

SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN NACIONAL
LA RESPUESTA A LA PROBLEMÁTICA DEL CONTROL EN EL SECTOR
EDUCATIVO

MAIRA ALEJANDRA MENESES ROMERO

CÓDIGO: 2501025

DAVID MENDOZA BELTRAN

ASESOR DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DIRECCIÓN DE POSGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN CONTROL INTERNO

BOGOTA D.C. 2016

RESUMEN

Colombia es uno de los países que lidera los índices de corrupción a nivel mundial, pero ¿Por qué sucede esto si cada conducta se rige por la ley al estar en un *Estado Social de Derecho*?, es por esto que este documento pretende dar una solución contundente a la problemática de corrupción en el Sector de Educación Nacional, pues la respuesta no se debe reducir a crear normas que quedan utópicamente en el papel, por el contrario, se trata de contar con verdaderos Entes de control tanto interno como externo que se apersonen y responsabilicen de la inspección, vigilancia y control; tal es el caso de las Superintendencias y en la Educación esta no debe ser la excepción.

PALABRAS CLAVE: Control, Educación, Estado, Sector y Superintendencias.

ABSTRACD

Colombia is a world leading country when it comes to corruption. However how come is this happening if all conducts abide by law as stablished by the constitution when it states “Colombia is social state of law”? that is why the following is intended to provide a solid solution to corruption on the national educational sector since the answer dos not lie on just writing a solution but in having true empowered regulation entities indoor and outdoor that can take full responsibility for inspecting, supervising and controlling managerial sectors in Colombia such as Superintendence and when it comes to education it should not be left out.

KEYWORDS: Control, Education, State, Sector and Superintendence.

SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN NACIONAL
LA RESPUESTA A LA PROBLEMÁTICA DEL CONTROL EN EL SECTOR
EDUCATIVO

Con el pasar de los años, se hace latente el imaginario de que en Colombia la corrupción existe, se materializa y se legitima; hasta el punto de que una de las frases más famosas y con mayor recordación es aquella que sustenta la imposibilidad de su eliminación y la reducción a sus mínimas expresiones.

Una de las medidas que se ha tomado no solo a nivel nacional sino internacional, es normativizar todo tipo de conducta que pueda inducir a esto, dando la responsabilidad de satisfacer las necesidades del país a Entidades especializadas en cada uno de los sectores que pertenecen a la rama ejecutiva en la organización del Estado colombiano, pero ustedes se preguntaran, si esto funciona ¿Por qué sigue la misma tendencia? ¿Hasta qué punto la ciudadanía ejerce control en administración de sus recursos y prestación de servicios por parte de estas Entidades?

Es por esto que este documento se enmarca en el grupo de investigación “Grupo de Estudios Contemporáneos en Contabilidad, Gestión y Organizaciones” en la línea de “Estudios contemporáneos en gestión y organizaciones”, teniendo por objetivo dar respuesta al cuestionamiento central mediante una alternativa de solución viable y contundente de acuerdo a las dinámicas organizacionales presentadas en el país; para llegar a este fin se utilizará el enfoque deductivo (de lo general a lo particular) mediante los métodos de investigación descriptivos, analíticos y propositivos.

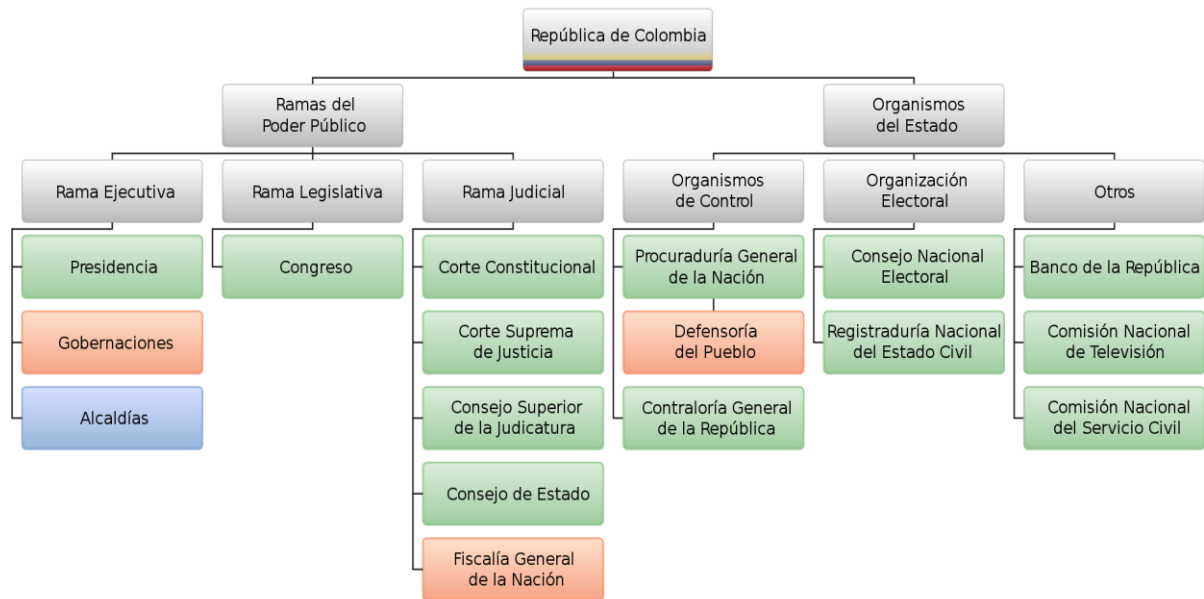
Teniendo en cuenta lo anterior, se hará una descripción de la temática, contextualizando la situación actual del Estado colombiano, estructura organizacional, funciones de control en cada entidad y sectores administrativos, hasta llegar al sector educativo, analizando su problemática en cuanto a calidad, cobertura y legitimidad, y así llegar a concluir con una propuesta de solución atractiva para el sector desde el control, comparándola con casos satisfactorios a nivel nacional e internacional.

Para contextualizar es importante entender la naturaleza del Estado colombiano que se encuentra explícita en el Artículo No. 1 de la Constitución Política de Colombia, siendo la directriz por la cual se deben regir no solo los ciudadanos sino las Entidades que lo constituyen, tanto a nivel público como privado, es por esto que la Asamblea Nacional Constituyente (1991) cita:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Art.1).

Dando cumplimiento a lo que allí se menciona se organiza el Estado Colombiano como lo muestra el gráfico a continuación:

Grafico No. 1: Organización del Estado Colombiano.



Fuente: Banco de la Republica de Colombia (2010).

Continuando, se tendrá en cuenta específicamente la Rama Ejecutiva del poder público en el nivel centralizado y las funciones que tienen las Entidades que la integran respecto al control:

Presidencia de la Republica: la inspección, vigilancia y control, se encuentra atribuida por el artículo 189 Asamblea Nacional Constituyente (1991): “Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo,

aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles” (Art. 189).

Vicepresidencia de la Republica: En las funciones determinadas a nivel normativo (Artículos 202 al 205 C.P.C), no se encuentran atribuciones respecto al control.

Consejos Superiores de la Administración: Son los encargados de definir políticas públicas asesorando al Presidente de la Republica en la coordinación y dirección de la acción gubernamental, entre ellos se pueden mencionar algunos de primer nivel como lo son el Consejo de Ministros -Ley 63 de 1923, Consejo Nacional de Política Económica y Social –Decreto ley 627 de 1974, Consejo Superior de Comercio Exterior –Decreto 1159 de 1992, entre otros, al ser esta su función principal, se observa que no se atribuyen directamente funciones de control.

Ministerios: Respecto al control el Congreso de la Republica (1998) atribuye: “Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.” (Art. 59)

Departamentos Administrativos: Su naturaleza jurídica, denominación y cantidad es determinada por la ley dependiendo de las necesidades que se tenga por parte de la Presidencia de la Republica (Artículo 206, C.P.C. 1991), es por esto que las funciones de control se atribuyen de manera específica a cada Departamento según su objeto misional y

sector al que pertenezcan, sin embargo están obligados a cumplir con lo establecido en la ley 87 de 1993 respecto a la implementación del sistema de control interno.

Superintendencias: El Congreso de la República (1998) establece: “Son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal”(Art. 66), con esta descripción se evidencia que es el organismo del Estado que se apersona íntegramente de realizar funciones de inspección, vigilancia y control a las entidades que pertenezcan al sector que se les atribuya.

Por otra parte, es importante hacer mención a los sectores administrativos que integran el Estado colombiano, con el fin de determinar los responsables de la inspección, vigilancia y control a nivel interno -externo, ya sean personas naturales, personas jurídicas, organismos adscritos o vinculados, dando cumplimiento a los objetivos misionales, generando valor agregado y velando por la mejora continua, protegiendo los recursos de la organización (en este caso sector) buscando su adecuada administración de riesgos, garantizando evaluación y seguimiento a la gestión, definiendo medidas de prevención de riesgos, desviaciones, procesos de planeación y mecanismos adecuados para el desarrollo de la naturaleza y características del sector.

Tabla No. 1: Sectores administrativos en Colombia.

SECTOR ADMINISTRATIVO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
INTERIOR Y JUSTICIA
RELACIONES EXTERIORES
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
DEFENSA NACIONAL
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
PROYECCIÓN SOCIAL
MINAS Y ENERGÍA
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
EDUCACIÓN NACIONAL
AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES
TRANSPORTE
CULTURA
PLANEACIÓN
SEGURIDAD
FUNCIÓN PÚBLICA ESTADÍSTICA
ECONOMÍA SOLIDARIA
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

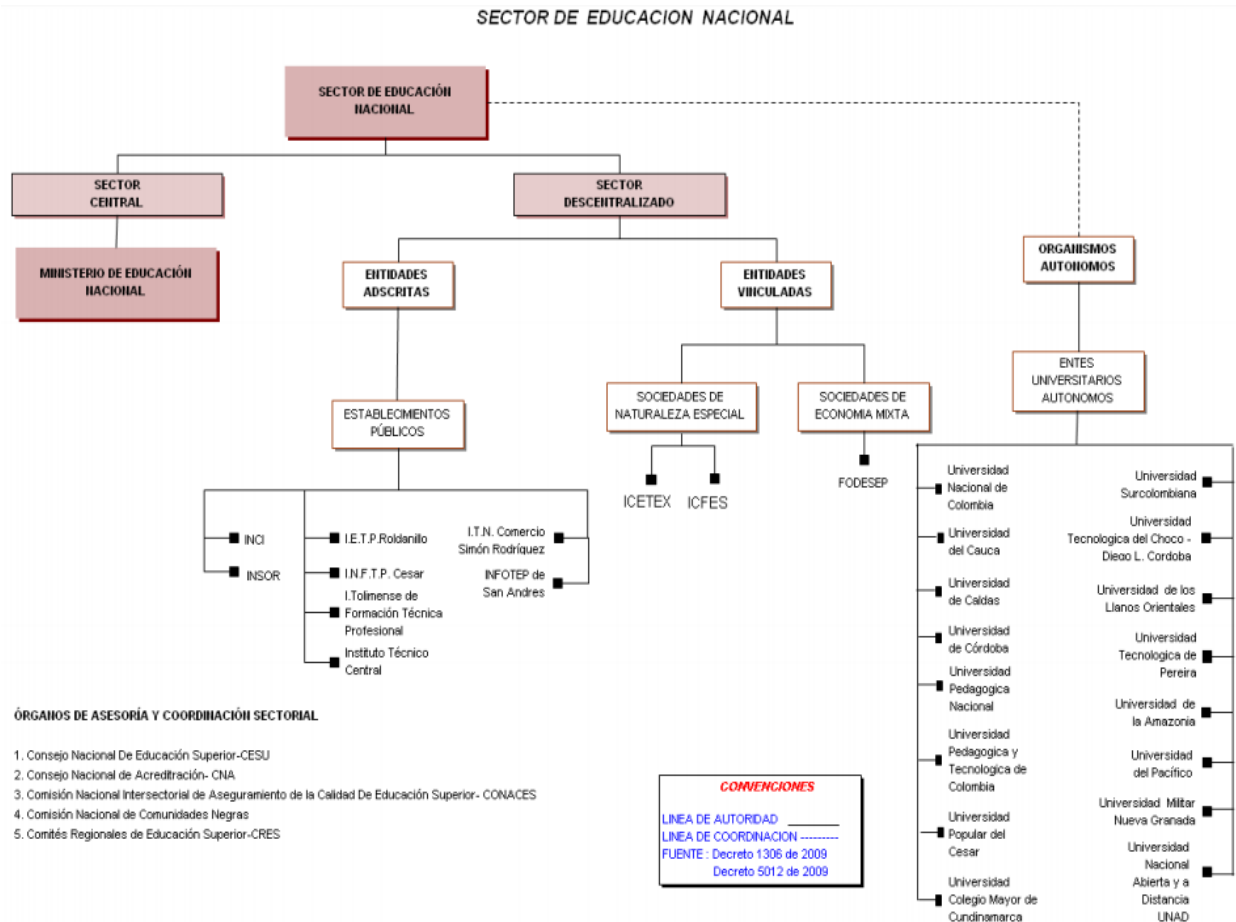
Fuente: Creación propia

Posterior a la descripción general de la estructura del sector público colombiano, se describirá la problemática central de este documento: ¿Qué Entidad es la encargada de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control en el Sector Educativo en Colombia? y así llegar a la tan anhelada alternativa de solución.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público –Oscar Iván Zuluaga, Viceministra de Educación Nacional – Isabel Segovia Ospina, y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública –Isabel Rodríguez Taylor (2009) mencionan que el Sector de Educación Nacional tiene como objetivo misional “Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en todos sus niveles y modalidades.” (P.P. 1 -41)

El Sector educativo está conformado por el sector central y descentralizado; el sector central tiene como única entidad el Ministerio de Educación Nacional, el sector descentralizado por el contrario cuenta con varias Entidades adscritas y vinculadas, en las Entidades adscritas se observan los Establecimientos Públicos y en las Entidades Vinculadas las Sociedades de naturaleza especial y Sociedades de economía mixta como lo muestra el organigrama a continuación:

Grafico No. 2: Sector de Educación Nacional



ÓRGANOS DE ASESORIA Y COORDINACIÓN SECTORIAL

1. Consejo Nacional De Educación Superior-CESU
2. Consejo Nacional de Acreditación- CNA
3. Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad De Educación Superior- CONACES
4. Comisión Nacional de Comunidades Negras
5. Comités Regionales de Educación Superior-CRES

CONVENIONES

LINEA DE AUTORIDAD _____

LINEA DE COORDINACION - - - - -

FUENTE : Decreto 1306 de 2009
Decreto 5012 de 2009

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2010).

Entendiendo la organización del Sector de Educación Nacional es importante resaltar la definición de educación para Colombia, es por esto que el MEN (2015) afirma: “educación se define como un proceso de formación permanente, personal cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (P.1); dando respuesta y concordancia a esta definición, se conforma el sistema por cinco periodos: educación inicial, educación preescolar, educación básica , educación media y educación superior.

Posterior al análisis del organizacional del Estado colombiano y una breve contextualización a la naturaleza del Sector de Educación Nacional, se inicia a exponer la problemática de este documento y el por qué es necesario el control interno y externo para llegar a soluciones reales, metas alcanzables y no materializar la educación unicamente en un indicador.

Comúnmente se escuchan frases como la educación es el futuro de Colombia o la educación combate la corrupción, pero es contradictorio cuando es uno de los sectores con mayores índices de corrupción, más necesidades y con uno de los rubros presupuestales más robustos del país, tal como lo afirma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2016): cuenta con el 18,6 % de participación en el Presupuesto General de la Nación, lo que equivale a 31 Billones de pesos (P.4).

Luego de conocer esta elevada cifra es claro cuestionarse acerca de los mecanismos que se implementaron para hacer un uso adecuado de dichos recursos en pro del cumplimiento del objetivo misional, nivel de riesgo, y el grado de satisfacción de la población beneficiada en los diferentes niveles tanto educativos como socio –económicos.

Calidad, cobertura, transparencia, oportunidad, universalización, eficiencia, eficacia y muchos principio sobre los cuales se rige y a los cuales debe dar cumplimiento en cada actividad que se realiza, ya sea directa o indirectamente con el usuario – Estudiantes y Padre de Familia.

Al igual que todos los Sectores Económicos y entidades del Estado, el Sector de Educación Nacional cuenta con procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación, los cuales contienen procedimientos que rigen para todas sus actuaciones y el desarrollo de funciones; pero es importante cuestionarse ¿Qué Entidad se encarga de ejercer inspección, vigilancia y control al Sector Educativo, que es quien cuenta con el porcentaje más alto del Presupuesto General de la Nación?

La respuesta es: ninguna, pues el Ministro de Educación Nacional (2009) respecto a este cuestionamiento evidencia que entre sus funciones se citan unicamente la función de: “Apoyar los procesos de autonomía local e institucional, mediante la formulación de lineamientos generales e indicadores para la supervisión y control de la gestión administrativa y pedagógica” (Art. 2).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE (2014) afirma que Chile es uno de los casos exitosos en Educación en Latinoamérica, teniendo los puntajes más altos en de la región en Matemáticas, Lenguaje y Ciencia; al punto de llegar a compararse con países como España, Portugal, Suiza y Singapur.

Pero, ¿Qué tiene de particular este caso y que aporta para el desarrollo de este documento?, la respuesta es muy sencilla, este país cuenta en el Sector Educativo con un sistema de control interno y externo sólido, personificado en la Superintendencia de Educación, con personería jurídica, patrimonio propio, descentralizada y desconcertada vinculada a la Presidencia de la Republica teniendo como intermediario al Ministerio de Educación Nacional Chileno.

Sustentando lo anterior, la Ley No. 20.529 sancionada por el Congreso Nacional de Chile (2011) cita:

Su objeto es fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, y fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos que reciban aporte estatal. Además, debe proporcionar información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atender las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda. (Pág. 1)

Adicionalmente cuenta con un mecanismo idóneo de atención al ciudadano llamado la *Carta de Compromisos*, utilizada como un instrumento que permite a todos los ciudadanos sean o no beneficiarios del Sector educativo, conocer –ejercer –reclamar – vigilar el cumplimiento de esta función y de los deberes que encomendados al sector en torno a su objeto misional y beneficiarios, asegurando la calidad, cobertura, pertinencia y oportunidad en la Educación Chilena.

El caso anterior se analiza desde un contexto internacional, con condiciones particulares a un país y su contexto social, económico, político, ambiental y cultural; sin embargo es el momento de cuestionarse ¿Esto podría aplicarse en Colombia y tener resultados satisfactorios? ¿Es viable implementar una Superintendencia de Educación en Colombia?

Es por esto que es pertinente mencionar las Superintendencias tomadas como referente para el planteamiento de la solución frente a la problemática que se ha tratado a lo largo de este documento.

Tabla No.2 Superintendencias

SUPERINTENDENCIAS
SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA - SUPERVIGILANCIA
SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR
SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE - SUPERTRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - SUPERSALUD
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES - SUPERSOCIEDADES
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Fuente: Creación propia

Parece extraño que existan Superintendencias para la mayoría de los sectores y aun cuando se conoce su excelente gestión, no se cuente con la Superintendencia de Educación.

Según lo referido anteriormente, vale la pena resaltar el caso exitoso de la Superintendencia de Industria y Comercio, creada por el Decreto 623 de 1964 y reestructurada administrativamente por el Decreto 2153 de 1992 sancionada por Cesar Gaviria y Luis Alberto Moreno Mejía, los que en su momento fueron Presidente de la Republica y Ministro de Desarrollo Económico (1992) que cita: “La Superintendencia de Industrio y Comercio es un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, que goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal.” (Art. 1)

Con el fin de dar cumplimiento con lo establecido jurídicamente, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene como función principal ejercer inspección, vigilancia y control a las empresas, velando en todas sus etapas por la protección al ciudadano.

La función central ya mencionada se ve referenciada según Pablo Felipe Robledo del Castillo, actual Superintendente de Industria y Comercio (2016) en los siguientes objetivos:

Mejorar los niveles de satisfacción de los usuarios; Mejorar los tiempos de respuesta en los tramites que adelanta la Entidad; Identificar, prevenir, minimizar y controlar los factores de riesgo prioritarios presentes en la Entidad y que pueda generar accidentes laborales y enfermedades profesionales, de tal forma que se mantengan condiciones de trabajo seguras; Identificar, prevenir, minimizar y controlar los impactos ambientales y la contaminación derivada de las actividades de la Superintendencia, por medio de la implementación de programas de control que incluyan la reutilización, el reciclaje y el uso eficiente y racional de los recursos; Establecer acciones correctivas y preventivas con miras al mejoramiento del SIGI. (P.1)

Ahora bien, teniendo en cuenta los dos casos exitosos que se mencionaron, uno a nivel internacional referido a la implementación de la Superintendencia de Educación de Chile y otro a nivel nacional con el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio; es claro afirmar que es viable la implementación de la Superintendencia de Educación Nacional en Colombia, pues esta aportaría en gran medida a la solución de los problemas de corrupción, insatisfacción ciudadana, baja cobertura e insuficiente calidad, generados por la ausencia de una Entidad que se encargue de prestar inspección, vigilancia y control externa a las Entidades adscritas y vinculadas a la Educación Nacional e interna en lo que se refiere a cumplir estas funciones perteneciendo al Sector.

Ante esta solución se han presentado varias trabas y cuestionamientos, al punto de que en el 2014 la plenaria del Senado en pleno aprobó el proyecto de creación de la Superintendencia de Educación Nacional para el año 2015, establecido en la Ley 124 del

2014, pero claramente esto no se llevó a cabo y es otra de las tantas leyes que se sancionan pero siguen estando únicamente en el papel y no se les da cumplimiento simplemente porque no tiene ningún tipo de repercusión el no hacerlo.

Es por esto que se concluye proponiendo la creación de la Superintendencia de Educación Nacional, sin personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita directamente al Ministerio de Educación Nacional.

Esta implementación se debe hacer sin trabas por parte de funcionarios que pueden llegar a tener intereses de por medio y su objetivo sea imposibilitar el control no solo al cumplimiento de los objetivos de la Educación en Colombia en todos los niveles, sino a la inspección, vigilancia y control de las actividades que se desarrollen; encargada de sancionar a funcionarios públicos, contratistas y trabajadores privados a nivel administrativo y civil en primera instancia, si no se llega a cumplir con lo que se establece a nivel normativo para el correcto funcionamiento de la administración pública o privada según sea el caso y el manual de funciones que establece cada una de las metas a cumplir y normatividad por la que se deben regir los prestadores de este servicio, que más que esto debe ser un derecho garantizado a toda la ciudadanía.

Si bien es cierto esto no será la única solución y en el camino se presentaran contra tiempos, el objetivo es implementar acciones de mejora que permitan generar valor agregado; siendo así, el cambio debe partir desde la concientización en el autocontrol de funcionarios públicos y trabajadores privados que hagan parte de este sector, trazando objetivos y metas reales acordes a los recursos gestionados y necesidades de todo el sector,

pues es importante resaltar que el foco de atención de la nueva Superintendencia será desde el Ministerio de Educación Nacional hasta las Entidades prestadoras de este servicio educativo en todos los niveles, es decir primera infancia, educación básica, educación media y educación superior; pues es momento de hacer cumplir el derecho a la educación y dejar la brecha en la que el país se acostumbra a que la corrupción se materialice y no se hace nada para erradicarla.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*.

Colombia: Editado por la Secretaría de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Banco de la Republica de Colombia (2010). *Organización del Estado Colombiano*.

Colombia: Banco Central de Colombia.

Congreso de la República (1998). *Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, Crea el Sistema Nacional de Control Interno*.

Colombia: Editado por la Secretaría de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Congreso de la República (1993). *Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones*.

Colombia: Editado por la Secretaría de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Congreso de la República (1923). *Ley 63 de 1923 Por la cual se organiza el consejo de ministros*.

Colombia: Editado por la Secretaría de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Congreso Nacional de Chile (2011). *Ley No. 20.529 del 27 de agosto de 2011.*

Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2010). *Sector de Educación Nacional.*

Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública.

Ministerio de Educación Nacional (2009). *Decreto 5012 de 2009. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se determinan funciones de sus dependencias.*

Colombia: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2016). *Presupuesto General de la Nación 2016 Responsabilidad Fiscal y social del Nuevo entorno Económico.*

Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito público.

Organización la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE (2014). *Informe Sistema Educativo en América Latina.*

Pastrana, M (1974). *Decreto ley 627 de 1974. Por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación.*

Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Ministro de Desarrollo Económico (1992). *Decreto 2153 de 1992. Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.*

Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Superintendente de Industria y Comercio (2016). *Objetivos Superintendencia de Industria y Comercio.*