

1-1-2006

## **Coherencia de las políticas educativas en el nivel superior y su aporte al logro del desarrollo humano en Colombia entre 1990 y 2004**

María Astrid Escorcía Sánchez  
*Universidad de La Salle, Bogotá*

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

---

### **Citación recomendada**

Escorcía Sánchez, M. A. (2006). Coherencia de las políticas educativas en el nivel superior y su aporte al logro del desarrollo humano en Colombia entre 1990 y 2004. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/50>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

***COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL NIVEL  
SUPERIOR Y SU APOORTE AL LOGRO DEL DESARROLLO  
HUMANO EN COLOMBIA ENTRE 1990 Y 2004***

**MARÍA ASTRID ESCORCIA SÁNCHEZ**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE ECONOMÍA  
BOGOTÁ D.C.  
DICIEMBRE, 2006**

***COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL NIVEL  
SUPERIOR Y SU APORTE AL LOGRO DEL DESARROLLO  
HUMANO EN COLOMBIA ENTRE 1990 Y 2004***

**Trabajo de grado para optar por el título de Economista**

**María Astrid Escorcía Sánchez**

**Código: 10012010**

**Director:**

**Benjamín Afanador Vargas**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**BOGOTÁ D.C.**

**DICIEMBRE, 2006**

**Nota de Aceptación**

---

---

---

---

**DIRECTOR**

---

**JURADO**

**Bogotá D.C., Diciembre de 2006**

## **DEDICATORIA**

A Dios y a la Virgen...por darme la vida y la dedicación suficiente para culminar este trabajo de grado, que a pesar que es el final de una etapa de mi vida, es el comienzo de muchas otras.

A mis padres...por ser parte de mí y permitirme ser parte de ellos, por su enseñanza, dedicación, esfuerzo y confianza, sin sus consejos no sería la persona que soy, ni habría logrado nada de lo que he logrado hasta hoy.

A mis hermanos, mis sobrinas...por estar siempre para mí, por ser el motor de mi vida, por su compañía y su alegría. A mis tíos, mis primos y mis amigos...por su inigualable apoyo en este proceso.

A todas las personas que hicieron posible la culminación de este trabajo con sus sugerencias y comentarios que en definitiva enriquecieron el contenido del mismo.

Finalmente, a mis profesores y a la comunidad académica de la Universidad de La Salle en general, quienes fueron artífices de mi desarrollo profesional y motor en el progreso de este trabajo.

## **RESUMEN**

El presente documento corresponde al informe final de la pasantía realizada en el Centro de Investigaciones de Economía Social -CIDES- de la Universidad de La Salle, el cual identificó la coherencia de las políticas educativas en el nivel superior y su aporte al logro del desarrollo humano en Colombia entre 1990 y 2004. La metodología utilizada en la presente investigación presenta parámetros descriptivos analíticos, en este sentido se ejecutó la evaluación de las políticas de educación superior y las asignaciones de gasto público al mismo, para tal fin se examinaron los criterios utilizados en la elaboración de las estrategias educativas y los recursos destinados al mismo nivel, apoyándose en una previa revisión de literatura y en fundamentos teóricos pertinentes. El principal aporte que realiza esta investigación radica en un crecimiento sin una relación coherente con las necesidades reales de la sociedad, en cuanto a la generación de destrezas, conocimientos, democracia y libertades individuales, pese a algunos avances en la cobertura de la educación superior colombiana. De la misma manera, las bases teóricas, metodologías y empíricas de los criterios de formulación de políticas educativas y de asignación de gastos al nivel superior, no coinciden con la búsqueda de un mejor bienestar para la sociedad, y en esta medida en la consecución del desarrollo humano.

Palabras Clave: Desarrollo Humano, Políticas Gubernamentales, Educación Superior, Análisis de la Educación.

Clasificación JEL.: O-15; I-28; I-23; I-21.

---

Agradezco el constante apoyo, recomendaciones y comentarios de Adriana López, Carlos Arturo Meza, Benjamín Afanador y Nohora Triana de la Universidad de La Salle. Todos sus aportes hicieron posibles la culminación de este proyecto.

## **ABSTRACT**

This document belongs to the pasantía's final inform made at the Social Economy Investigation Center -CIDES- at Universidad de la Salle, which identified the coherence between the educative politics in the high level and its contribution to the success of the human development in Colombia during 1990 and 2004. The methodology used in this investigation presents analytical descriptive parameters; from this view, the evaluation of the high education politics were made and its public costs assignations; for this purpose the criteria used in the educative strategies elaboration and the resources destined to the same level were examined base on a previous literature revision and theoretical pertinent fundaments. The main contribution made by this investigation takes place in a growing without a coherent relationship with the real necessities of the society, related with the abilities generation, knowing, democracy and individual liberties, although some advances in the Colombian high education covering. In the same way, the theoretical, methodological and empirical bases of the educative politics formulation and the costs assignation at the high level criteria do not coincide with the searching of a well-being to the society and the consecution of the human development.

Key Words: Development Human, Government Policy, Higher Education, Analysis of Education.

JEL Classification: O-15; I-28; I-23; I-21.

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>1. ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA</b>	<b>10</b>
<b>2. SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO</b>	<b>15</b>
2.1. REESTRUCTURACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	15
2.2. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	17
2.3. LAS BASES DE LA PLANEACIÓN EDUCATIVA 1990 – 2004	21
2.4. LAS DINÁMICAS SOCIALES QUE CONDUJERON AL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN	23
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ORIENTACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA ENTRE 1990 Y 2004</b>	<b>26</b>
3.1. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DEL SECTOR DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA ENTRE 1990 Y 2004	26
3.2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PLANES DE DESARROLLO 1990 – 2004	28
3.2.1. <i>Apertura Educativa 1990-1994</i>	28
3.2.2. <i>El Salto Educativo 1994-1998</i>	29
3.2.3. <i>Un Plan Educativo Para La Paz 1998-2002</i>	30
3.2.4. <i>La Revolución Educativa 2002-2006</i>	31
3.3. CALIDAD Y COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA 1990 – 2004	32
3.3.1. <i>Calidad</i>	32
3.3.2. <i>Cobertura</i>	39
<b>4. COHERENCIA Y COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL NIVEL SUPERIOR Y EL GASTO PÚBLICO</b>	<b>47</b>
4.1. TENDENCIAS EN LA ASIGNACIÓN DE GASTO PÚBLICO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA	47
4.2. LOS PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR	53
4.3. PRINCIPALES CONFLICTOS ENTRE CALIDAD, COBERTURA Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA	57
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>63</b>
<b>REFERENCIAS CONSULTADAS</b>	<b>65</b>

## **INTRODUCCIÓN**

Los cambios de pensamiento y la evolución de las sociedades han comprometido a las naciones a modificar sus estructuras sociales, brindando a sus ciudadanos espacios de bienestar. La educación se convierte entonces, no solo en el fin si no además en el medio para superar las diferencias socioeconómicas de los países. La adquisición y generación de diferentes formas de conocimiento, fortalecidos en la educación superior, se transforman en elementos fundamentales a la hora de enfrentar la multiplicidad de retos que implican dichas transformaciones.

Los esfuerzos gubernamentales en este sentido deben dirigirse hacia el aseguramiento de la cobertura de mayor parte de su población, las políticas deben formularse bajo criterios de calidad y de investigación, por último deben generar un entorno económico que les permita a los individuos desarrollarse en su profesión. Aparentemente el país y el sector productivo no necesitan profesionales músicos, artistas y afines, pero si se tienen en cuenta las argumentaciones de Sen, que para estas personas esa formación hace parte de los componentes que les proporcionaría bienestar, se constituiría entonces por el contrario, en parte esencial para el desarrollo de las capacidades de los individuos y de esta manera en el desarrollo de la sociedad.

La educación superior desde la década de 1990, ha tenido un incremento desbordado de programas e instituciones, sin embargo, este crecimiento no tuvo en cuenta las verdaderas demandas de la comunidad educativa y el proceso de ampliación no contó ni con los recursos necesarios para prestar el servicio, ni con los niveles de calidad requeridos para desarrollar capacidades intelectuales y conocimientos científicos en los estudiantes. El gasto social dirigido hacia este nivel ha presentado serias debilidades, los criterios de asignación han estado más acordes con el fortalecimiento de algunas instituciones que con las carencias de muchas otras.

Con el propósito de brindar un diagnóstico de la situación del sector y de *identificar la coherencia de las políticas educativas en el nivel superior y su aporte al logro del desarrollo humano en Colombia entre 1990 y 2004*, se realiza el presente informe el cual se divide en cinco partes. El primer capítulo menciona los elementos teóricos y metodológicos de la educación superior. El segundo es una breve aproximación al sistema educativo colombiano. El tercer capítulo examina las políticas públicas en la

orientación de la educación superior. El cuarto identifica la coherencia y coordinación entre la política educativa en el nivel superior y el gasto público. Por último, el quinto capítulo presenta las conclusiones del documento.

Para lograr desarrollar el contenido de los capítulos mencionados, se realiza la revisión de algunos documentos institucionales como: Los Planes de Desarrollo, Las Políticas Educativas Nacionales, con especial énfasis en educación superior, los presupuestos nacionales y, la recopilación de datos estadísticos e indicadores sobre el tema a abordar.

La presente investigación surge del interés personal e intelectual a partir de los conceptos adquiridos durante la formación académica, en relación con los enfoques de la economía social y del desarrollo humano, temas por los cuales se ha desarrollado gran afinidad.

Dada la importancia de la contribución económica y social, la presente investigación se realiza bajo la modalidad de pasantía en el Centro de Estudios de Economía Social -CIDES- de la Universidad de La Salle, formando parte de la investigación *Política educativa y Política Fiscal: una evaluación de coherencia de políticas y su aporte al Desarrollo Humano en Colombia: 1990-2004*, desarrollada por el docente Benjamín Afanador. Este informe contribuye de manera investigativa, teórica y documental al desarrollo de dicha investigación.

## **I. ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA**

Con el propósito de realizar una aproximación a la situación de la educación colombiana, se examinan a continuación algunos documentos que presentan diversos aspectos de la misma. Para el caso de la presente investigación, se priorizará la educación superior, su estructura, historia, evolución, actores, políticas y financiación; sin evadir su relación con los otros niveles y el sistema educativo.

En 1996 se crea el primer Plan Decenal de Educación en Colombia (MEN, 1996), para el período comprendido entre 1996 y 2005, cuyo objetivo fue establecer un mecanismo para fijar las estrategias, programas y acciones que deberían ejecutar el gobierno, las entidades territoriales, las instituciones educativas, la familia y la sociedad; para hacer de la educación el principal instrumento de desarrollo humano, cultural, económico y social del país. Su elaboración se hizo por medio de una convocatoria oficial y nacional, creando deliberación y concertación a través de las mesas de trabajo establecidas para la educación. El Plan concluyó que la educación debe ser un asunto de todos, refiriéndose a que la responsabilidad gubernamental de la planeación, administración y financiación del sistema; no sería suficiente si dicho plan no se convirtiera en un acuerdo nacional con todas las instituciones y organizaciones del país. Finalmente se señala que no serán importantes los esfuerzos que se realicen en aumentar el porcentaje del PIB destinado hacia el logro de las metas establecidas por parte de los sectores público y privado, si no se mejora la gestión financiera del sector.

Afanador y otros (2003), analizan la influencia que la educación superior tiene en el proceso de impulsar el desarrollo. Los autores examinan la estructura del sistema educativo colombiano e identifican las fallas del gobierno en este sentido entre 1990 y 2001, para adaptar las políticas con el proceso de desarrollo económico. Concluyen que las políticas educativas y sus resultados son responsabilidad del Estado, que la educación es un derecho de la población, que la cobertura y la calidad educativa es uno de los mecanismos para impulsar el desarrollo del país dándole a su sociedad nuevas y mejores oportunidades.

Caro (2000) examina la evolución de la demanda, la oferta, la cobertura, el gasto público y privado de la educación superior en Colombia entre 1990 y 2000. Para ello,

recopila, analiza y clasifica información suministrada en los informes anuales del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- y los cálculos en materia de educación superior realizados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)-Misión Social. El autor identifica que la autonomía de las Instituciones de Educación Superior -IES- en Colombia está en función del tipo de institución, de su tamaño o de su tradición; al respecto propone, que debería ser otorgada en función del desarrollo institucional y de la calidad de enseñanza impartida. Finalmente, establece la importancia de garantizar el sostenimiento, continuidad y avance del sistema de Ciencia y Tecnología -C&T-, para hacer viable el desarrollo endógeno<sup>2</sup>.

Misas (-referenciado en Caro, 2000), realizó un estudio sobre la calidad de la educación superior en Colombia, donde identifica tres grupos de instituciones; el primero, conformado por algunas universidades públicas y privadas, que por su antigüedad han acumulado competencias y desarrollo institucional; las cuales “cuentan con plantas estables de profesores, con núcleos permanentes de investigación, desarrollan programas de especialización y maestría de calidad, realizan convenios internacionales con otras instituciones de educación para mejorar la calidad de sus programas y tienen una permanente preocupación por mantener altos niveles de calificación”. El segundo grupo, está conformado por un mayor número de instituciones, entre universidades e instituciones tecnológicas, éstas “cuentan con recursos locativos, responden ágilmente a las demandas del mercado y también tienen preocupaciones en los aspectos académicos y en la calidad de los programas ofrecidos”. El autor señala la mayor debilidad de este grupo de instituciones, como la falta de un cuerpo docente que posea un alto nivel de compromiso con sus labores académicas y de formación. El último grupo está conformado por un gran número de establecimientos dedicados a ofrecer demasiados programas, amparados por la Ley 30 de 1992 para la aprobación de nuevos planes de estudio, sin embargo carecen de “los recursos físicos y académicos mínimos para llevarlos a cabo; más preocupados por aprovechar nichos de mercado que por ofrecer programas con un mínimo de solvencia académica” (Ibíd.:81).

---

<sup>2</sup> Según Caro (2000: 90) “hoy el proceso acusa fatiga, por la incertidumbre sobre la financiación futura de los proyectos de estos grupos; la insuficiencia global de la financiación de las universidades; el desestímulo provocado por la contracción excesiva en épocas de crisis fiscal; y la escasez de incentivos globales y sociales para consolidar y conectar internacionalmente a estos grupos nacionales, a pesar de los esfuerzos que en muchos de estos frentes se le deben reconocer a Colciencias”.

A partir de 1990, Colombia experimentó una gran expansión de la educación superior en términos de cobertura, sin que este hecho haya conllevado al mejoramiento de la equidad social y de las capacidades de los individuos; lo que ha generado una discusión entorno a las políticas utilizadas en el sistema educativo nacional. Esta discusión no ha podido establecer realmente, cuál es la articulación entre las políticas y el fortalecimiento del desarrollo humano.

Debido a lo anterior, en Colombia las políticas educativas están centradas en la disminución del analfabetismo y en los niveles de educación básica y media, dejando de un lado la educación superior, en este sentido se han formulado estrategias con bases teóricas desacordes a las verdaderas necesidades de la sociedad. La educación colombiana está dirigida y concebida, más como el medio para lograr un aumento de ingresos personales, que como la posibilidad de generar aumentos de oportunidades, capacidades y libertades individuales.

Para el desarrollo de la presente investigación, se hace necesario hacer una revisión teórica entorno al tema de desarrollo humano relacionado con la educación superior. En este sentido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (1996: 20), establece: “El Desarrollo Humano comprende una gran variedad de opciones en las esferas económica, social y política. Abarca más que poseer conocimientos, tener una vida larga y saludable y disfrutar de un nivel de vida decoroso. Son también importantes cuestiones como la libertad, la democracia y la seguridad humana”.

El concepto de desarrollo humano ha evolucionado con los años. Entre 1950 y 1970 se concibe el desarrollo como crecimiento económico, la diferencia entre los países desarrollados y subdesarrollados estaba dada por su producción en términos del Producto Interno Bruto -PIB-; esta concepción sugiere que el nivel de renta es suficiente para medir el desarrollo. En 1970 nace la idea de la redistribución del ingreso, a mediados de esta década, se crea un modelo de desarrollo basado en la satisfacción de necesidades básicas, referidas a las condiciones mínimas demandadas por la sociedad para vivir. A mediados de 1980 el Fondo Monetario Internacional -FMI- y el Banco Mundial impulsan algunas políticas de desarrollo, las cuales dejan clara la consideración que los elementos del desarrollo son independientes entre sí.

Hasta este momento de la historia, el desarrollo buscado por las sociedades, incluso por algunos organismos internacionales, no fue más que la búsqueda de un aumento de productividad.

A finales de 1980, surgen dos nuevos enfoques de la teoría del desarrollo humano. En primer lugar el *Desarrollo a Escala Humana*, el cual se concentra en la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, las cuáles son finitas, pocas y clasificables, son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. “Las necesidades humanas no son el medio, si no el motor para lograr el desarrollo” (Max-Neef y otros, 1996: 52). El objetivo de este enfoque es transformar la noción de persona-objeto en persona-sujeto.

*“Integrar la realización armónica de necesidades humanas en el proceso de desarrollo significa la oportunidad de que las personas puedan vivir ese desarrollo desde sus comienzos, dando origen así a un desarrollo sano, autodependiente y participativo, capaz de crear fundamentos para un orden en el que se pueda conciliar el crecimiento económico, la solidaridad social y el crecimiento de las personas y de toda la persona” (Ibíd.).*

En el segundo enfoque, *Desarrollo y Libertad* (Sen, 2000), comprendido como la expansión de las libertades reales de los individuos, el autor plantea las libertades no solo como el fin del desarrollo sino también, como su principal medio. Se refiere especialmente a cinco tipos de libertades, las cuales deben estar interrelacionadas entre sí; *las libertades políticas*, percibidas como las oportunidades de los individuos para decidir quien los gobierna y bajo que principios; *los servicios económicos*, entendidos como las oportunidades individuales de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar un intercambio; *las oportunidades sociales*, refiriéndose a los servicios de educación y sanidad especialmente, argumentando que son fundamentales para que las personas puedan vivir mejor; *las garantías de transparencia*, relacionadas con la franqueza que espera un individuo para interrelacionarse y por último, *la seguridad protectora*, la cual se hace necesaria para proporcionar una red de protección social que impida una mayor miseria de la población más afectada. Según Sen (Ibíd.: 74): “El objetivo el desarrollo está relacionado con la valoración de las libertades reales que gozan los individuos. Las capacidades individuales dependen fundamentalmente, entre otras cosas, de los sistemas económicos, sociales y políticos”.

En 1990 surge un planteamiento de las Naciones Unidas, el cual busca establecer las diferencias entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Se incorpora a este

concepto las propuestas de Neef en cuanto a las necesidades humanas y de Sen con respecto a las capacidades humanas. Estas dos concepciones van unidas y desarrolladas junto al Índice de Desarrollo Humano -IDH-<sup>3</sup>. Al respecto se establece: “Si el desarrollo humano se centra en el fortalecimiento de las capacidades y libertades de los miembros de una comunidad, los derechos humanos representan las reivindicaciones que las personas tienen respecto de la conducta de agentes individuales y colectivos o de la estructura de mecanismos sociales para facilitar o garantizar esas capacidades y libertades” (PNUD, 2000: 20).

A partir de la aproximación a la situación de la educación superior en Colombia y de la revisión teórica, se puede establecer a manera de hipótesis, que si bien se han dado avances en cobertura en la educación superior en Colombia entre 1990 y 2004, la formación de nuevos profesionales aún no responde a las necesidades del sector productivo y de los individuos, ni a la formación de potencialidades del desarrollo humano, en cuanto a la generación de destrezas, conocimientos, libertades y democracia.

---

<sup>3</sup> En 1990 el PNUD, diseñó el IDH basado y medido desde: la longevidad, el logro educativo y la esperanza de vida al nacer (Caro, 2000).

## **II. SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO**

El comportamiento del sistema educativo colombiano depende en gran medida de las decisiones y parámetros establecidos por y para el Ministerio de Educación Nacional -MEN-. Después de más de un siglo de ejecución de la Constitución de 1886, donde el tema educativo no tenía sino tres artículos “La educación será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica...La instrucción primaria costeadada con fondos públicos será gratuita y no obligatoria” (Artículo 41); la Nueva Carta Política de 1991 dio más importancia y trascendencia a la educación, definiéndola como un derecho fundamental, y contemplando la relevancia de organizar un sistema moderno y democrático.

### **2.1 REESTRUCTURACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

Durante los últimos cuatro gobiernos, las funciones del Ministerio han sido prácticamente las mismas, en todos los planes se plantea la idea de su modernización, organización y adecuación institucional. Sin embargo, período tras período la definición de sus funciones son repetitivas: el diseño de políticas, planeación, evaluación y seguimiento de las mismas. Existe un gran problema con el establecimiento de criterios para el manejo administrativo y financiero del sistema educativo, además de la formulación de políticas, es considerar a la educación como un tema de gobierno y no de Estado, en esta medida el Ministerio como máxima autoridad del sector es el espejo de dichas fallas.

*La Apertura Educativa*, plan sectorial 1990-1994, fue el punto de partida de la nueva concepción de educación a partir de la Constitución de 1991. Los cambios administrativos del sector son bastante claros y amplios “Especializar al Ministerio de Educación en las funciones de diseño de políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales, despojándolo de funciones administrativas y de ejecución” (Rodríguez, 2002: 163).

El Ministerio realizó un proceso de tres etapas para mejorar su gestión administrativa y operativa. Las dos primeras etapas estuvieron orientadas en los elementos conceptuales y postulados de la administración por calidad total, la tercera hacia el mejoramiento de

la toma de decisiones y la fijación de estrategias. Básicamente y por recomendación del Consejo de Política Económica y Social -CONPES-, el Ministerio de Educación debería avanzar en la transferencia de la administración de la educación a los departamentos y municipios, adecuar el estatuto docente y las demás normas a los objetivos de descentralización, y junto con el DNP diseñar mecanismos para redistribuir el gasto hacia las regiones con menos cobertura en primaria y secundaria, y hacia los estudiantes más pobres (DNP, 1991).

Con la creación de la Ley General de Educación se señalan las normas generales para regular el servicio público, fundamentándose en los principios constitucionales, definiendo y desarrollando la organización del servicio educativo formal en sus niveles preescolar, básica y media; su decreto 1953 de 1994 determina la reestructuración del Ministerio, orientada a lograr la adecuación de su estructura administrativa al nuevo ordenamiento educativo y al fortalecimiento de sus componentes técnicos. De la misma manera se diseñaron nuevos esquemas de cofinanciación entre la Nación y los municipios, se adquirió una nueva concepción de las funciones de inspección y vigilancia, para lo cual se impulsó y elaboró el proyecto de Ley para la creación de la Superintendencia Nacional de Educación (MEN, 1998).

Con la aprobación de la Ley 715 de 2001, la cual modificó la Ley General de Educación y el Estatuto Docente, se hace una nueva distribución de competencias reduciendo responsabilidades a la Nación a asuntos reguladores y técnicos de la educación, eliminando al Ministerio funciones de administración de fondos especiales de cofinanciación, organización y desarrollo de programas de crédito y el impulso, coordinación y financiación de campañas nacionales. Esta ley presenta un estricto y riguroso sistema de control, el cual pretende garantizar el cumplimiento de las competencias, responsabilidades y funciones de los departamentos, distritos y municipios.

En los años siguientes y durante el primer mandato presidencial de Álvaro Uribe Vélez, la estructura del Ministerio fue básicamente la misma, sus funciones serían la definición de políticas, planeación, asistencia técnica, evaluación y seguimiento de los programas nacionales. En su nivel central el Ministerio adecuaría su estructura para fortalecer y

asumir nuevas funciones dirigidas al mejoramiento de la calidad de la educación superior.

El exceso de competencias de la Nación deja al Ministerio como subalterno en temas que le competen, haciendo que la situación del sector sea cada vez más crítica. La entidad sigue presentando débiles relaciones internas junto a las instituciones que la conforman y grandes deficiencias a la hora de ejecutar sus funciones. Se ha convertido más en un ente de control que de regulación, su ejercicio lo realiza sin bases coherentes con las necesidades de la población y sus ejecuciones en muchas ocasiones van en contra de las políticas establecidas.

## **2.2 PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA**

Según DNP (2001: 15) “la descentralización es un proceso mediante el cual se trasfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o ajenas al centro”. En Colombia, los incentivos de este proceso, como la relegitimación del Estado, El Plan de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz 1990 - 1994* y el esfuerzo económico de las regiones frente a un Estado con dificultades fiscales, llevaron en 1991 a la aprobación de la nueva Carta Política.

El proceso de descentralización educativa en Colombia se dio en dos etapas; la primera, entre 1983 y 1991, la llamada “municipalización”, basada en la descentralización de insumos, infraestructura y recursos humanos, lo que buscó generar la capacidad de dichos municipios para la prestación servicios sociales con mayor apertura política y participación ciudadana. La segunda etapa iniciada en 1991, precisa las competencias de los departamentos especialmente dirigida a la prestación de servicios en educación y salud, clasificando las funciones entre los diferentes niveles gubernamentales y entregando recursos del Situado Fiscal. En 1995, se empieza un proceso enmarcado en las normas de la Ley 60 de 1993, encaminado a la transición institucional.

En el proceso de descentralización se buscaron recursos crecientes para el desarrollo de los sectores sociales con la reorientación de las transferencias municipales, la redistribución del ingreso hacia los más pobres y mejora de la eficiencia con la

descentralización del gasto; lo que implicó un aumento importante de los recursos provenientes de las transferencias con destino a la educación.

**Cuadro 1. Competencias, Recursos y sus Usos según los Niveles de Administración (Ley 60 de 1993 – Ley 115 de 1994)**

NIVEL	COMPETENCIAS	RECURSOS Y USOS
<b>NACIÓN</b>	Establecer las normas técnicas, circulares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales.	<i>Presupuesto nacional</i> para cofinanciar inversión a los departamentos y municipios según proyectos formulados y en el marco de la política nacional.
<b>DEPARTAMENTO</b>	Planificar, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros pilotos y de las juntas de escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos.	60% del <i>situado fiscal</i> cedido por la Nación. Su uso debe estar de acuerdo a planes concertados y aprobados en el sector educativo por el MEN.  El situado fiscal se destina primordialmente al pago de recurso humano y en general a gastos administrativos.
<b>MUNICIPIO</b>	Administrar el servicio educativo de los niveles pre-escolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidades que el departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación, mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios estatales.	60% de las <i>participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación</i> , para construcción, mantenimiento y dotación de planta física; provisión de material educativo y financiación de becas; pago de personal docente y aportes para la seguridad social.

Fuente: BID (1998), DNP (2001). Elaboración propia.

Desde 1989 y con La Ley 29 del mismo año, se empezó el proceso de descentralización educativa; en cada uno de los siguientes cuatro períodos de gobierno, algunas políticas y esfuerzos estuvieron guiados con tal propósito. El plan sectorial *Apertura Educativa 1990 - 1994*, busca avanzar en el tema, modernizando la administración del sector, especializando a los distintos niveles del Estado en sus labores, descentralizando las funciones y servicios locales que presentasen ventajas competitivas, la administración y prestación de los programas educativos en los departamentos y municipios, y promoviendo la reforma del Estatuto Docente para adecuarlo a dicho proceso.

La Ley 60 de 1993, la 115 de 1994 y la 715 de 2001, contribuyeron al fortalecimiento del nivel territorial. Por una parte la ley 60 dio autonomía a los departamentos, distritos

y municipios para administrar y dirigir el sector educativo y para manejar la asignación de recursos para tal fin, siempre y cuando cumplieran con los requerimientos exigidos por el Ministerio para hacerlo. En términos de recursos, esta ley señala dos fuentes de financiación: el situado fiscal, donde dichos recursos eran distribuidos entre departamentos y distritos certificados, y las participaciones municipales que finalmente se cedieron a los municipios en 1994. Con la Ley 715 estas dos fuentes se convirtieron en una sola, el Sistema General de Participaciones -SGP-, el cual establece la repartición entre los departamentos, distritos y municipios certificados (MEN, 2006). Esta disposición tiene un gran inconveniente: la repartición se hace de acuerdo al número de estudiantes matriculados, pero los costos por alumno son muy variados entre las regiones, haciendo que se fortalezca la inequidad entre éstas.

Con el decreto 2886 de 1994, se establecieron las condiciones que deberían reunir los departamentos y municipios con mas de 100.000 habitantes para prestar los servicios educativos con gestión autónoma y cercana a la comunidad<sup>4</sup>. Por su parte, el Decreto 1278 de 2002, organizó el estatuto docente, con la disposición de regular el ingreso, la permanencia, el retiro y los ascensos de los docentes. A pesar de la capacidad de manejo de los recursos y la planta docente, las entidades territoriales aún poseen problemas con la capacidad de dirección del sector y la administración e inversión de los recursos propios de la educación.

Según BID (1998), el proceso de descentralización educativa ha traído consigo tres grandes dificultades. La *falta de equidad e ineficiencia en la distribución de los recursos*, por una parte el Situado Fiscal y las transferencias municipales son entregadas primero territorialmente y después a los sectores con un porcentaje fijo, lo que genera una asignación de recursos no correspondiente a las necesidades locales para financiar actividades básicas; por otro lado, el criterio de distribución del Situado se basa en la planta docente de 1993, lo que evita la aceptación de la descentralización propiciando una situación poco equitativa e ineficiente; finalmente, la fórmula utilizada en la asignación de transferencias no coincide con las necesidades del sector ni con los costos de la educación, generando cuotas desiguales por alumno en cada municipio.

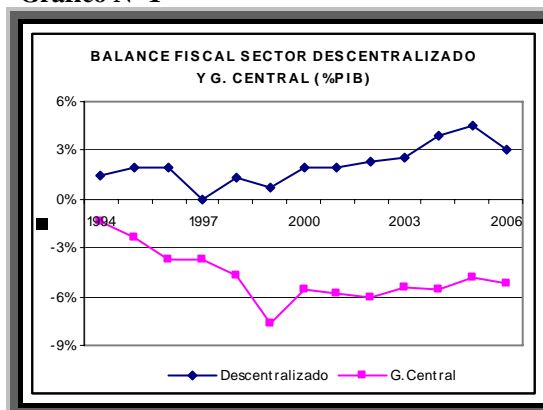
---

<sup>4</sup> En 1996 se habían certificado 12 entidades territoriales, en 1997 los 32 departamentos y los cuatro distritos habían adelantado este proceso, y en la actualidad hay más de 42 municipios certificados.

De la misma manera, las *confusiones e incoherencias en las competencias por nivel*, generan una carencia en la definición de las responsabilidades para la administración del servicio, el sistema posee fragmentación en las funciones administrativas entre los diferentes niveles de gobierno, los municipios carecen de autoridad para gestionar los recursos humanos, los departamentos por su parte, no tienen recursos para planificar el desarrollo de la educación, y la institución educativa no posee instrumentos para administrar los recursos físicos, humanos y financieros. Finalmente, la *falta de incentivos* hace que las entidades territoriales no reciban los estímulos para culminar el proceso de descentralización, la mayoría de los recursos están destinados a la nómina salarial y los departamentos una vez certificados, son pagadores de docentes presentando pocos grados de libertad en la toma de decisiones.

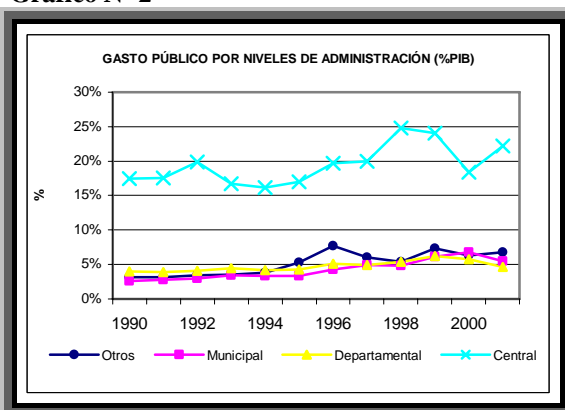
A pesar de las políticas de descentralización implementadas desde hace más de dos décadas, el nivel central ha presentado un incremento en el gasto público, los departamentos solo incrementaron su participación en 0.6% del PIB, mostrando el debilitamiento de éste en la administración de recursos. Por su parte los municipios presentaron un mayor dinamismo, su participación se incremento de 2.6% a 5.5% entre 1990 y 2001, pero a pesar de este incremento relativo, su participación no es muy significativa. Como se muestra en el Gráfico N° 2, este comportamiento se ha evidenciado en el déficit del sector descentralizado y del gobierno central. Así como el gobierno central tiene una participación de más del 50% en el gasto público, de esta misma manera su déficit es cerca del doble del superávit de las entidades descentralizadas.

Gráfico N° 1



Fuente: DNP. Elaboración propia.

Gráfico N° 2



Fuente: DNP. Elaboración propia.

### 2.3. BASES DE LA PLANEACIÓN EDUCATIVA 1990 – 2004

Las políticas educativas son los mecanismos usados por el gobierno para desarrollar una serie de programas y estrategias en el sector, en busca de soluciones a problemas previamente diagnosticados. En este sentido, los últimos gobiernos han formulado sus políticas a partir de dos aspectos fundamentales; el primero, de la situación del sistema y el segundo, de los lineamientos y parámetros con que se desearon guiar dichas políticas.

Entre 1990 y 1994 en el Plan Sectorial *Apertura Educativa*, se plantea: “la educación juega un papel primordial: mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa mayor capacidad productora para todo el sistema económico” (DNP, 1991: 87). Las políticas centrales de este período fueron tres: cobertura y calidad, modernización del sector y la renovación de los mecanismos de financiación. La política de *Cobertura* tuvo tanta importancia, que se convirtió prácticamente en una sola con la estrategia de *calidad*, “de una aspiración difusa sobre la búsqueda de mejor calidad se pasa a un programa continuo de medición de logros educativos que permite conocer, cuáles son las fallas y los aciertos y dónde es necesario poner los esfuerzos para que los reiterados planteamientos sobre calidad se conviertan en una realidad” (MEN, 1992: 15).

A pesar que este gobierno trató de dejar atrás la antigua noción de una educación con temores y convertir a las instituciones en espacios socializadores; se plantea el tema de cobertura fuertemente unido al de calidad. La estrategia de medir la gestión del sistema por medio de logros, es un método perjudicial en la educación. La calidad educativa implica múltiples elementos, por lo tanto los mecanismos utilizados para tal fin, deben estar acordes con las necesidades de los mismos.

En el siguiente Plan Educativo *El Salto Social 1994 - 1998*, se definió: “La educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro...El concepto de educación debe extenderse, más allá de las aulas, a oportunidades diversas para el desarrollo integral de las personas” DNP (1994: 81).

Igualmente, en este período muchos de los esfuerzos estuvieron dirigidos a la cobertura; pero en el planteamiento de sus políticas educativas se observan tres grandes

diferencias a saber. La preocupación por mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes para que el proceso de enseñanza mejorara, por otra parte los subsidios e incentivos, serían dirigidos no sólo a la demanda y a la oferta, sino también a las familias. Finalmente, la articulación de todo el sistema educativo, en sus diferentes niveles y la realización de esfuerzos en los primeros niveles de escolaridad, mejorando su cobertura y calidad, marcaron la diferencia.

Entre 1998 y 2002 en el *Plan Educativo Para la Paz*, se estructuraron las siguientes políticas: *La movilización social por la educación*, lo que comprometería a todos los actores sociales a la divulgación, rendición de cuentas y participación ciudadana para completar los compromisos del sector con el país. *La Equidad*, la cual fue basada en un sistema orientado por resultados, en la introducción de incentivos a la eficiencia y en la población atendida y por atender. La siguiente estrategia, fue la reorganización de la educación básica y media, cuyo propósito fue dar a las instituciones educativas autonomía real para mejorar su gestión, permitiéndoles tomar decisiones y ejercer control sobre todos sus recursos para el cumplimiento de sus funciones (DNP, 1999).

Las políticas de este período, terminarían en la elaboración de nuevas leyes o en reformas a las existentes, traduciéndose en mayor regulación y menor eficiencia del sector, lo que dificultó finalmente el ejercicio de la autonomía, planteada como la estrategia central del gobierno.

En el siguiente período presidencial 2002-2006, bajo la *Revolución Educativa* como el plan sectorial se planteó:

*“La educación es un factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social...la estrategia de la Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población” (DNP, 2003: 166)*

Este gobierno estructuró tres políticas educativas. *Ampliar la cobertura*, por medio del uso eficiente de las transferencias, de la infraestructura y las dotaciones, apoyo a la población vulnerable, alfabetización, la sostenibilidad de la cobertura en instituciones privadas, disminución de la deserción y repitencia y, la promoción de la educación técnica y tecnológica. *Mejorar la calidad de la educación*, a través de la evaluación de estándares y exámenes para los estudiantes y docentes, diseño del observatorio laboral

y el fomento de la investigación. El último programa buscó *La mejora de la eficiencia del sector*; la cual se lograría mediante de la modernización del ministerio, de las secretarías de educación y de los sistemas de información (DNP, 2003).

Como se muestra en la descripción de las diferentes estrategias y proyectos utilizados en cada uno de los últimos períodos gubernamentales, las políticas educativas parecen estar subvaloradas, ni el desarrollo metodológico, ni las estrategias para su ejecución están acordes con los fines de la educación misma, los mecanismos planteados para brindar a un número mayor de personas educación, no están dirigidos a realizar mejoras en la calidad, haciendo que haya un gran desperdicio de esfuerzos y recursos.

## **2.4. LAS DINÁMICAS SOCIALES QUE CONDUJERON AL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN**

Las dinámicas sociales que condujeron a la elaboración del Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996 - 2005 fueron básicamente tres; la primera de ellas logra observarse en el artículo 72 de la Ley General de Educación:

*“El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada 10 años el Plan de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre prestación del servicio educativo. Este plan tendrá carácter indicativo, será avaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de Desarrollo” (MEN, 1996).*

La segunda dinámica fue el informe de la Misión de la Ciencia, Educación y Desarrollo<sup>5</sup>, en el cual se argumentó la necesidad nacional de crear un nuevo sistema educativo que propiciará un ambiente científico, tecnológico y sociocultural; lo que permitiría una reestructuración conceptual y organizativa de la educación, una reordenación del imaginario colectivo y la generación de nuevos valores, comportamientos, actitudes cognitivas y prácticas organizacionales adaptadas al mundo moderno (Ibíd.).

La tercera razón fue la iniciativa de la sociedad civil, de los integrantes del proyecto “La Educación, un propósito Nacional” y de organizaciones como la Corporación

---

<sup>5</sup> Citado por el Plan y el cual recomendó que éste fuera el producto de un amplia deliberación y debate, de esta manera el gobierno expidió el Decreto N° 1719 de 03 de Octubre de 1995, en el cual se dictaron “Normas para la preparación y formulación del Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996 – 2005”.

Tercer Milenio, Viva la Ciudadanía, la Fundación Social, la Fundación Restrepo Barco y la Fundación FES.

El Plan busca darle continuidad al proceso de reforma educativa iniciado con la Carta Política de 1991; superar el tratamiento coyuntural y focalizado de la educación haciendo que las políticas trasciendan los períodos de gobierno convirtiéndose en un tema Estatal; guiar los programas y proyectos hacia las necesidades de los individuos y solucionar las deficiencias de la organización educativa, entre otras. Así mismo, éste se enuncia bajo cinco propósitos, diez objetivos, ocho estrategias y treinta y tres programas.

Los propósitos orientan los esfuerzos educativos del país hacia su objetivo. Éstos no son medibles ni cuantificables en períodos de tiempo, como lo son los objetivos que son expresados en metas concretas. Las estrategias por su parte, son las políticas y los programas que deben adelantarse para volver realidad dichas políticas.

El Plan Decenal tiene un carácter *Nacional*, por su cubrimiento territorial y la responsabilidad colectiva de su realización; compromete a todas las entidades centrales, seccionales y locales, a los sectores público y privado, a la sociedad y la familia. Otro *Indicativo*, señalando la misión de fijar la gran responsabilidad que debe seguir la educación y el horizonte hacia donde debe dirigirse entre 1996 y 2005.

El Plan no tuvo ni el apoyo político ni el social esperado y necesitado, evidenciándose en la falta de cumplimiento del proceso de adopción por parte de las entidades territoriales y la incorporación en los planes de desarrollo, en este sentido según Rodríguez (2002: 181):

*“Pese a la evidente falta de compromiso político con el Plan Decenal acordado en 1996, la Planeación del desarrollo educativo a través de planes decenales, como lo ordena la Ley 115 de 1994, continúa siendo la mejor y más válida estrategia para dotar al país de una política Educativa de Estado concertada nacionalmente, la constituyente educativa, entendida como escenario para la realización de un gran pacto social y político por la educación, se constituye hasta ahora en el mecanismo más democrático y expedito para su formulación”.*

En el 2006, el Ministerio de Educación Nacional junto con algunas entidades hicieron la evaluación del Plan Decenal, con la intención de establecer los adelantos conseguidos en este marco para avanzar en la elaboración del próximo. Dentro de dicha evaluación

se encontraron algunos avances en materia de cobertura, políticas y fortalecimiento territorial; pero esta evaluación debe examinarse de forma más crítica. Si bien se han dado adelantos en el tema educativo, está en duda que este hecho sea la consecuencia de la ejecución del Plan; muchas de las propuestas contenidas en el documento han tenido un avance significativo, pero esto se debe más a las exigencias de la sociedad, el compromiso de algunos gobiernos, el interés de los sectores y los requerimientos internacionales.

La anterior afirmación puede hacerse después de haber realizado una evaluación a las políticas contenidas en los planes de desarrollo, donde en ninguno de ellos se tiene en cuenta el documento para la elaboración de los mismos. En dicha valoración se examinaron a 2005 las entidades territoriales, encontrándose que solo el 50% de los departamentos y distritos y el 30% de los municipios certificados, habían formulado planes decenales de educación para sus respectivos niveles (MEN, 2006).

Estas falencias, indican que el próximo plan debe contener estrategias más exigentes para la sociedad y los gobiernos en los temas educativos, debido a que uno de los mayores propósitos de este documento fue convertir a la educación en una política de Estado lo que está lejos de lograrse. Sin embargo hay que destacar que el Plan Decenal de Educación contribuyó a la movilización de opinión en torno a la educación, y comprometió a muchos de los sectores de la sociedad a la búsqueda de su mejoramiento, fortaleciendo la capacidad de formulación y desarrollo de las políticas educativas.

### **III. POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ORIENTACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA ENTRE 1990 Y 2004**

El sistema educativo superior está regulado por el gobierno a través del Ministerio de Educación Nacional, el cual cuenta para esta gestión con La Dirección de Educación Superior, el ICFES, el Consejo Nacional de Educación Superior -CESU-, La Comisión Consultiva, el Consejo Nacional de Acreditación -CNA-, la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías, el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”-COLCIENCIAS-, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX- y el Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior -FODESEP-.

Algunas de estas instituciones tienen privilegios adicionales a la hora de crear normas en su beneficio, llevándolas a desviarse de su objetivo social y propiciando a la vez, distorsiones en el sistema.

En busca del aumento de la calidad, se han expedido en los últimos años una gran cantidad de normas, decretos y leyes, que intentaron alentar a algunas Instituciones de Educación Superior -IES-, y terminaron en el deterioro de muchas otras. Este tipo de normatividad excesiva no ha sido coherente de igual manera con las estrategias de fomento para propiciar en las instituciones entornos de calidad, por el contrario tienden a disminuir la condición de autonomía y autorregulación, campo que debería explotarse para asegurar el continuo mejoramiento de la calidad. Estas políticas son cada vez más limitantes, lo que hace repensar en la capacidad de autonomía de dichas instituciones.

#### **3.1 LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DEL SECTOR DE LA EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA ENTRE 1990 Y 2004**

La Constitución Nacional de Colombia en su artículo número sesenta y siete, establece: “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... la educación será gratuita en las instituciones 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” (Legis, 2001).

Según MEN-ICFES (2001: 47), “La educación superior comprende los programas académicos de nivel práctico, profesional y avanzado que puede cursar una persona, una vez que ha concluido undécimo grado de escolaridad. Niveles que involucran tipos de conocimiento diferentes, a saber: científico, técnico y tecnológico (Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias Sociales y Humanas, Ciencias de la Salud e Ingenierías), las Artes, las Humanidades, la Filosofía y la Pedagogía”.

El ordenamiento del sistema de educación superior está basado en tres ejes: *los subsistemas de formación*, que son la formación práctica, profesional y avanzada e involucran diferentes tipos de conocimiento; *las reglas y normas*, formales e informales, establecidas por el Estado por medio de sus respectivos organismos, y *los recursos* financieros, físicos, humanos entre otros (Ibíd.: 48).

Para lograr entender los objetivos de la política del sector de la educación superior en Colombia, es necesario hacer una revisión de algunas leyes y decretos establecidos para tal fin y determinar los adelantos que esta normatividad ha logrado.

Hasta 1992, el sector de la educación superior fue regido por el Decreto 80 de 1980, que si bien significó un gran esfuerzo por tratar de organizar las instituciones y el sector privado del mismo; tuvo grandes dificultades para el desarrollo educativo de este nivel. Este decreto fijó al sistema con base a dos elementos; los componentes que lo integran y una forma determinada de organización, lo cual estructuró las modalidades de educación: la formación intermedia profesional, tecnológica, universitaria y avanzada.

Lo anterior llevó a formar un grupo de instituciones masificadas en su matrícula, diferenciadas verticalmente en instituciones de elite o de masa, como consecuencia no se identificaron los límites de cada modalidad ni los objetivos de las tareas de algunas de las mismas. Esto llevó a que se estructurará un esquema mecánico en la distribución de modalidades de instituciones, de programas y de valoración del trabajo académico, lo que significó que la calidad ofrecida tendió a medirse en términos del prestigio social de las instituciones y no por su valor intrínseco.

El inconformismo general con este tipo de sistema llevó en 1992 a la aprobación de la Ley 30 del mismo año. Esta ley hizo un esfuerzo por hacer una distinción entre las modalidades de educación superior que fueron reemplazadas por los llamados “campos

de acción”, los cuales fueron fijados como: el de la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía. Pero estos seis campos no guardaron coherencia con el tipo de instituciones técnicas, tecnológicas, universitarias y universidades. Las instituciones tecnológicas solo fueron introducidas dos años después en la Ley 115 de 1994 y legalmente podrían ofrecer programas de formación ocupacional, académica en disciplinas y de especialización. De esta manera, no se logró claridad en los tipos de acción ni en la clasificación de las instituciones.

La Ley 30 desarrolló el concepto de autonomía estipulado en la Constitución de 1991, pero éste no contó con el medio apropiado para autorizar las transformaciones por la acreditación. Como consecuencia, el ICFES quedó sin instrumentos jurídicos para intervenir en las instituciones, de la misma manera, concebir la autonomía como un derecho sin responsabilidad social, llevó a una excesiva expansión del sistema y a una mala interpretación de la ley en contra de la calidad del servicio educativo.

Según Gómez (2000) la Ley 30 de 1992, tuvo tres consecuencias negativas:

- La subvaloración social y académica de las instituciones de educación superior, distintas a las universidades tradicionales, lo que llevó a que no pudieran constituirse en una alternativa de educación superior con calidad.
- El reforzamiento del proceso de transformación de instituciones técnicas y tecnológicas a universitarias, y de estas a universidades; cuyo efecto fue la creación de nuevas universidades, carentes de diversidad de conocimientos e infraestructura técnico-pedagógica.
- La mayor desigualdad social de acceso a oportunidades educativas, debido a la alta selectividad socioeconómica y cultural en las principales universidades públicas.

## **3.2 LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PLANES DE DESARROLLO 1990 – 2004**

### ***3.2.1 Apertura Educativa 1990 – 1994***

Este Plan Sectorial en materia de educación superior buscó flexibilizar los currículos, articulando alumnos y docentes al proceso de investigación; apoyando la creación de maestrías y doctorados, estableciendo el examen de Estado para este nivel, creando un fondo de crédito para estudios de postgrado y doctorado, buscando que las universidades de calidad y las empresas formaran personal altamente calificado para el

desarrollo científico y tecnológico y crearía una línea de becas para estudios de pregrado, que incluiría costos académicos y de sostenimiento a estudiantes.

El Plan fue elaborado bajo los principios y con el propósito de incorporar los objetivos de la educación a la apertura económica, diseño que iba en contra del cambio de los fundamentos normativos planteados en la Constituyente de 1991.

*“El programa de apertura económica requiere del fortalecimiento de la infraestructura social. En esta perspectiva, la educación juega un papel primordial: mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico; mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; y en general más educación, representa mayor movilidad social” (DNP, 1991: 87).*

A pesar que en este período de gobierno se realizó una reforma al sistema de la educación pública encaminada a ampliar la cobertura y la calidad, la educación superior no fue la prioridad.

Las políticas de la Ley General de Educación, iniciativa encabezada por FECODE al encontrar descontento en las propuestas del plan y del manejo de la educación colombiana, tuvieron mayor importancia que las del gobierno, las cuales quedaron simplemente plasmadas en un papel.

La política educativa como base para el logro de un mayor bienestar de la sociedad no fue el mayor objetivo de esta administración. La formulación de estrategias en este sector, estuvo más acorde con la necesidad de la apertura económica y los modelos internacionales, que con las verdaderas necesidades educativas del país.

### **3.2.2 El Salto Educativo 1994 – 1998**

Las políticas educativas del nivel superior en este Plan estuvieron encaminadas hacia el mejoramiento de la calidad de los programas, el acceso equitativo y el fortalecimiento de las instituciones. El Plan tuvo una evidente preocupación por la opinión de los estudiantes, lo que permitió identificar las características esperadas por parte de los alumnos universitarios para una buena gestión, reconocidas como la disponibilidad de profesores preparados, la suficiencia en número y tiempo de dedicación de los mismos y la vinculación con centros de investigación externos (MEN, 1998).

Algunas acciones para el desarrollo de este nivel en el período fueron el Sistema Nacional de Acreditación, el apoyo al mejoramiento del recurso humano, las bases y normas para los programas de estudios generales en las universidades, el fortalecimiento de la educación a distancia y la creación del bienestar universitario.

El Salto Social, es el Plan de Desarrollo Nacional mejor elaborado y con una gran profundidad teórica y metodológica en sus propuestas, para muchos de los académicos y críticos del país. Uno de los mayores logros de este gobierno en términos educativos, fue sin duda el tema de la movilidad social por la educación, que tuvo como resultado el primer Plan Decenal Educativo Nacional. De la misma manera, la decisión del presidente Samper de mantener una política de dialogo y concertación con el sector impidió que se tomaran medidas unilaterales.

Fue en esta administración donde se dio por primera vez gran importancia a la educación superior, estableciendo la acreditación como instrumento imprescindible para mejorar la educación del nivel y con la eficiencia en la asignación de recursos a las instituciones estatales del sector; cambiando la idea que dicha asignación por parte del Estado fuera el fruto de las negociaciones con el Ministerio de Hacienda, a una que respondiera a criterios de eficiencia y calidad.

Las políticas de financiación y asignación de recursos con criterios de eficiencia y equidad, utilizadas para mejorar los niveles de calidad que guardaron continuidad con el plan anterior, fueron vistas como una estrategia para manejar el tema de calidad en términos financieros, ignorando la complejidad del mismo. Cabe destacar que a diferencia del anterior gobierno, éste se mostró más interesado en el logro de los objetivos, en las críticas recibidas y sobre todo en las necesidades educativas, sociales y culturales de la comunidad.

### ***3.2.3 Un Plan Educativo Para La Paz 1998 – 2002***

Este Plan incluye como estrategia *La Regulación e Integración de la Educación Superior*, por medio de la cual el Estado desarrollaría un programa para la Construcción de un modelo de Educación Superior, unificando los recursos del sector en pro de un sistema integral y coherente con las políticas del ministerio; por su parte el gobierno propiciaría la autonomía, mayor acceso a este nivel, eficiencia en la administración de los recursos y pertinencia de los programas. De la misma manera, se avanzaría en el

Sistema de Información de la Educación Superior, el cual debería contener indicadores para diferenciar la calidad de las diferentes alternativas que ofrecen las instituciones (DNP, 1999).

Sin duda alguna, el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango puso en marcha una *Contrarreforma Educativa*<sup>6</sup>. El Plan Educativo para la Paz fue declarado por el Congreso como inexequible de la Ley, sin embargo, el gobierno pretendió poner en vigencia las políticas formuladas con el entonces Ministro Germán Bula, quien a su retiro fue sustituido por Francisco Lloreda Mera el cual promulgó el “Plan Estratégico de Educación 2000 – 2002”.

Este plan estructuró para las entidades territoriales una serie de compromisos fiscales y administrativos, los cuales produjeron efectos nocivos sobre la cobertura, la calidad y la prestación del servicio; ahondando el conflicto de dichas entidades con el gobierno central en términos de competencias y responsabilidades financieras correspondientes a cada nivel.

El plan planteó la idea de reducir las asignaciones de las universidades públicas, y por el contrario, crear un subsidio a la demanda a través del crédito, como consecuencia se redujeron drásticamente los fondos asignados a Colciencias (ver Gráfico N° 3, pág. 35); siendo ésta la única importancia prestada a la educación superior.

Las políticas del plan insisten como los anteriores en la equidad, la financiación por resultados, la descentralización, la eficiencia, el control social y el mejoramiento de la calidad evaluada por logros.

#### **3.2.4 La Revolución Educativa 2002 - 2006**

Este Plan Sectorial tuvo tres grandes objetivos de política. El primero fue el *Acceso con Equidad a la Educación Superior*, dentro de la política de ampliar la cobertura educativa, para el cual el gobierno planificó tres programas para la creación de 400.000 nuevos grupos a saber, el crédito, la Modernización de la Gestión de las Instituciones Públicas de Educación Superior y la Promoción de la Educación Técnica y Tecnológica. Dentro de las políticas se plantearon también el uso de nuevas tecnologías, las mesas

---

<sup>6</sup> Según Rodríguez (2002), se denominó contrarreforma por que significó dar vuelta atrás con el proceso que se venía desarrollando a partir de la Constitución Política de 1991.

regionales de cobertura y las estrategias para disminuir la deserción y repitencia (DNP, 2003).

El segundo programa fue el *Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior*, el gobierno trabajaría en el diseño, aplicación y análisis de los exámenes de calidad de la educación superior -ECAES-, en la definición y verificación de estándares mínimos de calidad para los programas y en la acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones, en el diseño y montaje del observatorio laboral, en el fomento de la investigación en las IES, en la articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y en la reglamentación de la educación no formal y la educación a distancia (Ibíd.).

El tercer programa fue la *Concertación de Planes de Gestión y Desempeño con las Instituciones de Educación Superior*, donde se acordaron metas de ajuste, y mejoramiento en la gestión administrativa y en la gestión académica. Adicionalmente se dedicaría especial atención al fortalecimiento institucional del Sistema de Educación Superior y del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, en el diseño e implementación de un Sistema de Referenciación (Ibíd.).

### **3.3 CALIDAD Y COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA 1990 – 2004**

#### **3.3.1 Calidad**

Según La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- (1998), en el contexto de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI:

*“La pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen. Ello requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente”.*

Hablar de calidad en la educación superior colombiana, presenta algunas dificultades. Los parámetros establecidos para evaluar la calidad de una institución o de un programa, han estado tradicionalmente atados a los exámenes, pero evaluar el grado de eficiencia a través de estos indicadores no es sano. En Colombia tanto las IES como sus

estudiantes presentan heterogeneidad, lo que hace imposible el uso de este método. Por lo tanto la literatura que se revisa a continuación da una idea de los problemas de calidad en sistema de educación superior del país.

Según Gómez (2000), algunos problemas asociados con la calidad de la educación superior colombiana son: a) La matrícula está altamente concentrada en áreas clásicas de formación, siendo mínima en otras como en el conocimiento científico, tecnológico, humanístico y estético, lo que podría contribuir al desarrollo social, económico y cultural. b) La oferta y matrícula están concentradas en las cuatro principales ciudades del país. c) Colombia tiene una de las tasas de cobertura más baja de los países con desarrollo similar y en relación con su capacidad económica. d) En las universidades estatales existe una alta selectividad que termina por favorecer a estudiantes con mayores niveles socioeconómicos y culturales. e) Existe una escasa capacidad de innovación curricular y pedagógica y de generación de nuevos conocimientos en las IES. f) El principal problema es la incapacidad del Estado para orientar, evaluar, controlar y regular el desarrollo de la educación superior, de origen privado y público.

De la misma manera Aldana (2001), definió a la educación superior y a sus instituciones, como un sistema con baja cobertura a pesar de su masificación; instituciones diversificadas y extendidas pero desintegradas en su interior y con sus homólogas; entidades que dicen buscar propósitos similares con insumos y dotaciones diferentes, lo que ha llevado a que el mercado laboral segmente a sus egresados y los juzgue más por el prestigio de la entidad que los tituló, que por sus propios méritos; instituciones en donde prima una actitud corporativista que ignora la obligación de rendir cuentas a la sociedad, por último, el autor determina que el lunar de la universidad colombiana, es la negligencia en el fomento de la equidad, entendida como la oportunidad real para que cada persona obtenga los funcionamientos que valora.

El autor enumera diez mitos que han impedido el buen desarrollo de la educación superior, los cuales deben romperse para llegar a acuerdos entre la universidad y la sociedad, lo que ampliaría la escolaridad con calidad y promovería la equidad. *La educación superior está reservada para talentos superiores*, todos los que deseen cursar este nivel deben tener una opción apropiada para hacerlo; *La educación superior debe tener una calidad uniforme*, de lo que se trata es de ofrecer a cada persona una

alternativa que lo valore como ciudadano y que le proporcione oportunidades reales de progreso social y económico; *La asistencia técnica es el camino para reducir la pobreza*, diseñar programas que profesionalicen a las personas y les permita aprender la tecnología que requieren; *La academia, excepto quizás las facultades de Administración de Empresas, no deben preocuparse por la creación de negocios rentables*, las mejores mentes del país deben dedicarse a producir ideas de negocios que puedan ser aprovechadas por los más pobres; *El Estado debe financiar a la universidad para que investigue y forme clase dirigente, sin pedir contraprestaciones* (Ibíd.).

El sexto mito es; *una carga docente de varios cursos impide al profesor investigar y asesorar a la comunidad*, los profesores más exitosos son los que enseñan lo que investigan y hacen consultoría para difundirlo; *La investigación aplicada y la asimilación de conocimiento no corresponden a la universidad*, en términos estratégicos es mejor concentrar el esfuerzo científico nacional en la producción de nuevos conocimientos y no en la asimilación de conocimiento producido por otros; *La buena docencia solo puede ser impartida por profesores de tiempo completo con títulos de doctorado*, de la experiencia y la tradición se aprenden cosas que no se conciben en la academia; *Más horas de clase por semana y más materias por semestre producen mejores graduandos*, con este tipo de metodología no se aprende a estudiar por cuenta propia ni se desarrolla autonomía intelectual; por último, *El tamaño de la clase es inversamente proporcional a la calidad del aprendizaje de los alumnos*, las nuevas tecnologías y los nuevos conocimientos en los procesos de aprendizaje hacen posible atender clases grandes a estudiantes que sepan estudiar de manera independiente (Ibíd.).

La calidad educativa se ha convertido en el determinante de la diversidad y estratificación de las IES, donde éstas son diferenciadas por la formación que ofrecen, por los conocimientos que imparten y en esa medida, por las oportunidades de acceder a una educación de calidad. Algunos grupos socioeconómicos pueden ingresar a la educación superior, pero cuando lo hacen en instituciones que no ofrecen calidad en su formación, sus capacidades como egresados no les permiten el acceso a un mercado laboral.

En el contexto anterior, nacen las llamadas instituciones de absorción de demanda, las cuales no necesitarán de un alto nivel de matrícula, ni demostrar la calidad de sus

programas, mientras la cobertura en educación superior en el país siga registrando índices tan bajos y continúen existiendo pocas IES con niveles de calidad altos, a las cuales el acceso es restringido (Fernández y otros, 2003).

Básicamente este tipo de instituciones de absorción de demanda seguirán existiendo mientras los usuarios no demanden calidad. Tyler y Bernasconi (1999), señalan al respecto, que la gente no tiene elementos para juzgar la calidad de la educación superior que se les ofrece, solo les interesa obtener un diploma y las IES no se diferencian por la capacidad de otorgarlos. Hay estudiantes para todas las instituciones, el hecho de tener aspirantes a ingresar legitima hasta las IES más precarias; se piensa que si una IES funciona es porque tiene autorización del Estado para hacerlo y por lo tanto debe ofrecer garantías, por otra parte, la educación superior se ha convertido en un bien de consumo, se puede comprar un título a gran costo y con algún esfuerzo en una prestigiosa universidad (“de marca”) o conformarse con uno más barato en una universidad genérica.

Según Abad y otros (2003), el concepto de calidad de la educación superior está asociado con el *Prestigio o Excelencia*, académica y social, que tienen algunas instituciones acreditadas; *en Función de los recursos*, económicos, físicos y humanos, instituciones que cuentan con excelentes profesores de alta productividad y un equipamiento apropiado y moderno; *Como resultado*, en la medida en que contribuye al éxito de sus egresados, finalmente son los resultados de los alumnos los que determinan la calidad de la institución; *Como cambio o valor agregado*, en la medida en que tiene mayor influencia sobre el cambio de conducta de los alumnos, sobre sus conocimientos, la evolución de su personalidad y el desarrollo de su carrera, por último, *Como adecuación de propósitos*, referida a los fines educativos señalados en el marco legal, los objetivos que se propone llevar a cabo cada institución o la satisfacción de los alumnos como clientes.

Los autores encuentran en estas definiciones algo en común, la tendencia a enmarcar el concepto de calidad sobre las condiciones de entrada y salida del sistema educativo, dejando de un lado el proceso que se realiza dentro de las instituciones y por lo que establecen el concepto de calidad *como perfección o mérito*, refiriéndose a la necesidad de responder no solo a los requisitos legales y a los controles técnicos, si no también, a

un proceso donde se apueste por la perfección, por el mérito frente al valor, en otras palabras, apuntar a la excelencia del conocimiento, la participación sociopolítica y el acceso al mercado laboral (Ibíd.).

Roa (2003: 5), menciona: “a partir de la Ley 30 de 1992, es creado el Sistema Nacional de Acreditación -SNA- con el fin de garantizar que las instituciones de Educación Superior cumplan con los más altos requisitos de calidad en el servicio educativo que prestan y realicen sus propósitos y objetivos”, este proceso es de carácter voluntario y temporal. Se establece la autonomía universitaria, la cual da derecho a definir estatutos, designar autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, entre otros. De igual manera, el Estado debe garantizar la calidad del servicio educativo a través de la inspección y vigilancia de la educación superior.

La acreditación permite valorar el cumplimiento de la misión institucional, su impacto social, la capacidad de manejo eficiente y responsable de sus recursos físicos y humanos. Por otra parte, la calidad es determinada por el logro de los fines y objetivos de la educación superior, por la capacidad de autoevaluarse y autorregularse, por la pertinencia social de la misión y del proyecto institucional, por la manera como se cumplen las funciones básicas de docencia, investigación y proyección social, por el impacto de la labor académica en la sociedad y, finalmente por el desarrollo de las áreas de administración, gestión, bienestar, recursos físicos y financieros (Ibíd.).

El proceso de acreditación se realiza por medio de dos mecanismos: la *autoevaluación*, la cual permite identificar las fortalezas y debilidades, basado en el proyecto institucional, estudiantes y docentes, procesos académicos, bienestar institucional, organización, administración y gestión, egresados e impacto sobre el medio, recursos físicos y financieros. El segundo mecanismo es la *evaluación externa*, realizada por Pares Académicos, quienes a partir del examen a diferentes aspectos de calidad, aplican los criterios, instrumentos y procedimientos definidos por el Consejo Nacional de Acreditación<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A Diciembre de 2006, 12 instituciones de educación superior se han acreditado por su alta calidad. De la misma manera, 424 programas se han acreditado por demostrar altos niveles de calidad y 65 programas se han renovado.

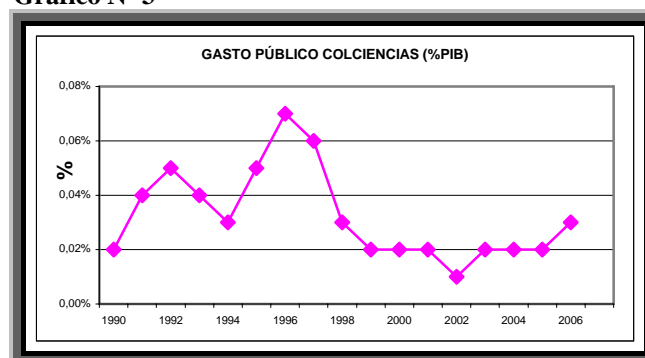
Las políticas dirigidas al mejoramiento de la educación superior en Colombia, han estado fundamentadas en el aumento del conocimiento científico y de la investigación.

En el gobierno de Cesar Gaviria, en la estrategia de elevar la calidad de la educación se planteó: “Apoyar la creación de programas de investigación en el nivel universitario... se logrará que las universidades de calidad y las empresas formen personal altamente calificado para el desarrollo científico y tecnológico que requiere el país” (DNP, 1991: 118-123). En el gobierno de Ernesto Samper, dentro de las estrategias de educación superior se menciona: “El desarrollo científico y tecnológico del país requiere una educación superior con vocación investigativa y de comunidades docentes y científicas estables” (DNP, 1994: 85).

El plan de desarrollo de Andrés Pastrana estructuró la estrategia del sector como: “La política de ciencia y tecnología se constituye en un punto de entrada fundamental para la educación superior... La formación de una alta inteligencia y la estrategia de desarrollo científico y tecnológico que requiere la construcción de una sociedad del conocimiento, demanda de una articulación con el desarrollo universitario” (DNP, 1999: 280). Por último, el presidente Álvaro Uribe, diseñó la política de calidad con el impulso de la investigación en la educación superior, en este sentido: “El objetivo es... apoyar la financiación de proyectos de investigación que admitan el desarrollo de grupos y centros de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de éstos grupos, centros de investigación y desarrollo tecnológico” (DNP, 2003: 181).

Como se menciona, las propuestas gubernamentales para mejorar los niveles de calidad han estado dirigidas hacia el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología, los medios están encaminados a la formación de profesionales científicos, profesores de alto nivel académico y el fortalecimiento de la investigación por medio de créditos, pero los esquemas para conseguirlo no se han transformado para tal propósito. En los programas de Ciencia y Tecnología, se muestra la carencia de una relación entre el sector productivo y las IES, la comunidad educativa posee el temor que los intereses privados primen sobre los académicos y colectivos, los empresarios aún no entienden la importancia de la investigación y el desarrollo tecnológico a la hora de producir capacidades competitivas y de aumentar riquezas.

**Gráfico N° 3**



Fuente: DNP. Elaboración propia

Como se observa en el gráfico N° 3, no existe ninguna clase de coherencia entre las políticas de ciencia, tecnología e investigación, y el mejoramiento de la calidad. Los gobiernos han planteado reiteradamente que la manera de mejorar la eficacia de la educación superior es fortaleciendo este campo, pero los recursos destinados para tal propósito ponen entre dicho no el argumento, si no la coordinación entre las políticas y las ejecuciones. A principios de la década de 1990, los recursos destinados a Colciencias, fueron de 0.02% del PIB y aumentó de forma considerable en los siguientes años hasta 1994, de ahí en adelante tuvo un incremento significativo llegando a su nivel máximo en 1996 de 0.07% del PIB, para empezar a disminuir y mantenerse constante durante algunos años, llegando en 2006 a niveles inferiores de los utilizados en la década pasada.

El problema de las cifras es la representación que éstas tienen en la financiación de la entidad, como se observa en la Tabla N° 1, para 1995 el sector público aportaba escasamente el 5.4% a Colciencias, llegando a un máximo en 1997 de tan solo el 12.8% de las fuentes de financiamiento.

**Tabla N° 1: Fuentes Financiamiento de Colciencias**

Años	Sector Empresarial	Sector Público	Enseñanza Impartida	Agencias Internacionales	Entidades sin ánimo de lucro
<b>1995</b>	35.9%	5.4%	40.6%	2.4%	15.7%
<b>1996</b>	28.8%	5.1%	35.3%	0.6%	29.2%
<b>1997</b>	21.4%	12.8%	41.9%	0.3%	23.6%
<b>1998</b>	44.5%	5.1%	34.9%	0.9%	14.7%
<b>1999</b>	35.3%	5.5%	38.5%	0.3%	20.4%

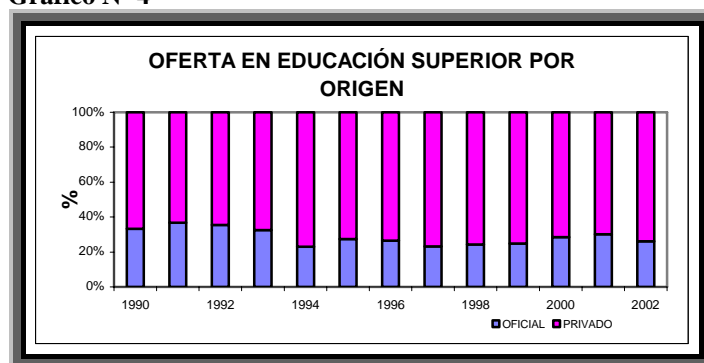
FUENTE: Colciencias, cálculos del Observatorio de Ciencia y Tecnología. No incluye estudios y proyectos estratégicos ni actividades pre y post proyectos.

La tendencia de los sectores empresarial y de las entidades sin ánimo de lucro ha sido ascendente, aunque no de manera regular en el período. El sector público a excepción de 1997, ha proporcionado un poco más del 5% para este propósito, por otra parte, los porcentajes del sector educativo y de las agencias internacionales han disminuido.

### 3.3.2 Cobertura

La oferta educativa en el nivel superior es brindada por el sector público y privado. En promedio desde 1990 a 2002, la oferta privada ha sido mayor a la pública, 71.37% y 28.63% respectivamente.

**Gráfico N° 4**



Fuente: ICFES. Elaboración propia.

El sistema educativo del nivel superior se divide en pregrado y postgrado. Las formaciones en pregrado son técnica profesional, tecnológica y universitaria. Por su parte en postgrado, se imparten títulos de especialista, maestría y doctorado.

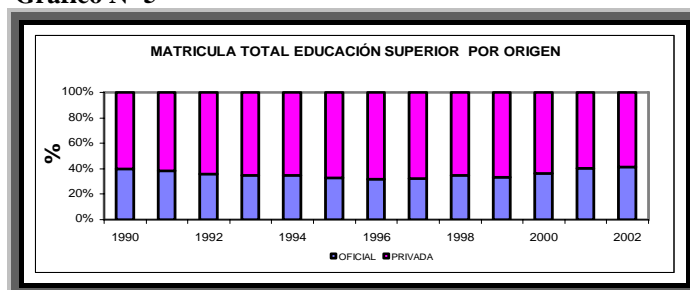
**Tabla N° 2. Número de Instituciones De Educación Superior Por Origen**

AÑOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>TOTAL</b>	<b>242</b>	<b>246</b>	<b>247</b>	<b>255</b>	<b>258</b>	<b>265</b>	<b>266</b>	<b>269</b>	<b>278</b>	<b>282</b>	<b>290</b>	<b>310</b>	<b>319</b>
<b>OFICIALES</b>	74	74	74	77	79	80	81	82	87	89	94	101	103
<b>PRIVADAS</b>	168	172	173	178	179	185	185	187	191	193	196	209	216
<b>INS. TECNICAS PROFESIONALES</b>	60	59	58	52	53	55	52	52	52	53	53	53	52
OFICIALES	10	10	10	10	11	11	11	11	11	11	11	11	11
PRIVADAS	50	49	48	42	42	44	41	41	41	42	42	42	41
<b>INS. TECNOLOGICAS</b>	47	48	49	55	58	61	58	59	61	63	64	67	65
OFICIALES	16	16	16	17	17	18	17	18	19	20	22	22	22
PRIVADAS	31	32	33	38	41	43	41	41	42	43	42	45	43
<b>INS. UNIVERSITARIAS</b>	62	65	65	61	61	60	64	65	70	70	78	88	97
OFICIALES	18	18	18	14	15	13	14	14	17	17	21	23	24
PRIVADAS	44	47	47	47	46	47	50	51	53	53	57	65	73
<b>UNIVERSIDADES</b>	73	74	75	87	86	89	92	93	95	96	95	102	105
OFICIALES	30	30	30	36	36	38	39	39	40	41	40	45	46
PRIVADAS	43	44	45	51	50	51	53	54	55	55	55	57	59

Fuente: ICFES. Elaboración propia.

Todas las IES tuvieron una gran expansión durante la década de 1990 y los años posteriores; esta expansión se debe a los incentivos generados por la Ley 30 de 1992<sup>8</sup>, la cual dio autonomía para crear programas. Las instituciones universitarias privadas crecieron un 65.9% entre 1990 y 2002, las universidades públicas lo hicieron a un ritmo de 53.3%, por su parte las instituciones técnicas profesionales decrecieron en un 18%, lo cual se debe principalmente al desconocimiento por parte de la sociedad de este tipo de instituciones. Como consecuencia de lo anterior, el peso del sector privado en la matrícula es mayor que la pública, en promedio en el mismo período han sido 64.04% y 35.96%, respectivamente.

**Gráfico N° 5**



Fuente: ICFES. Elaboración propia.

El crecimiento de la matrícula en educación superior de 1990 a 2004, creció 126.5%, los niveles con mayor aumento fueron los de postgrado con 278%, dentro de este grupo el mayor crecimiento lo presentaron los doctorados, a principio de la década tenía 27 alumnos matriculados, en 2004 fueron 767. En el pregrado, el crecimiento fue de 122% y el mayor crecimiento lo presentaron las universidades con 363.370 estudiantes en 1990 y 829.382 en 2004. En general, en Colombia los estudiantes prefieren cursar programas universitarios que técnicos. En el nivel de postgrado hay mayor preferencia por los programas de especialización, debido principalmente a que esta modalidad no solo es más corta, si no además barata.

<sup>8</sup> Entre 1990 y 2002, los programas de las IES, crecieron un 60%, siendo mayor en el sector privado, principalmente en programas nocturnos y a distancia (Fernández y otros, 2006)

**Tabla N° 3. Matricula Educación Superior en Pregrado por tipo y origen institucional**

AÑO	PREGRADO								
	TECNICA PROFESIONAL			TECNOLÓGICA			UNIVERSITARIA		
	TOTAL	OFL.	PRIV.	TOTAL	OFL.	PRIV.	TOTAL	OFL.	PRIV.
1990	37.918	4.321	33.597	72.459	38.325	34.134	363.370	145.874	217.496
1991	40.497	4.080	36.417	79.174	39.904	39.270	378.411	148.219	230.192
1992	43.728	4.152	39.576	81.613	37.884	43.729	394.388	144.319	250.069
1993	38.279	3.948	34.331	81.231	34.208	47.023	411.051	146.429	264.622
1994	32.164	3.642	28.522	89.647	40.813	48.834	430.717	148.078	282.639
1995	34.085	4.304	29.781	93.924	41.128	52.796	478.497	153.831	324.666
1996	30.464	4.939	25.525	87.383	34.720	52.663	512.358	160.765	351.593
1997	34.925	5.186	29.739	92.737	35.520	57.217	591.022	193.418	397.604
1998	36.396	6.516	29.880	120.510	55.063	65.447	676.481	233.244	443.237
1999	34.982	6.127	28.855	113.299	50.126	63.173	684.267	225.727	458.540
2000	43.102	10.181	32.921	113.200	58.564	54.636	722.608	257.689	464.919
2001	50.447	11.306	39.141	128.394	71.017	57.377	740.227	269.492	470.735
2002	54.422	17.845	36.577	128.897	77.293	51.604	754.570	303.711	450.859
2003	53.448	17.169	36.279	126.990	74.152	52.838	797.188	327.771	469.417
2004	84.610	46.946	37.664	138.213	83.639	54.574	829.382	362.375	467.007

Fuente: ICFES. Elaboración propia

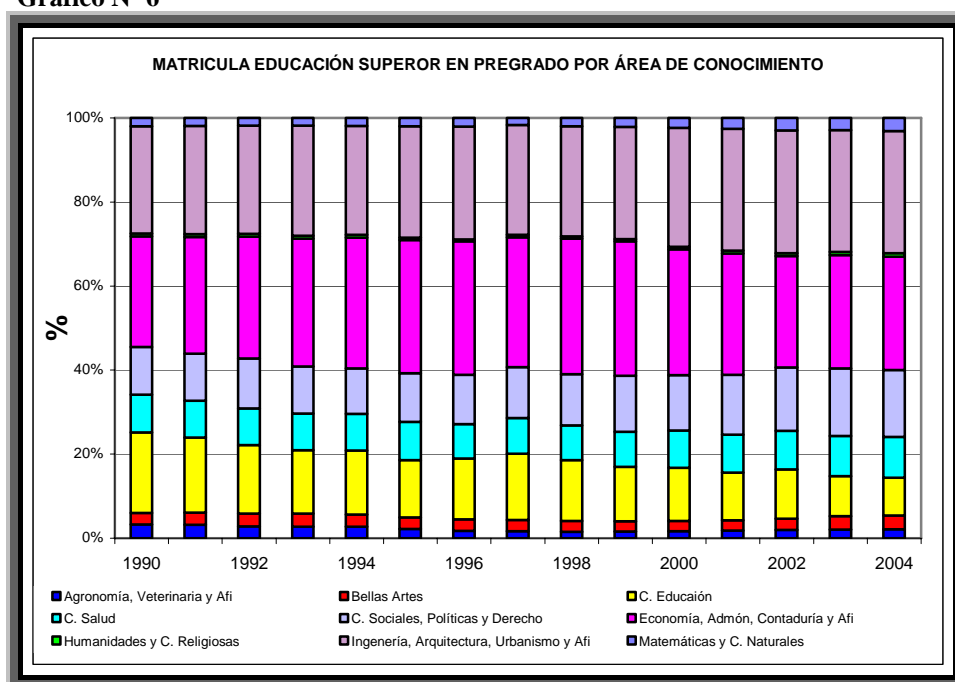
**Tabla N° 4. Matricula Educación Superior en Postgrado por tipo y origen institucional**

AÑO	POSTGRADO								
	ESPECIALIZACIÓN			MAESTRIA			DOCTORADO		
	TOTAL	OFL.	PRIV.	TOTAL	OFL.	PRIV.	TOTAL	OFL.	PRIV.
1990	8.013	2.799	5.214	5.661	2.016	3.645	27	8	19
1991	7.550	2.555	4.995	4.982	2.123	2.859	35	10	25
1992	10.118	3.135	6.983	5.410	2.000	3.410	63	44	19
1993	11.165	3.686	7.479	5.718	2.569	3.149	24	14	10
1994	17.698	5.245	12.453	6.238	2.900	3.338	76	71	5
1995	30.420	9.438	20.982	7.175	3.269	3.906	87	83	4
1996	37.331	9.794	27.537	5.691	2.611	3.080	126	112	14
1997	47.136	13.928	33.208	6.366	2.859	3.507	105	92	13
1998	41.324	10.417	30.907	4.972	1.943	3.029	157	125	32
1999	40.885	10.685	30.200	4.331	1.601	2.730	180	132	48
2000	49.773	11.356	38.417	5.184	2.110	3.074	218	143	75
2001	51.761	38.300	13.461	6.069	2.581	3.488	345	251	94
2002	55.133	14.575	40.558	6.776	3.030	3.746	350	268	82
2003	47.886	12.422	35.464	8.899	4.826	4.073	595	420	175
2004	40.753	12.812	27.941	10.326	5.936	4.390	767	537	230

Fuente: ICFES. Elaboración propia.

Existen en el nivel de pregrado nueve áreas de conocimiento. Entre 1990 y 2004, se encontró que la matricula en agronomía, veterinaria y afines, y en ciencias de la educación, disminuyó en promedio 34.9% y 53.3% respectivamente, las otras áreas tuvieron una tendencia al alza, el mayor crecimiento de número de estudiantes matriculados fue en las áreas de ciencias sociales, derecho y ciencias políticas con 38.8%, y matemáticas y ciencias naturales con 58.1%.

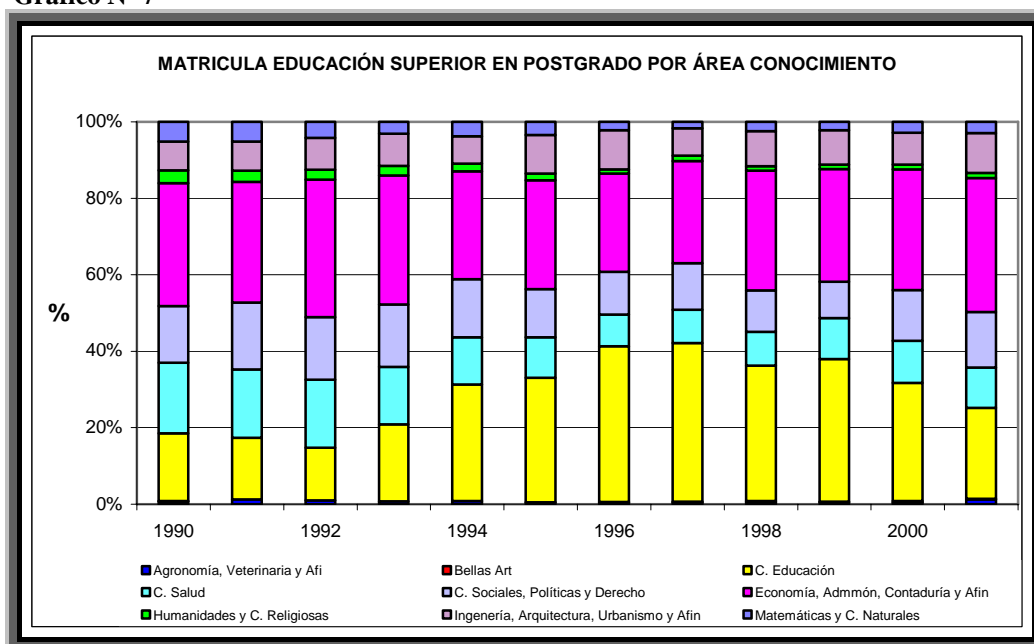
**Gráfico N° 6**



Fuente: ICFES. Elaboración propia.

De la misma manera en el nivel de postgrado existen nueve áreas de conocimiento. En promedio de 1990 a 2001 las áreas de ciencias de la educación y economía, administración, contaduría y afines han tenido el 28.36% y 30.84% del total de la matrícula en el nivel. Las áreas de agronomía, veterinaria y afines (0.72%) y bellas artes (0.14%) son las que en promedio, menos alumnos matriculados han tenido; sin embargo estos dos campos fueron los de mayor crecimiento en el período con 62.6% y 52.5% cada una. Por su parte las áreas de ciencias de la salud, sociales, humanidades y matemáticas y ciencias naturales mostraron un decrecimiento de 42.9%, 2.09%, 62.2% y 42.4%, respectivamente.

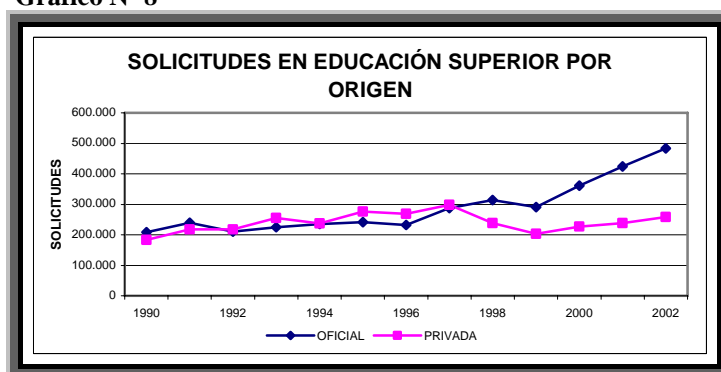
**Gráfico N° 7**



Fuente: ICFES. Elaboración propia.

A pesar que en la oferta pública no existe variedad de programas académicos y que su ingreso es difícil por la gran cantidad de conocimientos exigidos que finalmente se convierten en requisitos; las solicitudes en estas instituciones siempre han tenido un mayor peso.

**Gráfico N° 8**



Fuente: ICFES. Elaboración propia.

A partir de 1998 las solicitudes en las instituciones públicas han ganado aún más peso, los costos de matrícula de las IES privadas cada vez son mayores, de la misma manera para este año, la economía colombiana pasaba por una crisis aguda que terminó por afectar la educación, las tasas de cobertura para el siguiente año disminuyeron a pesar que venían presentando una tendencia alcista.

Por otra parte, en Colombia las tasas de cobertura bruta y neta de la educación suelen ser muy similares, sin embargo la diferencia en el nivel superior aún existe y en los últimos años han tendido a ahondarse.

La forma de evaluar estas tasas en la educación superior, es un poco distinta a la manera usual en que esta diferencia se evalúa en los otros niveles, esto sin decir que estos resultados no sean importantes. Muchos jóvenes y adultos, empiezan a trabajar desde temprana edad, al culminar su formación secundaria ingresan al mercado laboral. La situación económica de la mayoría de hogares colombianos no les permite pagar los costos que implica la formación universitaria, por lo que sus integrantes nunca llegan a estos niveles de formación, lo que explican las tasas de cobertura tan bajas. Los subsidios y créditos educativos solo cubren una parte de los gastos, pero el costo de oportunidad por dejar de laborar no es considerado por estas ayudas. En este sentido, la brecha entre la tasa de cobertura bruta y la neta, está dada por las personas que bajo estas circunstancias en algún momento logran incorporarse al sistema educativo, lo hacen con tardanza.

Esta situación hace que la educación superior sea altamente inequitativa, a pesar de los leves incrementos que se observan en las tasas de cobertura. La siguiente tabla muestra dichas tasas en este nivel por quintiles de ingreso. Es preocupante observar que en el quintil dos no se han dado incrementos entre 1997 y 2003, los quintiles uno, tres y cuatro han tenido incrementos muy débiles; mientras que contrario a lo que se suele pensar, el quintil cinco demostró en este período una notable disminución en sus tasas. De la misma manera, la Tabla N° 5 muestra la asistencia por quintiles de ingreso para 1997.

**Tabla N° 5: Tasas Cobertura Educación Superior por quintiles de ingreso**

QUINTIL	TASA BRUTA		TASA NETA		ASISTENCIA
	1997	2003	1997	2003	1997
1	4%	7%	2%	4%	20%
2	10%	10%	6%	6%	23%
3	18%	20%	10%	11%	24%
4	38%	33%	19%	20%	29%
5	99%	72%	53%	43%	60%

Fuente: ICFES. Elaboración propia.

Se encuentra al examinar los datos de cobertura y literatura sobre el tema, que existe en la educación superior serios problemas de deserción. La falta de información no permitió realizar una evaluación por años, pero según la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN- (2002), se estima que la tasa de deserción entre 1999 y 2004 fue de 50%. El documento *Agenda de Políticas y Estrategias para la Educación Superior Colombiana 2002-2006* (Ibíd.), establece que la deserción en educación superior depende de múltiples factores. Por parte de los *estudiantes y sus familias*, por problemas económicos de sostenibilidad (matrícula, vivienda, transporte, alimentación, libros, etc.); deficiencia académica antes y después de ingresar a la universidad; desorientación vocacional; insuficiente madurez para desenvolverse en el complejo ambiente universitario; influencias culturales negativas (proyecto de vida, cultura del título); deficiencias en las habilidades comunicativas de lectura y escritura; deficientes bases matemáticas y débil acompañamiento de padres y familiares.

Por parte del *sistema educativo*, los problemas de deserción se dan por la desarticulación de las IES con los otros niveles escolares; dentro de las instituciones los docentes y los procesos pedagógicos no tienen la flexibilidad para ajustarse a las características y requerimientos del nuevo tipo de estudiante universitario, como resultado de un proceso de masificación en la educación y de un nuevo tipo de sociedad; reglamentos académicos; los esfuerzos para evitar la deserción en las IES carecen de centralidad, son hechos aislados que no se coordinan en la totalidad de la institución, tampoco articulan la globalidad del fenómeno; no hay mecanismos de seguimiento y medición de los impactos de las acciones desplegadas; no existen suficientes acciones con otros niveles de la institucionalidad pública, que tienen incidencia sobre algunas variables que afectan la deserción: sistema nacional de salud, sistema financiero y los entes territoriales y ausencia de programas de consejería estudiantil permanentes y bien consolidados (Ibíd.).

Como se mostró en el aparte sobre la educación superior en los planes de desarrollo y se mostrará en el siguiente sobre los conflictos entre la calidad, cobertura y financiación de la misma; los gobiernos no han tenido en cuenta este tipo de problemas que encuentra un estudiante en el sistema educativo a la hora de formular sus políticas. No basta simplemente con aumentar el porcentaje del PIB destinado a tal fin, o con pretender incrementar la cobertura, los problemas de este nivel son bastante críticos y agudos.

Existe un problema aún más grave en términos de equidad en la matrícula por zonas geográficas. Entre 1990 y 2004, los departamentos de Antioquia y Valle y el Distrito Capital, representaron en promedio el 58.54% de la matrícula total de educación superior. Por dificultades de información se presenta la cobertura por regiones, las cuales se relacionan a continuación con cada uno de los departamentos que las conforman.

ATLÁNTICA: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre.

ORIENTAL: Boyacá, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander y Santander.

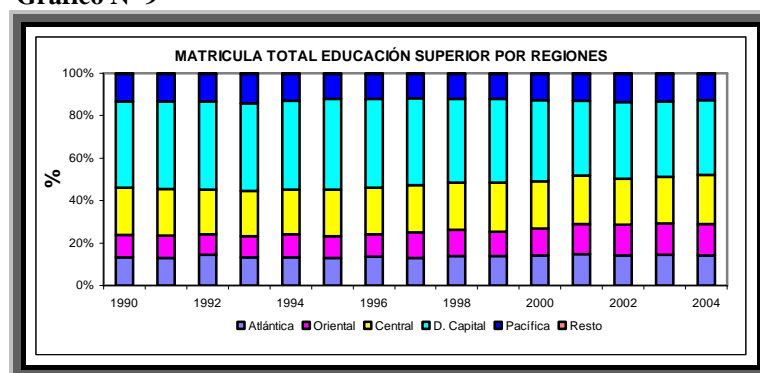
CENTRAL: Caldas, Quindío, Risarlada, Tolima, Huila, Caquetá y Antioquia.

DISTRITO CAPITAL: Bogotá.

PACÍFICA: Cauca, Choco, Nariño y Valle.

RESTO: Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.

**Gráfico N° 9**



Fuente: ICFES. Elaboración propia.

La matrícula entre las diferentes regiones es muy rezagada, en promedio entre 1990 y 2004 la región Atlántica ha representado 13.7% del total de la matrícula en educación superior, la Oriental 11.94%, la Central 22.1%, Bogotá 39.46%, la Pacífica 12.54% y el Resto tan solo 0.25%.

Del resto de departamentos Casanare, Putumayo y San Andrés representaron en promedio entre 2000 y 2004 el 79.8% del total de la matrícula de la región, mientras que en Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, solo crearon IES hasta 2004, con 339 estudiantes matriculados, las cuales representaron en ese año el 7.8% de la matrícula de la región.

#### **IV. COHERENCIA Y COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL NIVEL SUPERIOR Y EL GASTO PÚBLICO**

Hasta el momento se ha realizado un diagnóstico sobre las políticas educativas del nivel superior en términos de cobertura, calidad y normatividad. En este capítulo se procede a realizar un análisis entre las variables mencionadas y la asignación de recursos públicos para el sector.

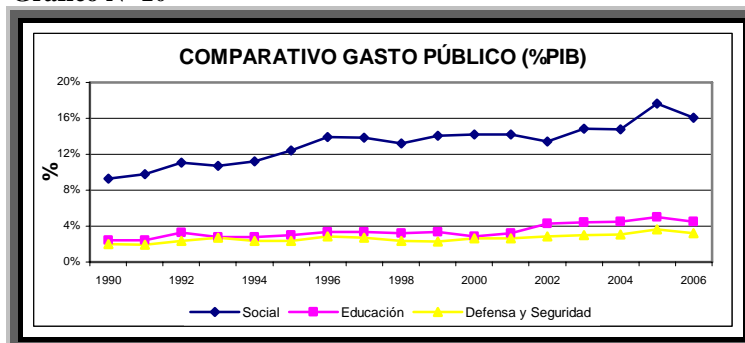
El porcentaje del producto interno bruto que destina un país para la financiación de sus sistemas educativos, se constituye en un indicador universalmente aceptado a la hora de evaluar la importancia que tiene para una sociedad la formación de sus ciudadanos, sin importar el nivel de desarrollo de dichos países.

En Colombia los problemas de calidad educativa están relacionados con la falta de recursos físicos, humanos y financieros. La asimetría de la información lleva a que las políticas sean diseñadas bajo diagnósticos errados, centrándose solo en los problemas a resolver más no en sus causas.

##### **4.1 TENDENCIAS EN LA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA**

Señala Afanador (2006: 38) “El gasto público es el mejor lenguaje económico en que se expresa la preocupación o prioridad con que los gobiernos atienden las demandas de la sociedad y se disponen a proyectar el futuro de una Nación, de ahí la importancia del manejo fiscal y sus implicaciones en lo social”.

**Gráfico N° 10**



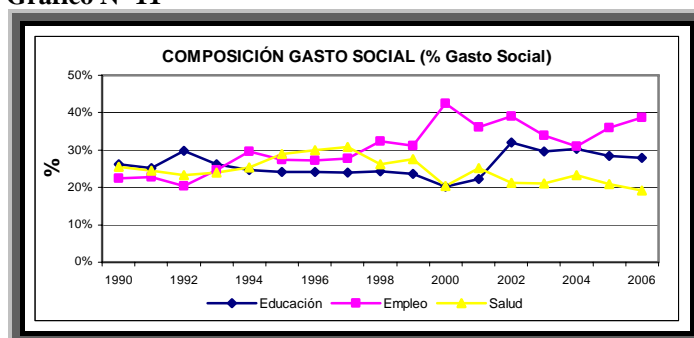
Fuente: DNP. Elaboración propia.

En el Gráfico N° 10 se observa una tendencia en la asignación de recursos hacia la educación poco dinámica, en el período analizado no se han presentado fluctuaciones

importantes, sin embargo a partir de 2003 el presupuesto de la Nación destinado al sector social y a la educación ha aumentado. Al comparar los recursos dirigidos a financiar la defensa y seguridad nacional, con los de la educación, se observa que estos dos sectores tienen un peso similar dentro del gasto público, quedando claro que para las políticas gubernamentales presentan la misma importancia. Cabe anotar que los gastos de Defensa y seguridad, no incluyen la totalidad de los programas de prevención ni los de naturaleza social<sup>9</sup>.

Los recursos del gasto social están dirigidos hacia los sectores de agua potable y saneamiento básico; cultura, recreación y deporte, educación, empleo y seguridad social, gasto social rural, salud y seguridad social, vivienda social, propósitos generales y especiales de la Ley 715 de 2001, y otras entidades del sector.

**Gráfico N° 11**



Fuente: DNP. Elaboración propia.

Los subsectores que tienen mayor participación dentro del gasto social son la educación, el empleo y la salud, estos tres componentes han tenido una dinámica muy dispersa. Como se observa en el Gráfico N° 11 los recursos destinados al empleo y la seguridad social han ganado peso, al principio de la década fue el sector con menor participación y en el 2000 sus asignaciones fueron de 42.5% del gasto social. La educación y la salud han perdido participación tornándose crítica la situación de estos dos sectores y más aún si se tiene en cuenta que en este momento los recursos destinados para sus fines, están por debajo de los correspondientes a los primeros años del decenio pasado.

El gasto público educativo está dirigido hacia el funcionamiento y la inversión. La tendencia en Colombia, es aportar un mayor porcentaje al funcionamiento de las

<sup>9</sup> Solo se incluye el Ministerio de Defensa y sus entidades, sin los presupuestos destinados a vivienda, seguridad y policía nacional, lo que agudiza aún más el escenario.

instituciones educativas. De las asignaciones nacionales a la educación, en promedio entre 1990 y 2004 el 92.39% han sido para funcionamiento, mientras que solo el 7.61% se ha destinado a la inversión (Tabla N° 6). Como puede observarse entre 1996 y 1998, los gastos en inversión aumentaron notoriamente su participación, sin conocer el destino de dichos recursos, sin embargo a partir de 1998 se produce un retroceso en este sentido. Esta situación tiende a hondar los problemas de heterogeneidad del sistema educativo, difícilmente las instituciones podrán prestar un mejor servicio si sus plantas físicas y sus ayudas educativas son mínimas e inadecuadas para hacerlo.

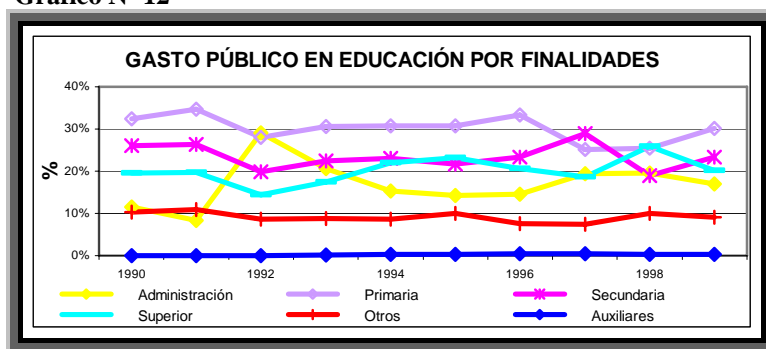
**Tabla N° 6. Gasto Público en Educación por finalidad**

<b>AÑOS</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>INVERSIÓN</b>
<b>1990</b>	92.03 %	7.97 %
<b>1991</b>	88.21 %	11.79 %
<b>1992</b>	94.19 %	5.81 %
<b>1993</b>	92.35 %	7.65 %
<b>1994</b>	92.39 %	7.61 %
<b>1995</b>	91.0 %	9.0 %
<b>1996</b>	85.42 %	14.58 %
<b>1997</b>	85.8 %	14.2 %
<b>1998</b>	81.73 %	18.27 %
<b>1999</b>	97.3 %	2.7 %
<b>2000</b>	96.5 %	3.5 %
<b>2001</b>	97.48 %	2.52 %
<b>2002</b>	97.44 %	2.56 %
<b>2003</b>	97.05 %	2.95 %
<b>2004</b>	96.88 %	3.12 %
<b>PROMEDIO</b>	<b>92,39 %</b>	<b>7,61 %</b>

Fuente: DNP. Elaboración propia.

El gasto destinado a la educación tiene por finalidades la administración del sector, los recursos destinados a los niveles de primaria, secundaria y superior, otros gastos y auxiliares. Entre 1990 y 1999, el mayor crecimiento en la proporción fue la administración pasando de 11.49% a 16.93%, sin embargo el mayor incremento de este rubro se dio entre 1993 y 1994, debido a la creación del Fondo Prestacional, cuando llegó a ser cerca del 30%.

**Gráfico N° 12**



Fuente: DNP- SISD. Elaboración propia.

Las asignaciones para el nivel superior, se han mantenido entre un 20% y 30% del gasto educativo. Excepto en 1992, donde tuvo una caída al 3.3%. La tendencia de mantener constantes los niveles de inversión hacia la educación superior, causa preocupación por sus efectos negativos sobre los objetivos de calidad y cobertura educativa. En décadas pasadas, el pensamiento nacional era dirigir los esfuerzos hacia la educación primaria y en algunos casos a la secundaria, con el argumento que se mejorarían los niveles de bienestar básico de la población. Pero actualmente y bajo las condiciones mundiales, los países deben preocuparse por que su recurso humano esté bien formado para poder enfrentar los retos que la comunidad internacional les exige a diario en sus relaciones; no se trata de quitarle peso a los otros niveles, por el contrario en pleno siglo XXI las sociedades sin importar sus niveles de ingreso, deberían haber asegurado tasas de cobertura plenas en dichos niveles de formación y en este sentido se hace necesario fortalecer la inversión en educación superior, no solo por la generación de competitividad, sino además, por la supervivencia en el mundo globalizado.

En Colombia, la mayor parte de los recursos nacionales destinados a la educación superior en los últimos años se han orientado al funcionamiento y en menor proporción a la inversión (Tabla N° 7). En la mayoría de casos, la deuda amortizada de las IES públicas corresponde a inversiones financiadas por esta vía, haciendo que el presupuesto de la Nación destinado hacia la inversión en este nivel sea casi nulo (Rodríguez, 2004).

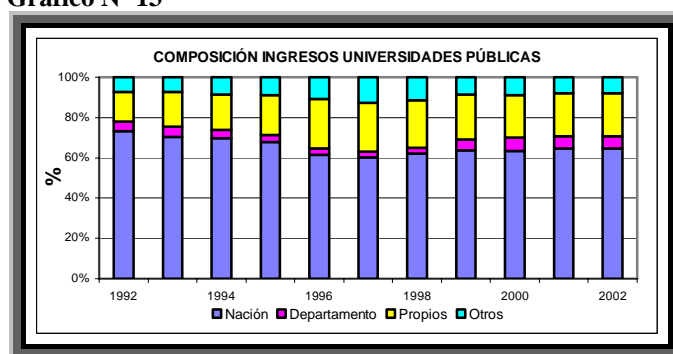
**Tabla N° 7. Gastos Público en Educación Superior por Finalidad**

Año	Funcionamiento <sup>10</sup>	Inversión
1.993	90,1%	9,9%
1.994	87,4%	12,6%
1.995	82,0%	18,0%
1.996	78,6%	21,4%
1.997	89,3%	10,7%
1.998	90,1%	9,9%
1.999	89,2%	10,8%
2.000	90,9%	9,1%
2.001	90,0%	10,0%
2.002	89,7%	10,3%
2.003	89,9%	10,1%
2.004	86,8%	13,2%
Promedio	87,8%	12,2%

Fuente: MEN – CGR. Elaboración propia.

La estructura de los ingresos de las universidades públicas, no ha tenido variaciones considerables entre 1992 y 2002, cada una de las fuentes mantuvo en promedio su peso en los ingresos (Gráfico N° 13). La Nación sigue financiando la mayor parte de las instituciones, y como se mencionó anteriormente, se ratifica que las políticas de asignación siguen dirigidas hacia el funcionamiento. Los aportes de los departamentos tienden a disminuir, y como el gobierno parece no ampliar las asignaciones, las instituciones se ven en la necesidad de recurrir a otras fuentes para incrementar sus recursos.

**Gráfico N° 13**



Fuente: ICFES. La educación superior en la década.  
Resumen estadístico. Elaboración propia.

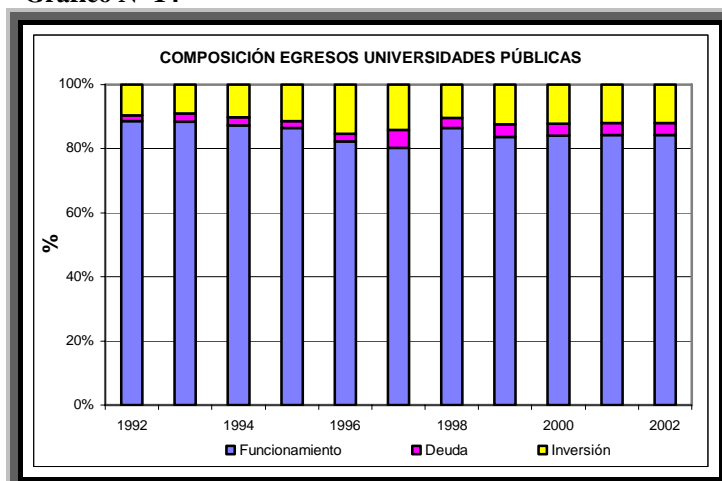
De la misma manera examinar la forma en que las universidades públicas ejecutan sus presupuestos como entidades autónomas, da una aproximación a una de las principales

<sup>10</sup> Incluye ICFES, ICETEX, Transferencias a Universidades Nacionales y Territoriales, Institutos Técnicos y Tecnológicos, Residencias Femeninas y CEADS.

problemáticas de la educación superior en Colombia. Como se observa en la siguiente gráfica, la mayor parte de los gastos es para funcionamiento, con esto se reitera que así como el nivel central nacional es la mayor fuente de ingresos, también lo es de gastos (Gráfico N° 14). La inversión tuvo una mayor participación entre 1996 y 1997, pero en los años siguientes decreció. En la información consultada no se especifica el tipo de inversión en el que incurren las IES, por lo que no se sabe en realidad si este gasto se hizo en aumento de calidad o cobertura, o en mantener la productividad académica y el desarrollo investigativo de las instituciones.

Los gastos en deuda son muy bajos, según Rodríguez (2004) a las instituciones públicas hace 15 años no se les permite financiar su expansión por este medio.

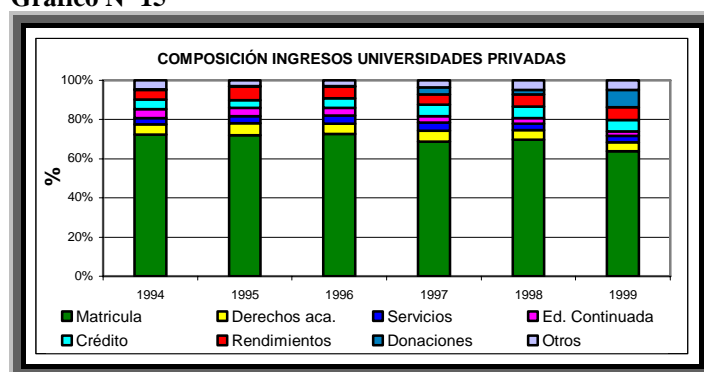
**Gráfico N° 14**



Fuente: ICFES. La educación superior en la década.  
Resumen estadístico. Elaboración propia.

Por otra parte, las universidades privadas tienen ocho fuentes de ingresos. Los conceptos de matrícula, y a pesar que esta cuantía ha ido perdiendo fuerza, dentro del financiamiento de las instituciones, aún muestran una fuerte dependencia de ellas. Los ingresos restantes provienen de otros derechos académicos, la venta de servicios, la educación continuada, los recursos de créditos, los rendimientos financieros, las donaciones y otros ingresos, y muestran en general aumentos muy pequeños.

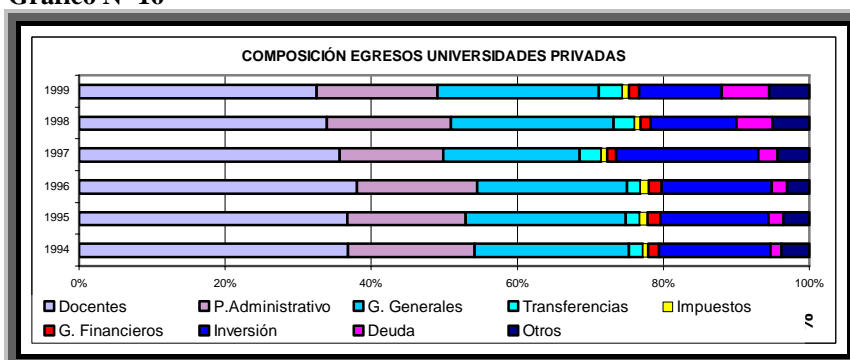
**Gráfico N° 15**



Fuente: ICFES. La educación superior en la década.  
Resumen estadístico. Elaboración propia.

En relación con los egresos de las universidades privadas, se observa una leve disminución en la planta docente externa e investigativa, personal administrativo, los gastos financieros y la inversión. El mayor crecimiento de participación fue el servicio a la deuda, el cual en 1994 era de 1.5% y en 1999 fue de 6.5%, el resto de componentes tuvieron un incremento relativamente pequeño.

**Gráfico N° 16**



Fuente: ICFES. La educación superior en la década.  
Resumen estadístico. Elaboración propia.

## 4.2 LOS PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El Ministerio de Educación y el ICFES mencionan en el documento *Bases para una Política de Estado en Materia de Educación Superior*, que los problemas del sector en financiamiento son: “las IES no poseen autonomía financiera al menos análoga a la que poseen en el terreno de lo académico y administrativo; los recursos se siguen aplicando alcanzando patrones históricos sin referencia alguna a la calidad de la gestión y eficiencia de las instituciones y sin que éstas desarrollen una acción agresiva en materia

de generar nuevos recursos; el Ministerio de Educación Nacional es el rector de la política de educación superior, pero su participación parece marginal en cuanto se refiere a la definición de criterios para la asignación de los recursos, las IES disponen cada vez de un menor presupuesto de inversión y cuando el DNP va a hacer una aplicación con criterio técnico de tales recursos no dispone de la información pertinente sobre las universidades; en materia de financiamiento de las universidades territoriales se mantiene la curiosa situación de que si bien dependen de las entidades territoriales, el presupuesto lo recibe la Nación, lo que significa que en ellas se genera el gasto y la Nación responde, generándose un déficit recurrente anual”. (MEN-ICFES, 2001:32).

No es del todo cierto que las IES no posean una autonomía financiera similar a la que manejan en el campo académico y administrativo. El artículo 57 de la Ley 30 de 1992, establece: “los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar sus presupuestos de acuerdo con las funciones que le corresponden”. Por otra parte, la Corte Constitucional en 1997 con la Sentencia C-220 da plena autonomía a las instituciones y establece primero, que su relación con el Ministerio es solamente para procesos de coordinación y planeación del desarrollo de las políticas del sector, segundo, que la autonomía universitaria contiene también aspectos presupuestales y tercero, que dicha autonomía es únicamente para universidades públicas así reconocidas.

Esta autonomía no aleja a las universidades, como entidades oficiales que son, que ejecutan recursos estatales y que aportan al desarrollo de la sociedad, al control de su gestión por parte de la misma sociedad y del Estado.

El fomento de la educación superior colombiana está a cargo del ICETEX<sup>11</sup>, y lo hace por medio del otorgamiento de créditos educativos y su recaudo a la población con menores ingresos económicos y buen desempeño académico. Sus objetivos son facilitar el acceso de estudiantes a programas nacionales y dar oportunidades para estudios en el exterior, asegurar que la formación de los estudiantes contribuya en áreas prioritarias para el desarrollo nacional y regional, obtener opciones de financiación de la inversión, en participación de todos los niveles territoriales, el sector productivo, las IES, el ahorro

---

<sup>11</sup> Establecimiento público de orden nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional.

privado y la cooperación internacional y garantizar que la distribución de sus servicios entre los estudiantes y las regiones se realice bajo criterios de equidad social y regional.

Los elementos que hacen viable que una persona pueda beneficiarse del crédito y cumplir con los requisitos, no solo para su acceso sino además para su pago, son en general y entre otros, el cumplimiento de las condiciones para acceder al mismo, como tener un alto puntaje en las pruebas de Estado y un codeudor que reúna los requerimientos exigidos; una oferta educativa en relación con las necesidades de recursos humanos acorde con el desarrollo del país, culminación exitosa de sus estudios, concordancia entre el plan de pagos y los ingresos proyectados disponibles para la amortización de la deuda y un entorno macroeconómico que posea las condiciones que le aseguren su entrada al mercado laboral, y donde sus ingresos le permitan realizar los pagos establecidos.

Los créditos educativos se han traducido en subsidios sobre intereses, lo que limita el acceso y desestimula al sector financiero a hacer parte de ello captando y monitoreando, llevando a un monopolio estatal en la administración de las ayudas educativas y a su vez inversiones inevitables del ahorro público y privado.

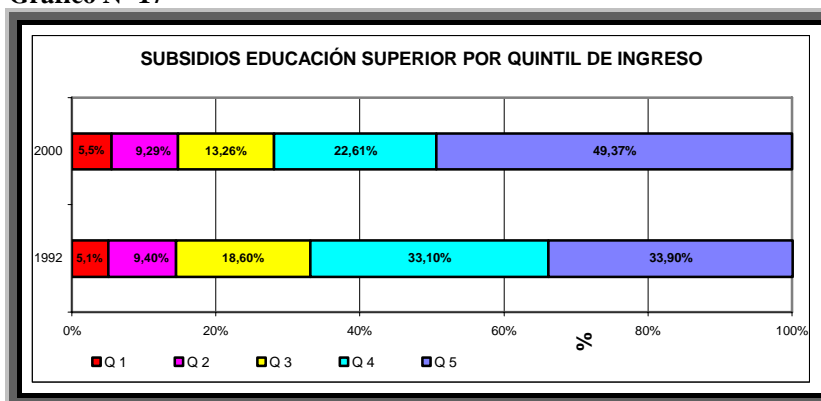
Tradicionalmente en Colombia se han utilizado los subsidios a la oferta, mecanismo criticado por los ineficientes resultados del manejo de los recursos y de la calidad, lo que ha llevado a examinar las propuestas de los subsidios a la demanda hacia los estudiantes, este tipo de subsidios en la educación superior se hacen indispensables y ventajosos para aumentar el acceso y disminuir la inequidad, para mejorar la eficiencia y contribuir al bienestar social por medio de la libertad de selección.

En los esquemas del ICETEX presentan serios inconvenientes, los subsidios de interés traen restricciones al acceso del programa. Las formas de pago hacen que las deudas se conviertan en impagables, deteriorando la cartera institucional. La entidad necesita cambios sustanciales para poder cumplir sus funciones de ampliar la cobertura, ayudar a mejorar la calidad y llegar realmente a los estratos más bajos, contribuyendo al mejor y más equitativo desarrollo del sector.

El Gráfico N° 17 muestra que entre 1992 y 2002, mientras los subsidios educativos en el nivel superior para los quintiles de menores ingresos disminuyen, para la población de

mayores ingresos aumenta. Difícilmente las personas de los estratos inferiores accederán a los créditos si los requisitos para hacerlo implican tener ingresos superiores.

**Gráfico N° 17**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. DANE. Elaboración propia.

De igual forma, los créditos son entregados a estudiantes que elijan áreas de conocimiento dirigidas a las necesidades del país (especialmente las ciencias básicas) y a las investigaciones para el desarrollo de nuevos conocimientos que conlleven a la solución de problemas sociales. Como se mencionó al inicio de este documento, el tipo de formación que escoja un individuo es parte de su bienestar y sin importar si está acorde con los requerimientos sociales o económicos de un país, gana importancia en el desarrollo de capacidades individuales y sociales.

Por otro lado, los esquemas de los créditos están basados en las capacidades académicas y el nivel de ingresos presentes y futuro de los estudiantes. En este sentido existe un problema de inequidad, el cual nace en los conocimientos adquiridos desde la educación básica y se agudiza en el entorno social en que los individuos desarrollan sus conocimientos. La calidad académica es un determinante en el ingreso y la culminación exitosa de los estudios superiores; es factible que estudiantes con niveles de ingresos bajos tengan más inconvenientes no solo para ingresar, sino además para mantenerse y terminar su formación universitaria.

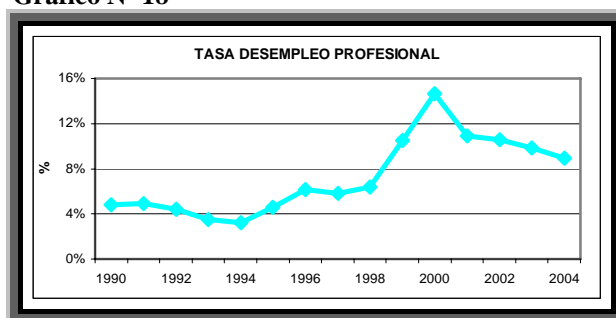
Los estudios realizados en el modelo de crédito educativo tienden a minimizar los costos de las matrículas pagadas por los estudiantes y a maximizar los ingresos futuros de los graduados, haciendo que las estimaciones del pago de la deuda estén mal diseñadas; así como la capacidad de pago futura de los estudiantes está elaborada por el esquema financiero del crédito, éste a su vez debe estar en relación con la realidad del

mercado laboral al que ingresará el profesional y al entorno macroeconómico que se lo permitirá.

Muchos de los estudiantes no tienen la capacidad de pago para comprometerse con las cuantías establecidas. Que un estudiante culmine sus estudios superiores y cuente con un título profesional, no garantiza que con sus ingresos sea capaz de cumplir con la deuda. De este modo las limitaciones para acceder a la educación superior, por parte de un mayor porcentaje de la población, han hecho que la pobreza se extienda y que la distribución del ingreso sea cada vez más inequitativa.

La apertura económica y la liberalización de mercados, procesos profundizados en la década de 1990, han llevado al detrimento de las condiciones y opciones de empleo de los profesionales del país y al deterioro del sector productivo; lo que ha conducido a la modificación de la organización del mercado laboral.

**Gráfico N° 18**



Fuente: Encuesta Continua de Hogares. DANE  
Elaboración propia.

### **4.3 PRINCIPALES CONFLICTOS ENTRE CALIDAD, COBERTURA Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA**

En contravía de la mayor parte de los productos que se transan en el mercado, la educación se caracteriza por tener un proceso de producción en el cual la innovación y la introducción de factores no remplazan los existentes, sino que se agregan a ellos, incrementando así los costos de ofrecer el servicio. La educación superior presenta coeficientes fijos, donde no es posible suplir factores costosos por factores más baratos y seguir produciendo el mismo producto (calidad). De allí que no resulte ni prudente ni realista plantear metas específicas de cubrimiento que puedan ir en detrimento de la pertinencia y de la calidad (Oviedo, 2003).

La Ley 30 de 1992 logró incrementar los niveles de financiamiento de la educación superior después de un largo período de estancamiento, determinando los aportes anuales del presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales hacia las instituciones oficiales, el cual debería tener un aumento real basándose en los presupuestos de rentas y gastos de 1993.

En cierta medida este hecho significó un gran avance en la fijación de las asignaciones presupuestales, pero a la vez creó grandes inconvenientes. Los gobiernos se han dedicado a entregar las cuantías establecidas por la ley, sin tener en cuenta si los recursos destinados son suficientes para que las IES puedan ampliar su cobertura y mejorar su calidad, equidad y pertinencia y la de sus programas. De la misma manera, “muchas instituciones públicas de educación superior, fundamentalmente las universidades de orden regional, amparadas en la asignación automática de recursos crecientes (nominalmente) no se preocuparon por mejorar ni sus formas de gestión ni la calidad de sus programas académicos. Por el contrario, algunas de ellas se volcaron a llevar a cabo cuantiosos gastos sin relación directa con la expansión de su cobertura o la calidad de sus programas, gastos que terminaron en profundos déficit” (Misas, 2003).

Las instituciones de educación superior privadas han sido determinantes en la expansión de la cobertura, pero éstas no se ajustan a los requerimientos sociales y pocas cuentan con buenos niveles de calidad. Las públicas perciben ingresos progresivos a pesar de las dificultades fiscales, pero esto no ha sido coherente con la solución de los problemas de cobertura y generalmente estos resultados están acompañados con un deterioro de la calidad. El aporte al desarrollo social de las IES públicas y privadas ha sido poco, la investigación está en manos de solo algunas universidades y su orientación no es la adecuada<sup>12</sup>.

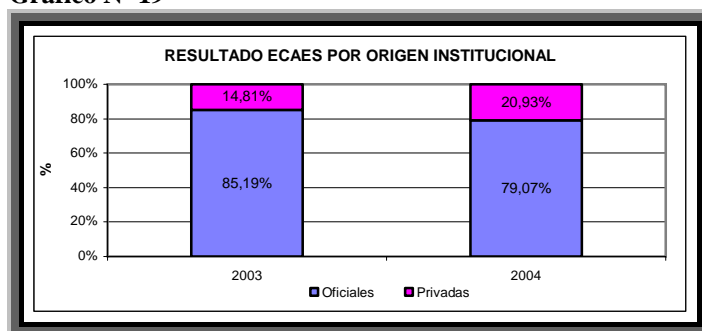
Según ICFES en 2003 las universidades públicas tuvieron en promedio mejores resultados en los Exámenes de Estado de la Calidad de la Educación Superior -ECAES- en 23 de los 27 programas evaluados, es decir en el 85.19% de los programas aplicados a 57.541 estudiantes de último semestre y 1.360 egresados (Gráfica N° 19). En 2004 las pruebas fueron aplicadas a 82.878 estudiantes y 2.654 egresados, las IES oficiales

---

<sup>12</sup> Las principales industrias de los países en vía de desarrollo no requieren mucha investigación, lo que explica la poca demanda de ésta en dichos sectores colombianos, a lo que se agrega la situación de desindustrialización nacional.

tuvieron mejores resultados en 34 de los 43, es decir en 79.07% de los programas. Sin embargo los resultados no fueron satisfactorios, en una escala de 1 a 100, el promedio de resultados de las instituciones públicas fue de 53.3 puntos y de las privadas de 47.7. Además evaluar la calidad de una institución o de un programa por medio de exámenes, permite identificar solo algunos tipos de fortalezas básicas.

**Gráfico N° 19**



Fuente: ICFES. Elaboración propia.

Adicionalmente el país no cuenta con una cultura de investigación, y como se mostró en el aparte sobre calidad, los aportes hacia Colciencias como porcentaje del PIB no han superado el 0.02%.

Un problema del sistema educativo colombiano es la continuidad en sus niveles. Según Rodríguez (1984), el esquema del sector educativo carece, entre otros elementos, de un verdadero sistema, argumentando que el ciclo de educación no cuenta con una articulación entre los niveles en términos administrativos y académicos. En el contexto de la educación superior, se hacen evidentes estas rupturas. Los estudiantes cuentan con dificultades en el desarrollo de sus actividades académicas en los primeros semestres, este hecho tiene origen en factores como el nivel socioeconómico en que el alumno haya adquirido sus conocimientos y del tipo de institución donde culminó sus anteriores estudios. Las instituciones educativas de los niveles básica y media con dificultad propician espacios de investigación, cultura, ciencia, tecnología, incluso de independencia en los quehaceres estudiantiles. De esta manera, los alumnos universitarios suelen diferenciarse desde por su fluidez al hablar, hasta por el manejo de las áreas básicas de conocimiento.

La articulación de la educación básica, media y superior, se hace necesaria a la hora de asegurar un bienestar colectivo a la sociedad, comprometiendo los esfuerzos de toda la

comunidad educativa, de los sectores productivos y del Estado. La generación de conocimientos, su manejo y aprovechamiento (cualquiera que sea el área), hará de los profesionales colombianos individuos integrales, capaces de enfrentar problemas y en la misma medida de dar soluciones a ellos, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones sociales del resto de la comunidad.

El gobierno determina la asignación de recursos por medio de criterios, estableciendo cuantías y áreas de destino; lo que ha hecho que se presente una ineficiencia que ha llevado a deteriorar la cobertura, la calidad y la gestión del sector.

Bajo estos criterios las IES reciben dinero de la Nación de acuerdo con niveles de cobertura, población atendida y por atender, calidad (medida por resultados de exámenes), esfuerzo fiscal, investigación, modalidad, adopción de estándares técnicos y un fin de indicadores establecidos.

De la misma manera, la administración del presupuesto, la hace el departamento, es ejecutada por los municipios y finalmente, monitoreada y evaluada por el nivel nacional mediante del sistema de información educativa. Existe en este sentido una contradicción en las acciones gubernamentales, la promulgación de las estrategias de descentralización versus un control central que, a juzgar por la manera en que se aplica, queda en duda la nombrada autonomía universitaria, adicionalmente este control se hace por medio de un sistema de información que es totalmente ineficiente.

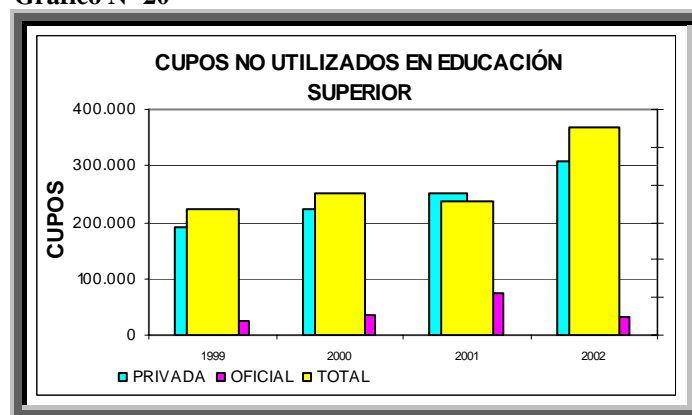
En el mismo sentido, la focalización en la asignación de recursos tiende a ahondar el problema de desigualdad entre las IES. Establecer cuantías por logros, que difícilmente se alcanzan con los recursos que se otorgan, generan una inequidad; entre mejor sea la gestión de una institución mayores serán sus ingresos y podrá ésta a su vez seguir aumentando los niveles exigidos, mientras quienes no puedan demostrar altos niveles de desempeño (por falta de recursos) les será asignada una menor proporción de dinero, lo que implica dificultades para mejorar la prestación de sus servicios.

Se establecen criterios para un grupo de instituciones que no es homogéneo, y bajo esas condiciones con dificultad lo serán algún día. Sin embargo, se sigue esperando que las IES mejoren su gestión y ayuden al desarrollo del sector, y si bien algunas lo han logrado ha sido por merito propio y no precisamente por los “estímulos” recibidos.

Nace la necesidad de entender que las asignaciones no deben ser ocasionales, cuando existe un déficit en las IES públicas, sino oportunas para realizar cambios institucionales y curriculares, haciendo en las políticas educativas reformas tan importantes como las económicas, laborales o fiscales. Con las recesiones fiscales del país en los últimos años, los recursos hacia lo social y la planta de personal han sido los más afectados, sin embargo, los gobiernos pretenden seguir aumentando la calidad de la educación restándole dinero a sus inversiones e importancia a su recurso humano.

Las políticas de educación superior no han sido formuladas a largo plazo, a pesar de la expansión del sistema aún existen tasas de cobertura muy bajas. La oferta es amplia y las matriculas siguen siendo escasas. Como se observa en el Gráfico N° 20, la mayoría de cupos no utilizados son en el sector privado, pero contrario a lo que se pensaría en las IES públicas también existe un gran desaprovechamiento de éstos, en 2001 más de 72.000 cupos no fueron utilizados. Los altos costos académicos, la concentración de la demanda en un pequeño número de programas, la oferta de las instituciones y las expectativas laborales, pueden explicar este fenómeno que rectifica la falta de coherencia entre las políticas gubernamentales y la educación superior.

**Gráfico N° 20**



Fuente: ICFES. Elaboración propia.

En este sentido habría que tener en cuenta la posición de Medellín (2004:16) “Más que un flujo de decisiones y acciones, que un comportamiento particular, o que una directriz que señala un gobierno, las políticas se definen en una doble perspectiva. Por una parte, desde la perspectiva macro, que define las políticas públicas como el rasgo gubernativo de un régimen político: las políticas públicas dan cuenta tanto del grado de tensiones y conflictos que vive un país en un momento determinado, como del control efectivo que

tiene el gobernante sobre las instituciones y la sociedad que gobierna. Por otra parte, desde la perspectiva micro, que concibe las políticas como un curso de acción gubernativa: las políticas públicas dan cuenta de la dirección que sigue un gobernante al ejercer su facultad de gobernar. La doble perspectiva privilegia una visión no segmentada, no atemporal ni estática del Estado, el aparato estatal, el gobierno y las políticas públicas”.

## **5. CONCLUSIONES**

La investigación sobre la Coherencia de las Políticas Educativas en el nivel superior y su aporte al logro del Desarrollo Humano en Colombia entre 1990 y 2004, permite llegar a las siguientes conclusiones:

- Si bien el Plan Decenal de Educación fue la posibilidad de convertir a la educación en un tema estatal, su carácter indicativo y no obligatorio, hicieron que las propuestas se quedaran en el papel, llevando a que las políticas sectoriales se convirtieran en víctimas de las coyunturas de cada gobierno.
- El sistema educativo colombiano presenta una gran fragmentación entre sus niveles básica, media y superior. Las políticas educativas de los dos primeros niveles, no propician la investigación ni la generación de conocimientos, esto sumado a la desigualdad de ingresos, hace que en la educación superior, los alumnos se encuentren en una situación de inequidad.
- Las políticas gubernamentales se han preocupado únicamente de la educación pública, mientras que la privada sigue masificándose con detrimento de la calidad. Al parecer las políticas de acreditación, aunque han mejorado el servicio de la educación superior, no han sido suficientes para el mejor desempeño de éste.
- Aunque las políticas gubernamentales han planteado la idea del desarrollo en los campos investigativo, científico y tecnológico, y siguen insistiendo en un crecimiento económico fortalecido desde la innovación, los recursos destinados a Colciencias aún son mínimos. De la misma manera, a pesar que la matrícula en doctorado ha aumentado, ésta ha representado en promedio en los últimos 14 años solo el 0.0231% del nivel superior.
- Se hace necesario que la educación superior esté fundamentada en la investigación, estableciendo controles que aseguren la eficiencia en su uso y la búsqueda de la excelencia académica, logrando que este conocimiento extienda sus beneficios a la sociedad y en esta medida a la solución de sus problemas; para lo que se requiere un sistema que contribuya a la generación de un entorno educativo, laboral y económico equitativo en las diferentes razas, géneros y regiones.

A partir del diagnóstico y de las conclusiones presentadas se encuentra que no existe una coherencia de las políticas educativas en el nivel superior, incluyendo la asignación del gasto público; y el aporte que éstas hacen al logro del desarrollo humano en Colombia, dando aprobación a la hipótesis planteada en el primer capítulo, donde se establece que si bien se han dado avances de cobertura en la educación superior en Colombia entre 1990 y 2004, la formación de nuevos profesionales aún no responde a las necesidades del sector productivo y de los individuos, ni a la formación de potencialidades del desarrollo humano, en cuanto a la generación de destrezas, conocimientos, libertades y democracia.

La incoherencia entre las políticas públicas ha generado un ambiente de inequidad en el nivel, haciendo que el proceso de formación de la educación superior no sea capaz de contribuir a la construcción de un desarrollo humano. La desarticulación de los niveles educativos, las ineficientes relaciones entre las instituciones públicas y privadas, la heterogeneidad de las mismas y los criterios de asignación de recursos a universidades y alumnos, requieren un redimensionamiento de las relaciones entre el Estado, la sociedad y las instituciones.

El Estado no puede renunciar al fomento de ambientes investigativos y de calidad, con estrategias dirigidas a aumentar la cobertura, sus acciones deben entender que la inversión en la educación superior es a largo plazo y generan beneficios sociales. Las instituciones no pueden ejercer procesos de formación sin un previo reconocimiento de su misión, de las demandas reclamadas por la sociedad y de la situación del sector. Los gobiernos territoriales deben apoyar la educación superior y el gobierno central debe tomar medidas para asignar a las instituciones regionales un mayor margen de recursos, para así fomentar su aporte en términos de cobertura, calidad y pertinencia.

La educación superior como el medio y el fin del desarrollo humano en Colombia requiere de esfuerzos por parte del Estado, de sus instituciones, del sector productivo y en general de la sociedad. Los esfuerzos deben estar dirigidos a mejorar las condiciones presentes del sistema, para que en el futuro sea el mecanismo que brinde a los individuos ambientes favorables para el desarrollo de sus capacidades individuales y en esta medida, se contribuya al bienestar general de la sociedad.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

- Abad, Darío; Díaz, Edgar y Giraldo, Uriel (2003). “Bases para una Política de calidad de la Educación Superior en Colombia”. En: *Educación Superior: Calidad y Acreditación*. Tomo I. MEN-CNA. Bogotá: 152-158.
- Afanador, Benjamín; Cano, Rodolfo; Copete, Fernando; Isaza, Jairo y León, Nohra (2003): “La Educación Superior como Eje del Desarrollo”. En: *Revista Equidad y Desarrollo*. No. 1. Universidad de la Salle. Bogotá: 99 – 123.
- Afanador Vargas, Benjamín (2006). “Tendencias de política económica y política educativa en los planes de desarrollo 1990-2004” (Informe parcial de la investigación: Política Educativa y Política Fiscal: una evaluación de coherencia de políticas y su aporte al desarrollo humano en Colombia, 1990-2004). En: *Revista Equidad y Desarrollo N° 6*. Universidad de La Salle. Bogotá: 33-50.
- Aldana Valdés, Eduardo (2001). “Tendencias, Retos y Mitos de la Educación Superior en Colombia”. En: *Congreso: Educación Superior, Desafío Global y Respuesta Nacional*. Universidad de los Andes. Junio 21 y 22 de 2001. Bogotá.
- Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN- (2002). *Agenda de Políticas y Estrategias para la Educación Superior Colombiana 2002-2006: De la Exclusión a la Equidad*. Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo –BID- (1998). *Serie de estudios económicos y sectoriales: Descentralización en Colombia: Nuevos Desafíos*. Bogotá.
- Caro, Blanca L. (2000). “La Educación Superior: Nuevos Desafíos”. En: *Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 2000*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Departamento Nacional de Planeación (DNP)-Misión Social. Bogotá: 75 – 105.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP- (1991). *La revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994*. Bogotá.  
----- (1994). *El Salto Social: Bases para El Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 1998*. Bogotá.  
----- (1999). *Cambio para Construir la Paz: Plan de Desarrollo Económico y Social 1998-2002*. Bogotá.  
----- – Dirección Desarrollo Territorial (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Estudio General sobre los*

*Antecedentes, Diseño, Avances y Resultados Generales del Proceso de Descentralización Territorial en el Sector Educativo.* Bogotá.

----- (2003). *Hacia un Estado Comunitario: Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.* Bogotá.

----- (2005). *Estadísticas Históricas de Colombia.*

----- (2006). *Indicadores de Coyuntura Económica.*

- Fernández, Isabel; Matajira, Luís; Mesa, Lina y Villa, Leonardo (2006). *Situación de la Educación Preescolar, Básica, Media y Superior en Colombia.* Segunda Edición. Casa Editorial El Tiempo, Corporación Región, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, Plan Internacional, UNICEF. Bogotá.
- Fernández, Nohra; Guerra, María del Rosario y Restrepo, José Manuel (2003). “Calidad de la Educación: Condición para la Equidad”. En: *Educación Superior: Calidad y Acreditación.* Tomo II. MEN – CNA. Bogotá: 18-42.
- Gómez, Víctor (2000). *Cuatro Temas Críticos de la Educación Superior en Colombia: Estado, Instituciones, Pertinencia y Equidad Social.* Universidad Nacional de Colombia y ASCUN. Bogotá.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES- (1999). *La Educación Superior en la Década 1990-1999.* Resumen Estadístico.
  - (2000). *Estadísticas de la Educación Superior.* Resumen Anual.
  - (2001). *Estadísticas de la Educación Superior.* Resumen Anual.
  - (2002). *Estadísticas de la Educación Superior.* Resumen Anual.
  - (2005). *Estadísticas de la Educación Superior 1995-2005.*
- Legis Eruditos Prácticos (2001). *Régimen Legal de la educación en Colombia.* Legis Editores S.A. Bogotá.
- Max – Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; Hopenhayn, Martin (1996). *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro.* Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR) – Fundación Dag Hammarskjöld. Suecia.
- Medellín, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.* CEPAL. Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación Nacional –MEN- (1992). *Informe al Congreso Nacional Noviembre 1991 a Julio 1992.* Bogotá.
  - (1994). *Memorias al Congreso Nacional 1993 a 1994.* Bogotá.

- (1995). *Informe al Congreso Nacional: Un Año de Cambio en la Educación Colombiana 1994-1995*. Bogotá.
- (1996). *Plan Decenal de Educación 1996-2005*. Bogotá. (Disponible en: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85242\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85242_archivo_pdf.pdf) -Acceso: Diciembre 8, 2006).
- (1998). *Informe al Congreso Nacional: Reforma Educativa y Proyecto Educativo Nacional 1994-1998*. Bogotá.
- - ICFES (2001). *Bases Para una Política de Estado en Materia de Educación Superior*. Bogotá.
- (2006). *Balance del Plan Decenal de Educación: La Educación un Compromiso de Todos 1996-2005*. Ministerio de Educación Nacional, Corpoeducación, Fundación Compartir, Fundación Corona, Fundación Empresarios por la Educación, Fundación Luker, Fundación Promigas, Fundación Restrepo Barco, Fundación Teruel. Bogotá.
- Misas Arango, Gabriel (2003). *Elementos para la Formulación de una Estrategia de Desarrollo para la Educación Superior*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
  - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO- (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior: Visión y Acción. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*. París.
  - Oviedo León, Mónica Juliana (2003). *El Financiamiento de la Educación Superior: Una Aproximación Comparada al Caso Colombiano*. Misas Arango, Gabriel (director). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
  - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (1996). *Informe de Desarrollo Humano 1996*. Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A. Madrid.
  - (2000). *Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 2000*. PNUD y DNP-Misión Social. Bogotá.
  - Roa Varelo, Alberto (2003). “Logros y retos de la Acreditación en Colombia”. En: *Educación Superior: Calidad y Acreditación*. Tomo I. MEN – CNA. Bogotá: 217-231.
  - Rodríguez Céspedes, Abel (1984). “La crisis financiera y el caos administrativo de la Educación Pública”. En: *Revista Educación y Cultura N° 2*. FECODE. Bogotá: 6-16.

----- (2002). *La Educación Después de la Constitución de 1991, de la Reforma a la Contrarreforma*. Cooperativa Editorial Magisterio y Corporación Tercer Milenio. Bogotá.

- Rodríguez Oróstegui, Francisco (2004). *Estudio regional sobre las tendencias del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe: el caso de Colombia*. IESALC/UNESCO. Bogotá.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta S.A. Barcelona.
- Tyler Lewis A., y Bernasconi, A (1999). *Evaluación de la Educación Superior en América Latina: Tres Órdenes de Magnitud*. Development Discussion Paper N° 700. Harvard Collage.