con un nuevo proyecto que se modificó en un 60 por ciento en el texto inicial.

La propuesta se centra en 4 aspectos fundamentales:

I. Calidad.

II. Cobertura, acceso y permanencia.

III. Pertinencia de la educación superior.

IV. Transparencia

Y los puntos de la reforma versan sobre las siguientes propuestas:

✓ Universidades

La propuesta modifica estructuralmente la tipología del sistema y las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias pasarían a ser instituciones de educación superior, y las universidades seguirían siendo universidades.

- Se crea un nuevo mecanismo de “registro calificado”.
- Continúan los procesos de acreditación, cuyo manejo sería del Consejo Nacional de Acreditación, manteniendo su carácter voluntario, pero con obligatoriedad para las universidades.

✓ La investigación

Colciencias integrará el CESU, ya que un representante de los investigadores, elegido entre los directores de grupos de investigación pertenecientes a los dos más altos niveles de la clasificación de grupos establecida por Colciencias, tendrá asiento en este órgano asesor.

Se abre la posibilidad para que los centros e institutos dedicados a la investigación, puedan ofrecer, previo convenio con Instituciones de Educación Superior programas de posgrado.

✓ Animo de lucro.

Se autoriza a que las universidades e Instituciones de Educación Superior, tengan inversión de capital del sector privado. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales podrán realizar aportes adicionales a las Instituciones de Educación Superior públicas destinados a financiar proyectos de inversión que estén dirigidos al mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio. Dichos aportes no tendrán carácter recurrente.

El Gobierno Nacional creará una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Educación Nacional, que operará bajo la razón social de Sociedad de Fomento a la Inversión Privada en Educación Superior (FOMINVEST), constituida como sociedad anónima y cuyo principal objetivo será actuar como instancia estructuradora de proyectos para vincular capital privado a la prestación del servicio público de educación superior.

FOMINVEST estará integrado por la asamblea general de accionistas, que será su máximo órgano de gobierno; la junta directiva, en la que tendrán asiento cinco miembros principales con sus respectivos suplentes, designados por la asamblea; y el gerente general, nombrado por la junta directiva, quien será el representante legal.

✓ Inspección y Vigilancia

Fortalece el sistema de inspección y vigilancia realizado por el Ministerio y se establece entre otros aspectos temas como la posibilidad del Estado de tomar posesión de las IES que incumplan los compromisos de asegurar la prestación del servicio educativo.

En el Registro Público Nacional de la Educación Superior se registraran las sanciones y medidas correctivas que el Ministerio de Educación Nacional imponga a las Instituciones de Educación Superior o a sus directivos hasta por un plazo máximo de diez (10) años.

✓ Autonomía Universitaria

Limita la autonomía universitaria siendo demasiado reglamentarista, además se genera un articulado que trata de las instancias y controles que deben darse para la operación de entidades con ánimo de lucro, y otro capítulo dedicado a lo que se ha llamado buen gobierno, como una manera de obtener instrumentos jurídicos para la rendición de cuentas y control de los Consejos Directivos o Superiores.

✓ Metodologías de los programas

La nueva ley reglamenta la posibilidad de que las Instituciones de Educación Superior establezcan las modalidades en las que desarrollen sus programas académicos, en virtud de su autonomía universitaria. Lo que significaría que desaparece la actual división de la metodología de los programas que actualmente son presenciales, a distancia y virtuales desaparecerían.

✓ ICETEX

Se desea que por ley el ICETEX siga manejando la política de interés que actualmente desarrolla el gobierno de 0 interés en los créditos, además de beneficios de manutención para los beneficiarios y alternativas de pago de largo plazo, una vez se gradúe el estudiante. Se proyecta igualmente que los recursos destinados para becas, subsidios o créditos educativos, deberán ser trasladados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), adquiriendo así la dimensión de mega institución crediticia del Estado para el tema educativo.

Así mismo, se propone condonar las deudas a los mejores estudiantes en las pruebas Saber – Pro.

Conclusiones

El ordenamiento jurídico colombiano y sus diferentes actores se han pronunciado frente a la problemática de la educación y la necesidad de garantizar este derecho a cada uno de los ciudadanos colombianos.

La educación superior viene sufriendo un proceso de internacionalización que obliga al Estado a ajustar su ordenamiento para poder sentar las bases de una política educativa que permita hacer efectivo el intercambio de ciencia y tecnología, ofrecer programas con mayor pertinencia, mejorar los estándares de calidad y de acreditación con base en otros sistemas educativos y facilitar la movilidad profesional, necesaria para el desarrollo económico y social del país.

Aunque la autonomía universitaria le permite a las instituciones darse su propia reglamentación, se evidencia la necesidad de revisar estas normativas con el fin de determinar si se encuentran inmersas dentro del límite que consagra la Constitución Política, es decir verificar que la autonomía no se sobreponga a los derechos fundamentales de las personas. En últimas, la autonomía universitaria debe ser una garantía tanto para las instituciones como para los estudiantes y la comunidad educativa que la integran.

En cuanto a la autonomía financiera se sostiene que no existe esta verdaderamente en la educación superior pública, por cuanto está sujeta a las disposiciones establecidas por el Gobierno a través del presupuesto nacional y las directrices dispuestas por el Ministerio de Educación Nacional, lo que se podría ampliar a las universidades colombianas en general.

Se identifica que, en cuanto a la autonomía financiera de las universidades públicas, ella afronta dificultades que se concentran en la altísima carga pensional y el incremento de la planta docente; otro inconveniente está relacionado con las transferencias que realiza el Gobierno Nacional a las universidades públicas como parte del presupuesto nacional y las decisiones que toma el ejecutivo relacionadas con la decisión sobre el porcentaje que se les asignará, el cual resulta menor a sus obligaciones, las cuales tampoco pueden ser cubiertas por los ingresos que perciben las universidades. La posibilidad de las universidades públicas de organizar su régimen financiero y determinar en qué se invierten los dineros públicos implica que las modalidades de contratación de su personal docente y administrativo difiera entre unas y otras.

La potestad que otorga la ley, a través de la relación autonomía universitaria–autonomía financiera, también trae consigo no solo un beneficio sino también un compromiso y responsabilidad, ya que es deber de las IES garantizar que esos recursos sean administrados adecuadamente.

Existe un modelo de aseguramiento de la calidad en Colombia a cargo del Ministerio de Educación Nacional, que requiere ajustes en cuanto a una real definición de sus actores, tales como instituciones, programas de pregrado y de posgrado y de personas.

Es preciso reevaluar el proceso de enseñanza aprendizaje que impera desde la educación básica, con el fin de garantizar que en todos sus niveles existe una real vinculación entre la educación, el desarrollo científico y tecnológico y el desarrollo socioeconómico de su contexto.

Las evaluaciones de calidad para la educación superior implican concentrar esfuerzos en la pertinencia de los programas que se ofertan, así como la preferencia de la educación universitaria sobre la técnica y

tecnológica, tanto en la demanda estudiantil como en la oferta institucional. Un elemento común, en los distintos diagnósticos sobre el tema, es que en Colombia la pirámide de la formación terciaria está invertida: existe una proporción inversa entre profesionales, técnicos y tecnólogos.

El proceso de ajuste y mejoramiento de la educación en Colombia implica aumentar las posibilidades de investigación con el fin de poder llegar a tener profesionales posgraduados con posibilidades de impactar el medio científico y laboral.

En cuanto a la estructura administrativa disponible para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y aseguramiento de la calidad de la educación superior, es evidente que es insuficiente y sufre de descoordinación, falta de normatividad y duplicidad de funciones que afectan el proceso de evaluación y la aplicación de sistemas efectivos de control y vigilancia.

La consolidación de la calidad educativa requiere de la participación activa de las instituciones educativas, los maestros, los padres de familia y la sociedad en general, con el propósito común de poner en marcha un sistema de mejoramiento continuo de la calidad a partir de los siguientes tres elementos: 1) la definición y difusión de estándares educativos; 2) la socialización de los resultados de un sistema de evaluaciones periódicas y 3) la formulación de planes de mejoramiento propuestos desde las instituciones educativas.

El ciclo de evaluación y mejoramiento se materializa en las instituciones educativas. Por lo anterior es preciso definir y socializar las normas y políticas educativas, consolidar un sistema de evaluación permanente y formular planes de mejoramiento y seguimiento con el fin de hacer efectivo el sistema y los proyectos educativos.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, conformado por tres subsistemas relacionados entre sí, dedicados a la información evaluación y fomento, debe suministrar los insumos necesarios para formular políticas públicas de calidad, que armonicen los subsistemas de evaluación de calidad, es decir la verificación de cumplimiento de condiciones de calidad por parte del Estado y la verificación voluntaria por parte de la institución de la adopción y existencia de un modelo que permita la estructuración de procesos evaluativos, así como la aplicación de planes de mejoramiento institucional y de sus programas.

El desarrollo del análisis a partir del derecho comparado del sistema colombiano y el francés se aprecian similitudes y diferencias que apuntan a criterios en torno al gobierno y autonomía, financiamiento y evaluación de la calidad, partiendo del carácter centralizado o no del sistema educativo.

La educación superior en Colombia trae consigo todo un escenario de derechos y deberes para sus actores, pero solo cuando las instituciones, los estudiantes y el Estado sean coherentes y consientes del rol de cada uno y su responsabilidad frente al sistema, el esquema de aseguramiento de la calidad y los estudiantes, lograrán generar un cambio que afecte el desarrollo del país.

La autonomía universitaria en sus entornos no es absoluta y que académicamente tiene la limitación de la constitución y los derechos fundamentales, en lo referente a la financiero las universidades e instituciones públicas tiene una dependencia del Estado por los recursos ya que no soy autodependientes y por más de que quieran desarrollar planes y proyector entorno a la calidad hay compromisos como los pensionales que complican su administración.

El derecho a la educación en Francia es uno de los más trascendentes en la historia occidental contemporánea, de tal modo que dentro de sus

aportes se encuentran la separación del servicio educativo, que en principio se encontraba en la Iglesia, para que lo ofertara el Estado casi de forma exclusiva. En un repaso histórico de Francia, las Universidades son creadas desde los siglos XII y XIII, en donde el modelo de educación medieval se daba una fusión entre el fenómeno religioso, donde el Estado privilegiaba la enseñanza religiosa, en Colombia surgen en el siglo XVI, y el control civil de la educación superior se da con la expulsión de los jesuitas en 1728.

Posteriormente a la Revolución Francesa se instituye a la educación como un derecho fundamental, y se da el proceso en que el Estado asume la enseñanza como un servicio público, bajo su total tutela, quitándole a la Iglesia la prestación de dicho servicio.

A finales del siglo XIX se da el laicismo, la obligatoriedad y la gratuidad de la escuela, se crean y se fortalecen las academias y los institutos que querían forjar a los burócratas de la época además a principios del siglo XX se le abren las puertas de la Universidad. En Colombia se da un periodo que se conoce como la “Universidad Republicana” entre los años 1823-1846 en donde se promovieron las reformas de Santander –que retomaba el modelo napoleónico de formar buenos ciudadanos- y se continuó con el modelo borbónico de educación, en cuanto al control.

En la Constitución de 1886 en Colombia, se hablaba de la libertad de enseñanza (la palabra educación no se encuentra en dicho texto constitucional), y se establecía que la enseñanza primaria es la única que constitucionalmente era gratuita en las escuelas del Estado, y definía su obligatoriedad en el grado que determinara la ley.

Uno de los procesos más notables en la época contemporánea francesa, es que se descentralizó la educación, en el sentido que se pasa del poder central al poder local (en este caso a las municipalidades), en el que se

intenta taxativamente reducir el bache entre la calidad en las instituciones del orden urbano y las rurales, y además promovía un rompimiento entre la educación ofrecida a las diferentes clases sociales, sin mucho éxito tras la reforma.

Así mismo se crearon instancias independientes para la vigilancia y control, apuntalado por la normativa de la Unión Europea en el sentido que se busca en esta directriz que: haya igualdad de oportunidades, los estudiantes acaben con éxito sus estudios y que se tenga una base común de conocimientos.

En Francia existe un “Código de la educación” que agrupa legislación y reglamentaciones relativas a la enseñanza primaria, secundaria y superior, en Colombia no se observa tal especificidad, ya que el derecho a la educación está difuminado en Constitución y leyes relativas a dicho tópico.

Como paralelo entre Francia y Colombia se encontró que: Mientras en Francia cuenta con un sistema de evaluación, Colombia tiene uno de evaluación y otro de acreditación; tanto como en Colombia como en Francia dicho sistema es oficial; el Organismo responsable del sistema en Francia es el Comité Nacional de Evaluación (CNE) y en Colombia está el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES); la evaluación es obligatoria en ambos países, pero la acreditación sólo existe en Colombia y en ambos países se hace periódicamente; mientras que para Francia la acreditación no otorga reconocimiento y validez nacional a los títulos, en Colombia sí lo hace; y la financiación de los entes mencionados lo hace el Estado.

Por otro lado, se presenta la Reforma de la ley 30 de 1992, en la administración de Álvaro Uribe Vélez, la cual tenía como fin inicialmente

generar estrategias para la financiación de las universidades públicas en Colombia, se reseña que a la fecha existen 32 universidades públicas con 23 seccionales. Se generaron protestas en algunas instituciones de educación superior pública porque reciben recursos escasos frente a otras instituciones del mismo orden, las universidades privadas solicitan que se amplíe la autonomía, de hecho el Banco Mundial –como actor multilateral– sugiere una reforma profunda a la educación, ya que hay instituciones con funciones que trascendieron la utilidad planteada hace 22 años.

La reforma inicialmente planteó 3 ejes fundamentales a saber: el primero de ellos es la modernización del sistema, el segundo proponía incentivos que busquen impactar las funciones sustanciales de la formación y la investigación universitarias y en tercer lugar, solventar problemas de calidad, cobertura y financiación para así ser más competitivos a nivel internacional.

Dos cosas generaron un altísimo debate como lo fueron el tema de inyección de capital privado, la opinión pública no tenía información suficiente acerca de la reforma y que no se tenía en cuenta a la comunidad académica para el proyecto legislativo, lo que impulsó un rechazo casi inmediato a la reforma.

A pesar de la realización de muchos foros regionales, la modificación del texto original en un 60%, y que girara en 4 ejes: Calidad, Cobertura, acceso y permanencia, Pertinencia de la educación superior y Transparencia, la reforma finalmente no prosperó.

Sugerencias

Actualmente los actores que intervienen en el sistema educativo del país públicos o privados, responde a unos intereses propios, y cada uno hace valer sus derechos con los elementos dados por la Carta Magna, pero en realidad se ha olvidado el fin y animus que promulgaron al momento de su creación como es su ánimo de lucro (ninguno) y la función social que se realiza por ser un servicio público, y un derecho fundamental, hoy la educación en nuestro país es un negocio, en donde todos tenemos derechos pero parece que ninguno tiene deberes y eso imposibilita que el país tenga oportunidades de mayor desarrollo. Sería importante que entendiéramos en el sistema educativo no en nosotros sino en todos.

Los límites no son malos, los derechos de unos terminan cuando empiezan los de los otros y esto también aplica para las universidades e instituciones universitarias de carácter público, entender que hay normas tanto para las estudiantes como para los claustros de formación, facilita la convivencia y los procesos de formación, deben ser más claros los procesos de ingreso a la educación superior de los estudiantes para que entiendan cuáles son los derechos y cuáles son sus responsabilidades, y esto también debe ser igualmente claro para los centros de formación.

La financiación de la educación no es un tema de primer orden en la política pública, desafortunadamente con un nivel creciente de compromisos administrativos, académicos y financieros de las universidades públicas y sin el correcto y adecuado apoyo a ellas en algún momento puede haber el riesgo de su

desaparición, tanto es que en este trabajo se citan casos de Universidades quebradas, es importante que el Estado y las universidades piensen en una estrategia conjunta que le permita a las universidades generar recursos que realmente garanticen su auto sostenibilidad.

Bibliografía

Acción de tutela contra particulares/Servicio público de educación, Sentencia No. T-492 (Corte Constitucional 12 de Agosto de 1992).

Acción de Tutela instaurada por Yira Ossa Padilla, T- 083 (Corte Constitucional 2009 de febrero de 2009).

Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación . (2004). Libro Blanco. Título de grado enlogopedia. Madrid: Universidad de Complutense de Madrid.

Alexy, R. (1993). Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alexy, R. (1995). Teoría del Discurso y Derechos Humanos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente . (07 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Constitución Política de Colombia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gaceta del Congreso.

Asociación Colombiana de Universidades. (1997). Financiamiento de la Educación Superior 1996 - 1997. Bogotá: ASCUN.

Asociación Colombiana de Universidades. (1997). Memorias del Programa de Financiamiento de la Educación Superior 1996 - 1997 . Bogotá: ASCUN.

Autonomía Universitaria y Derecho a la Educación , Sentencia T-276 (Corte Constitucional 16 de abril de 2009).

Autonomía Universitaria, Sentencia T 500/99 (Corte Constitucional 12 de julio de 1999).

Autonomía Universitaria -Definición, Sentencia C-926 (Corte Constitucional 6 de septiembre de 2005).

Autonomía Universitaria -Definición y naturaleza jurídica/Autonomía Universitaria -Alcance y contenido, Sentencia T-689 (Corte Constitucional 1 de Octubre de 2009).

Autonomía Universitaria y Derecho a la Educación , Sentencia T-276 (Corte Constitucional 16 de abril de 2009).

Barbosa Cardona, O. (2004). Universidad y Desarrollo Local Una Lectura Desde la ESAP. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Benítez, M. d. (1993). Estado y Educación en las Sociedades Europeas. Revista iberoamericana de educación, 1-10.

Bernal, A. B. (2005). Autonomía Universitaria. Desarrollo e Impacto del Concepto en Colombia . Medellín: Fondo Editorial Biogénesis.

Bourdieu, P., Passeron, J., Melendres, J., & Subirats, M. (1981). La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza. . Barcelona: Laia.

Calderón, C. N. (1997). Autonomía Universitaria: Posibilidades de ser de la Universidad. En A. C. Universidades, Los Alzances de la Autonomía Universitaria en la Sentencia N° C-220 de 29 de abril de 1997 (págs. 47-49). Bogotá: ASCUN.

Carrera, Á. c. (2003). Los Derechos Polémicos. Bogotá: Ediciones de los Profesionales .

Casassus, J. (1999. No. 21). Descentralización de la Gestión a las escuelas y Calidad de la Educación: ¿Mitos o Realidades? Propuesta Educativa, 89-95.

Cepeda, M. J. (1992). Los Derechos Fundamentales en la Constitución de 1991 . Bogotá: Temis.

Civitas Ediciones. (2006). Enciclopedia Jurídica Básica. Volumen II. Madrid: Civitas.

Cobo, J. M. (1979). La enseñanza Superior en el mundo. Estudio Comparativo e Hipotesis. Madrid: Narcea.

Congreso de la República. (16 de Junio de 2011). Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 - 2014 . Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gaceta Oficial.

Congreso de la Republica de Colombia. (28 de diciembre de 1992). Ley 30 de 1992 "Por el cual se organiza el servicio público de la educación superior". Bogotá, Colombia.

Croce, A. C. (2001). Noción de la Política Pública. Políticas Públicas de Educación: Estado y ONGs, 188.

Declaración conjunta de los Ministros de Europeos de Educación. (1999). Bolonia.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10, 27, 38 y 129 de la Ley 1151 de 2007 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", C - 508 (Corte Constitucional 21 de mayo de 2008).

Departamento Nacional de Planeación. (1993). Misión Nacional Para la Modernización De La Universidad Pública. Bogotá.

Derecho a la Educación -Fundamental/Derecho a la Educación -Núcleo esencial, Sentencia T-491 (Corte Constitucional 6 de junio de 2003).

Derecho a la Intimidad Personal y Familiar-Comunidad religiosa/Libertad de Cultos-Utilización de instrumentos técnicos/Libertad de Cultos-Límites, Sentencia T-1692 de 2000 (Corte Constitucional 7 de Diciembre de 2000).

DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación/Juez De Tutela/Derecho A La Educacion/Autonomia Universitaria, Sentencia No. T-002 (CORTE CONSTITUCIONAL 8 de Mayo de 1992).

Díaz González, T. (1974). Autonomía Universitaria. Pamplona: Eunsa Ediciones Universidad De Navarra.

Dirección General de Bachillerato. (2011). DGB.MX. Obtenido de www.dgb.sep.gob.mx/tramites/revalidacion/Estruc_sist_edu/Estud-FRANCIA.pdf

Duarte, H. J., & Villa, C. L. (1997). Hacia un nuevo sistema de financiamiento de la universidad pública colombiana. Revista Colombiana de Educación, P - 39.

- Enciclopedia Jurídica Básica vol. II. (2006). Madrid: Civitas.
- Eurorail. (2011). Eurai.org. Recuperado el 07 de 10 de 2011, de www.eurorail.org/PDF/pdf%20seminar%20Karlsruhe/Karlsruhe-Situation%20in%20FRANKREICH-definitiv_ES.pdf
- Expediente T-147493, T - 101 de 1998 (Corte Constitucional T - 101 de 1998 24 de noviembre de 1998).
- Fix-Zamudio, H. (2001). Metodología, docencia e investigación jurídicas. Barcelona: Porrúa.
- Giraldo, U., Abad , D., & Diaz, E. (2005). Bases para un Política de Calidad de la Educación Superior en Colombia. Consejo Nacional de Acreditación, Documento Electrónico.
- Gómez Campo, V. M. (2004). Gobierno y Gobernabilidad en las Universidades Públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.
- Gutierrez , J. H., & Cardenas, M. L. (2004). "Fortalecimiento Institucional De Las les Privadas Del País". Bogotá: SECRETARIA GENERAL- GRUPO DE PROCESOS EDITORIALES.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación. . México: Editorial Mc Graw Hill.
- Inhibición de la Corte Constitucional -Norma derogada que no produce efectos jurídicos, Sentencia C-507 (Corte Constitucional 21 de Mayo de 2008).
- Iriarte Diaz-Granados, F., Cantillo, K., & Polo, A. (2010). Relación entre el nivel de pensamiento y el estilo cognitivo dependencia-independencia de campo en estudiantes universitarios. Psicología desde el Caribe.
- Lawson, A. E. (1978). The development and validation of a classroom test of formal reasoning . Journal of Research in Science Teaching, 15(1), 11-24.
- Luño, A. E. (1998). Sobre la universalidad de los derechos humanos: Anuario de filosofía del derecho. 15, 95-110.
- Maille, D. (julio de 2007). Francia - OEI. Recuperado el 27 de 06 de 2011, de Francia - OEI: www.oei.es/salactsi/Francia.pdf

Márquez, A. D., & Marquina, M. (1997). Evaluacion, Acreditacion, Reconocimiento De Titulos Y Habilitacion. Recuperado el 04 de 07 de 2011, de Evaluacion, Acreditacion, Reconocimiento De Titulos Y Habilitacion: http://www.fceia.unr.edu.ar/inicio/images/PDF/Evaluacion_acred.pdf

Mayeur, F. (1993). La pedagogia en el siglo XVII hasta nuestros días. La enseñanza secundaria y superior. Ciudad de Mexico, Mexico: Fondo de Cultura Economica .

Ministere Des Affaires Étrangères. (s.f.). France Diplomatie. Recuperado el 03 de junio de 2011, de El Centralismo Cuestionado: www.diplomatie.gouv.fr/es/article_imprim_php3?id_article=29

Ministerio de Edcación Nacional . (2012). Educación Superior N° 20. Bogotá: Ministerio de Edcación Nacional .

Ministerio de Educación Nacional. (2003a). Plan Sectorial 2006-2010. Bogotá: Quebecor World.

Ministerio de Educación Nacional. (2008). Revolución Educativa: Plan Sectorial 2006 -2010. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (2009). Algunas reflexiones sobre la situación financiera de la Universidad Nacional. Bogotá: Impresora Nacional .

Ministerio de Educación Nacional. (23 de 07 de 2010). Ministerio de Educación Nacional. Recuperado el 10 de 10 de 2011, de Comentarios a la política pública sobre educación superior por ciclos secuenciales y complementarios: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-239511.html>

Ministerio de Educación Nacional. (2010 b). Revolución educativa (2002-2010). Acciones y lecciones. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (S. F.). Orientaciones para el desarrollo de competencias básicas (Documento de Trabajo). Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Miñana Blasco, C., & Rodríguez, J. G. (2011). Calidad, evaluación y acreditación en la educación superior: a proposito de un proyecto de reforma en Colombia . Pensamiento Jurídico(31), 155-185.

Molina, C., & Cifuentes, A. (1989). Sistema Universitario Estatal: Componente Financiero. Bogotá: Fedesarrollo.

Mora Osejo, H. (1992). Observaciones del Consejo de Estado Sobre la Acción de Tutela. Politeia No. 8.

Muller, P. (2002). Las Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Muñoz, V., Takayanagui, A., Marúm, E., Dias Sobrinho, J., Fernandez Lamarra, N., Lopez Segrera, F., y otros. (2012). La acreditación de la educación superior en Iberoamérica. . United States of America: Red de académicos de Iberoamérica. .

Nacional, M. d. (2003). La Revolución Educativa Plan Sectorial 2002-2006. Bogotá: Quebecor World.

Orlas, C. G. (2011). Lineamientos de Políticas Institucionales de la Universidad Tecnológica de Pereira Para el Desarrollo Regional. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.

Perdomo, R. (2007). Metodología de la investigación jurídica. . Bogotá: Universidad Los Andes.

Perez Garcia, I. S., & Huerta Amenzola, J. J. (2003). Influencia de algunos modelos universitarios en la Universidad de Guadalajara. San Lucas Tepetlalcado: Uduel.

Piaget, J. (1970). Inteligencia y adaptación biológica. . Los procesos de adaptación, 69-84.

Pierre-Louis Gauthier. (2003). II. El sistema educativo francés. Centro Internacional de Estudios Pedagógicos, Sèvres, 30 - 33.

Porta, E. (2011). Endutecne. Recuperado el 07 de 11 de 2011, de www.edutecne.utn.edu.ar/monografias/tratado_de_bolonia.pdf

Prats Creemers, B., Gauthier, P. L., Maes, B., Schulte, B., & Standaer, R. (2005). Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o Transformación? Obra Social Fundación Lacaicha.

Prelot, M. (1963). Instituciones escolares y transformaciones sociales: sus relaciones desde hace 150 años. Mexico: Jus.

Principio de Igualdad , C- 022 (Corte Constitucional 23 de Enero de 1996).

Reiteración de jurisprudencia sobre autonomía universitaria presupuestal y derecho a la igualdad de los estudiantes, T - 590 (CORTE CONSTITUCIONAL 12 de julio de 1999).

Reunidos en Bolonia. (1999). Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación. Bolonia.

Sentencia C-220 de 1998 (Corte Constitucional 1998).

SENTENCIA No. T-002/92, Expediente No. T-644 - Sentencia N° T-002 (Corte Constitucional 08 de 05 de 1992).

Soler, M. B. (1997). Constitución Política de Colombia: De los Derechos, las Garantías y los Deberes . Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Thoenig, J., & Meny, Y. (1992). Las políticas públicas, Ciencia Política. México: Ariel, S.A.

Tobin, K., & Capie, W. (1981). Development and validation of a group test of Logical Thinking. Educational and Psychological Measurement, 413-424.

Universidad de la Sabana. (17 de Diciembre de 2008). Reglamento de Estudiantes de Pregrado . Reglamento de Estudiantes de Pregrado . Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Universidad de la Sabana .

Universidad Sergio Arboleda. (30 de Octubre de 2001). Reglamento Estudiantil. Reglamento Estudiantil. Bogota, Cundinamarca, Colombia: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.

Universidad-Fundamento y objetivo/Autonomía Plena de la Universidad, Sentencia C-220 de 1997 (Corte Constitucional 29 de Abril de 1997).

Vasco, E. (1981). El desarrollo del pensamiento abstracto en una población de estudiantes de secundaria en Bogotá. Colegio Cafam, Bogotá (multicopiado). La enseñanza de las matemáticas.

Zamudio, J. I. (2008). Políticas Públicas y Educación Superior. Revista Colombiana de Educación Superior, 84.

Zuleta, G. S. (2001). Autonomía Universitaria . Bogotá: Corcas Editores Ltda.