

APROXIMACIONES A LA EVALUACION DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA

por Darío Antonio Mejía Pardo y Lina Clemencia Duque Sánchez¹

“Dicen en oriente que la ilusión de ser algo aislado e independiente es la más nociva de las ilusiones del hombre”.

“Tardamos en aprender a ser parte responsable y agradecida del mundo, y nadie sabe qué es lo que hay que transmitir a las siguientes generaciones. Porque nuestros empresarios sólo creen en el presente, nuestros políticos sólo creen en la siguiente elección, nuestros científicos sólo creen en su particular disciplina, y nadie parece creer de verdad en las generaciones que vienen y en el mundo que vamos a dejarles”²

Resumen

El sistema de aseguramiento de la calidad, en el marco del sistema de la educación superior colombiana, corresponde a la temática que se analiza en este documento, el cual presenta los primeros avances de este proyecto de investigación. La pregunta de Investigación que se formuló fue: **¿Cuales son los principales impactos y resultados de la aplicación de las normas sobre el aseguramiento de la calidad en la educación superior en Colombia?**

La hipótesis planteada indica que el sistema evidencia severas fallas en el engranaje y racionalidad de sus políticas, así como en las responsabilidades y funciones que deben cumplir las dependencias y entidades relacionadas con el sector, es un sistema lento, fraccionado, y poco operativo, en deuda con sus resultados, con baja cobertura, en especial de su sistema de acreditación. En general, se encuentra que la cultura de la calidad en este nivel educativo, es incipiente y apenas produce sus primeros resultados, en el propósito del mejoramiento de la calidad del Sistema de Educación Superior; en este propósito, se pudo comprobar que los estudios y las investigaciones sobre el sistema de aseguramiento de la calidad, elaboradas por el sector académico y las instituciones del Estado, son aún restringidas y se limitan a algunos trabajos, que son producto de las experiencias de los procesos institucionales de acreditación y autoevaluación de los programas académicos en las diferentes IES en Colombia, especialmente en el periodo 2005-2010; de igual manera se revisaron documentos sobre evaluación y posibles reformas a la ley 30 de 1992, vivencias cotidianas de respetados académicos y abogados, los cuales se atreven a reflexionar sobre estos aspectos, y en algunos casos a la presentación de propuesta y formulación de proyectos de modificación de la norma. Igualmente la temática es abordada a partir del análisis del decreto ley 80 de 1980, la ley 30 de 1992 y normatividad en el área, los estudios y diagnósticos sobre el sistema y los asuntos de su calidad. Todos los actores del sistema plantean como necesaria la integración de los organismos y entidades del sector, la búsqueda de la calidad y la excelencia, el nuevo papel y la dignificación de las comunidades académicas, así como el equilibrio entre autonomía e inspección y vigilancia, como factores determinantes y vitales en la construcción de una nueva propuesta de ley de Educación Superior, que aporte decididamente en el mejoramiento de su calidad. Entre los logros más importantes de los actuales procesos de aseguramiento de la calidad está la cultura de la evaluación y autoevaluación que se ha adquirido en el sistema y la aplicación de planes de mejoramiento institucional y de programas, que han diseñado las IES.

El documento presenta en su estructura los siguientes aspectos: resumen, palabras claves, introducción y reflexión inicial, la importancia de las comunidades académicas, aspectos normativos y algunas consideraciones del sistema, referente conceptual y estado del arte, exploración y análisis de propuestas de reforma, análisis, conclusiones y, finalmente, la bibliografía.

¹ Documento elaborado por los investigadores Darío Antonio Mejía Pardo, magíster en Educación y Ex-rector de la Universidad de Caldas, actualmente Par Institucional del Consejo Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES y Lina Clemencia Duque Sánchez, abogada, magíster en Derecho Público, ambos integrantes del Grupo de Investigación “Currículo, Universidad y Empresa”, escalafonado por Colciencias como Grupo “B”. dariomejia15@hotmail.com-linac2007@hotmail.com

² Ospina, W. (2012, 28 de octubre). Tercera piedra después del sol. *El Espectador*. Recuperado el 28 de octubre de 2012 de <http://www.elespectador.com/opinion/columna-383613-tercera-piedra-despues-del-sol>.

Palabras Claves: sistema de educación superior, aseguramiento de la calidad, evaluación, mejoramiento, operatividad, proyectos de reforma.

Abstract

A MANERA DE INTRODUCCION Y REFLEXIONES INICIALES

La Constitución Política de Colombia define en sus artículos 67 y 69 dos temas críticos y de vital importancia que generan gran tensión y polarizan los actores del sistema de la educación superior colombiana, aspectos que deben ser tenidos en cuenta al momento de discusión de una nueva ley, que debe reemplazar la ley 30 de 1992. De una parte en el artículo 67 inciso 5º se define el papel del Estado: *“Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”*, y de otro lado, en el artículo 69, se plantea lo relativo a la garantía de la autonomía universitaria.

La Carta Política define la educación como parte de la naturaleza del Estado y delega en el Presidente la responsabilidad de velar por su calidad en todos los niveles, a través del fomento y la suprema inspección, control y vigilancia del servicio público de la educación; el Estado por intermedio del Ministerio de Educación Nacional y su Viceministerio de Educación Superior ejerce las funciones mencionadas, con el apoyo de sus diferentes organismos de asesoría y coordinación. En este sentido, en el artículo 189 numeral 21 de la Constitución Política, se definen las funciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa de *“ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley”*. La autonomía universitaria y la inspección y vigilancia fueron reglamentadas de manera inicial, pero sólo parcialmente por la ley 30 de 1992, en los artículos 28, 31 y 32. La autonomía de las universidades no exime a las IES de la suprema inspección, control y vigilancia del Estado; La Universidad Nacional de Colombia dispone de una ley orgánica propia, el Decreto Extraordinario 1210 de 1993, que le confiere amplia autonomía; define en su artículo 1, que es *“un ente universitario autónomo del orden nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial, cuyo objeto es la educación superior y la investigación, a través del cual el Estado, conforme a la Constitución Política, promoverá el desarrollo de la Educación Superior hasta sus más altos niveles, fomentará el acceso a ella y desarrollará la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia.”*

El alcance y la interpretación sobre estos aspectos ha sido planteado por Noguera y Linares (1998) quienes han señalado: *“Ha expresado el Consejo de Estado en varias oportunidades que corresponde al Estado la suprema inspección y vigilancia de la educación; que el órgano político del Estado es el Congreso, por lo que mediante ley debe señalar o definir la opciones políticas fundamentales con base en las cuales el Presidente, como suprema autoridad administrativa, ejerza la que les correspondan. (Cfr. Sentencia de mayo 31 de 1977, Sección primera). Lo anterior simplemente quiere decir que las atribuciones presidenciales en materia de inspección y vigilancia deben tener un marco que las precise y los límites y que ese marco corresponde señalarlo a la ley. Lo anterior significa, que los artículos 31 y 32 de la ley 30 de 1992 son los que señalan los parámetros a los cuales debe sujetarse el presidente para el ejercicio de la inspección y vigilancia. Estas atribuciones, como bien lo disponen las normas que se comentan han de ejercerse con el propósito de fortalecer el quehacer de las instituciones de educación superior, buscando su desarrollo y consolidación. Especial significado tiene el literal a) del artículo 32, pues reafirma el alcance de la autonomía y el concepto de libertad en ella implícito al señalar que la inspección y vigilancia ha de ejercerse dentro del respeto de tales derechos constitucionales...”*³. Estos aspectos, sistema de calidad en la Educación Superior, inspección y vigilancia, y autonomía universitaria y de otras IES, corresponden a los temas objeto de reflexión en este documento, que corresponde al primer avance del trabajo de investigación.

La Universidad es una institución de nueve siglos de existencia, lo que la hace una entidad de gran complejidad, que ofrece diversas ideas y modelos de acuerdo con la época y según los países en que tenga su origen. Sirve a la vez a distintos fines, con diferentes actividades, que no siempre hacen posible reducirla a una idea central. La aparición de los artesanos y la burguesía acompaña el nacimiento de las Universidades.

³ Linares, P y Noguera, C. El proceso de Construcción de las bases de la Educación Superior: Una tarea inconclusa de la sociedad. ASCUN-ICFES, Bogotá, 1998.

Esta naciente burguesía se organiza por medio de las asociaciones, que en el principio encontraron la clave de su fuerza. Igualmente la iglesia católica desarrolla su propia idea de Universidad. Como producto de ese espíritu asociativo, estudiantes y maestros, asociados en corporaciones autónomas, constituyen las ideas iniciales de la corporación universitaria. Aparece posteriormente la idea Napoleónica de Universidad, en el siglo XVII, con su modelo de formación en profesiones, idea que tiene un concepto diferente de lo que comúnmente se puede concebir como Universidad, era más bien un organismo estatal a su servicio. Aparece igualmente el modelo Alemán, con la idea de Jaspers, centrada en una Universidad como una corporación al servicio de la Ciencia. Ciencia e investigación serán la clave de la idea alemana de la Universidad en el siglo XIX, donde la Investigación constituye su tarea primordial; Ciencia e Investigación exigen como condición indispensable que pueda existir una libre búsqueda de la verdad. Otra idea, en contraposición al modelo Alemán, es presentada por Ortega y Gasset a comienzos del siglo XX, idea que proclama que la misión de la Universidad es formar hombres cultos, transmitir y elaborar la Cultura y por último, la idea americana de universidad, orientada al servicio y a la proyección.

La Universidad actual y sobre todo la Universidad del futuro, está condicionada por un conjunto de factores que la diferencian de lo que fue la Universidad tradicional y decimonónica en sus orígenes, pero que en general sigue teniendo dos tareas fundamentales: la educación y el avance del saber. A pesar de la incertidumbre que genera la velocidad de los cambios y la existencia de factores determinantes como son la globalización y las NTIC, los fundamentos del Alma Mater siguen siendo el conocimiento, el saber, la ciencia, la tecnología, las artes y en general, la cultura. Cambia es la perspectiva en que definen y sitúan su misión y visión en el mismo contexto, ambas son ahora tareas locales, nacionales y globales y en estos fines y propósitos han de encontrar la forma para desarrollar sus actividades, que necesariamente giraran en torno a la formación, investigación y proyección.

En general, las Instituciones de Educación Superior (IES) en Colombia, incluyendo a las Universidades, hacen énfasis en organizaciones que han desarrollado preferencialmente una idea centrada en la profesionalización, pero en su gran mayoría, los procesos investigativos y de proyección social, son aún incipientes y de poco impacto en sus contextos; además las nuevas tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) todavía son precarias, con grandes limitaciones en las inversiones para los desarrollos científicos que exige la nueva sociedad del conocimiento. El cuestionamiento de estas instituciones, como lo plantea el académico Orozco Silva (2010): *"...llega hasta pensar que el modelo de universidad tradicional o clásico esta agotándose haciéndose necesario una especie de refundación de las universidades (Reich, R. 1993) que traería consigo un replanteamiento de sus funciones tradicionales..."*⁴.

Se hace necesario pasar de una Universidad o IES centradas en un contexto donde el trabajo esencial fue el material, a unas IES centradas en el trabajo intelectual y con el conocimiento como materia prima. Una Universidad que no renuncie a su misión de institución forjadora de una cultura de responsabilidad social, sin olvidar la función de preparar el capital intelectual, a los científicos, y en general a los profesionales de los más altos niveles que requiere el país. Las IES deben formar para la ciudadanía y educar para la Paz; estas Instituciones deben ser ejemplo y tener compromiso ético, para que éste impregne todas las actividades sociales, culturales, científicas, económicas y políticas de su quehacer cotidiano.

Sobre estos aspectos y la necesidad de realizar serias y profundas transformaciones en las IES, ha señalado Tunnermann (2006) *"...para que la educación superior desempeñe ese rol tan importante requiere de innovaciones profundas, que hagan temblar los cimientos de los sistemas educativos, tan ligados a la tradición. Y esas innovaciones no pueden seguir siendo puramente episódicas: deben consistir en un proceso permanente y continuo. En consecuencia, debemos retar nuestra imaginación y replantear los objetivos, misión y funciones de las instituciones de educación superior, sin olvidar que necesitamos también una educación superior impregnada de valores, consciente de su compromiso ético y social, y puesta al servicio de la promoción de la libertad, la tolerancia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la cultura de paz. En síntesis, la educación superior contemporánea debe estar al servicio del paradigma compendio proclamado por las Naciones Unidas para orientar el rumbo de la sociedad en el siglo XXI: el desarrollo humano sostenible."*⁵

⁴ Orozco Silva, Luis E. Ideas para una Reforma del componente legal. Revista Pensamiento Universitario No. 20, Documentos Estudios de Base sobre la Ley 30 de 1992. ASCUN octubre de 2010. Bogotá.

⁵ Tünermann, C. Educación Superior frente a los Desafíos Contemporáneos. El Pensamiento Universitario No. 22. ASCUN. Bogotá. pág. 95. Octubre de 2011.

Se requieren Instituciones de Educación Superior, que sean organizaciones inteligentes, abiertas, creativas, competitivas, que propugnen por el desarrollo integral del ser humano, la ética y el bienestar de la comunidad, que actúen en redes y tengan como prioridad la justicia, que sus actividades permitan integrar la ciencia, tecnología, conocimiento, formación, investigación, proyección social y servicios, con respuestas adecuadas a los requerimientos de las diferentes comunidades.

El Viceministerio de Educación Nacional⁶, resalta que en el Plan de Desarrollo 2010-2014, se considera a la educación como *“el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad”*. En efecto, la sociedad del siglo XXI se ha propuesto hacer del conocimiento la principal herramienta para construir un mejor destino para la humanidad. Igualmente, considera el Gobierno que la apropiación del conocimiento, el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación son pilares para construir el futuro del país, alcanzar un crecimiento económico sostenido y la capacidad de ofrecer respuestas a un sistema económico mundial, caracterizado por una mayor complejidad tecnológica y una orientación hacia la producción de bienes y servicios. En el Plan Nacional de Desarrollo, se indica igualmente, que la innovación es un factor central para el fortalecimiento de todas las esferas, tanto en lo económico como en lo social. Por esta razón, uno de los retos que se ha planteado el Gobierno es fortalecer la educación superior. Para conseguirlo, el énfasis de la política educativa se dirige al mejoramiento de la calidad, al cierre de brechas con un enfoque regional, la pertinencia para la innovación y la prosperidad, y la eficiencia en la gestión y uso de los recursos.

Sobre la necesidad de realizar ajustes a la normatividad de la Educación Superior el MEN indica en el boletín de Educación Superior: *“Nuestro país cuenta con una Ley que está a punto de cumplir 20 años, generada para dar respuesta a los requerimientos de un momento totalmente diferente al que se vive hoy. (...)En este contexto, se hace necesario volver a pensar el sistema de educación superior, en un marco normativo, más ágil, flexible y moderno.”* El gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional ha planteado que el país cuenta en la actualidad con un sistema de aseguramiento de la calidad más complejo y robusto de lo que previó la Ley 30. Al asumir en el año 2003 el MEN las funciones del ICFES y crear el Viceministerio de Educación Superior, según el boletín referenciado se indica⁷: *“se estructuró el engranaje para garantizar los procesos de mejoramiento y excelencia de la educación superior: se creó la Comisión Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad (CONACES), como una instancia asesora del Gobierno, formada por académicos de reconocida idoneidad; se modificó la misión del ICFES para convertirlo en instituto especializado en la evaluación; se fortaleció el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) para promover la excelencia; y se implementó un sistema de información para proveer al sector de datos actualizados y confiables para la toma de decisiones. Como ha sido concebido, el sistema de aseguramiento está en capacidad de garantizar a los colombianos que los programas académicos y las instituciones que los ofrecen cumplan con las condiciones de calidad definidas, estén en un proceso de mejoramiento continuo y sean reconocidos con la certificación de la excelencia. Siete años después de entrar en funcionamiento CONACES, todos los programas académicos que se ofrecen en el país (técnicos profesionales, tecnológicos, profesional universitario, especialización, maestría y doctorado) cumplen con las condiciones mínimas de calidad que certifica el Registro Calificado; a excepción de algunos programas del SENA que actualmente están en proceso de obtener dicho registro. A la evaluación de programas e instituciones, se agrega el hecho que hoy todos los estudiantes próximos a recibir sus títulos, son evaluados a través de las pruebas Saber PRO (antes ECAES) del ICFES. Asegurado un estándar de calidad, el país requiere dar un salto a la excelencia”*.

Simultáneamente, el propio Consejo Nacional de Acreditación (CNA)⁸, reconoce que aún existen grandes limitaciones de calidad y excelencia del sector al indicar: *“Doce años después de ponerse en marcha la Acreditación de Alta calidad, sólo el 13% de los programas de pregrado cuenta con ella y el 7% de las instituciones con Acreditación Institucional. El Gobierno es consciente de que el mejoramiento de la calidad está en relación con la cualificación de sus docentes y con el fomento a la investigación. En este sentido, tan sólo el 13,5% de los docentes de la educación superior, en tiempo completo equivalente, tiene doctorado; existen 4.072 grupos de investigación registrados por Colciencias y 405 revistas indexadas, es decir que son publicaciones que denotan alta calidad y están listadas en alguna base de datos de consulta mundial. Sin embargo, la producción científica del país es baja, lo cual origina que ninguna universidad colombiana aparezca entre las 15 primeras de América Latina ni entre la primeras 500 del mundo”*.

⁶ El porqué de una Reforma, en Boletín informativo de Educación Superior No. 17. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá. pág. 5. mayo de 2011.

⁷ Nuestro reconocimiento a la Calidad en Boletín informativo de Educación Superior No. 17. Ministerio de Educación Nacional Bogotá. pág. 9. mayo de 2011

⁸ Informe de actividades del CNA-2010, en el contexto de la evolución 1998-2010- Consejo Nacional de Acreditación, febrero de 2011.

Sobre los logros del sistema de la ES colombiana en materia de calidad y la necesidad de continuar los ajustes y trabajar por su consolidación en el futuro, ha señalado el académico Orozco (2006)⁹: *“En conclusión, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en el país, ha logrado diseñarse formalmente pero está a la espera de una mayor consolidación e integración. Su principal logro ha sido activar la capacidad de las instituciones académicas de autorregularse y comprometerse de manera autónoma en su proceso de mejoramiento para garantizar la prestación de un servicio de calidad. Se trata de un modelo que permite ejercer la autonomía con rendición de cuentas, no de un modelo correccional e intervencionista. Los avances del Sistema son evidentes, pero es indispensable trabajar en sus limitaciones y en la definición de una agenda clara para su desarrollo futuro”*

Según últimos informes del CNA¹⁰ se está adelantando un análisis de la evolución de la acreditación de alta calidad de programas académicos en Colombia, lo mismo que de las instituciones acreditadas en alta calidad, que en muy poco cambia las cifras sobre el número de programas e instituciones acreditadas en Colombia. Los resultados de los estudios, muestran que en los últimos 13 años (1998-2010) el CNA ha evaluado 1.213 programas académicos en 88 Universidades, 41 Instituciones Universitarias, 8 Instituciones Tecnológicas y 4 Instituciones Técnicas, de los cuales ha acreditado 1.046 (el 86%), los otros 167 programas (14%) dieron lugar a recomendaciones al Rector, para contribuir a su mejoramiento (cifras a enero 25, 2011). Según el MEN¹¹ en Colombia existen 286 Instituciones de Educación Superior (IES), de las cuales 80 son públicas (32 Universidades) y 206 (48 universidades) son privadas. De igual manera se reportan que en agosto de 2011, se ofrecen en Colombia un total de 10.772 programas de educación superior, incluidos los programas técnicos profesionales y tecnológicos ofrecidos por el Sena. Según estadísticas más recientes del el MEN, en julio de 2012, se tenían 646 programas de educación superior con acreditación de alta calidad otorgada por el MEN; actualmente se informa en la página Web del CNA¹², que hay un total de 729 programas Acreditados en Colombia en los diversos niveles del pregrado y postgrado de las IES, que representan un total de sólo el 6,76% del total de programas con registro calificado; igualmente sólo 22 IES tienen Acreditación Institucional de Alta Calidad lo que representa solo el 7,7% del total que ofertan este servicio público. De los 729 programas acreditados, se incluyen 350 programas con Reacreditación; en cualquier caso, este es un número muy bajo frente al universo de IES y Programas Académicos con reconocimiento legal en Colombia.

Sobre las estadísticas en el proceso de acreditación en Colombia, según Informe de la Universidad Nacional de Colombia¹³ se observa que hasta los año 2006-2007 se presentó un crecimiento importante en el número de Programas que alcanzaron Acreditación por primera vez, momento a partir del cual su número tiene un fuerte descenso, y empieza a ser muy importante el número de programas que reciben reacreditación o renovación de la Acreditación, alcanzando su tope máximo en los años 2007 y 2008. El estudio con datos a enero de 2010, colocan a la Universidad Nacional de Colombia, con el mayor número de programas Acreditados con Alta calidad por el CNA (79), y le siguen la Universidad de Antioquia con (51) programas Acreditados, Univalle (33), Javeriana (32), Andes (25). Lo anterior, a pesar que los procesos de acreditación en la UN solo se iniciaron en el año 2006.

Sobre los anteriores aspectos, el papel de las comunidades académicas de Pares, y los propósitos de la reforma de la ley 30 de 1992, en el boletín Informativo referenciado¹⁴ se indica: *“Con relación a los órganos asesores del Ministerio de Educación, se pretende definir con mayor claridad su composición, precisar sus funciones y establecer procesos de selección efectivos y transparentes. Los órganos asesores son: Consejo Nacional de Educación Superior, (CESU), Consejo Nacional de Acreditación, (CNA), Comisión Nacional Intersectorial de la Educación Superior (CONACES), todos conformados por miembros activos de la comunidad académica y que gozan de su reconocimiento...Su intervención es decisiva para tener una visión completa de los temas estratégicos que no puede perder de vista el sector educativo y en particular, la educación superior. Su participación permite que los procesos de aplicación de la política pública tengan los argumentos y la motivación requerida en el cumplimiento de la misión asignada a la educación superior”*.

⁹Orozco, L. E. Ideas para una Reforma del componente legal. Revista Pensamiento Universitario No. 20, Documentos Estudios de Base sobre la Ley 30 de 1992. ASCUN octubre de 2010. Bogotá.

¹⁰ Informe de actividades del CNA-2010, en el contexto de la evolución 1998-2010- Consejo Nacional de Acreditación, febrero de 2011.

¹¹ <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-266644.html>, información tomada el 20 de diciembre de 2012.

¹² <http://menweb.mineducacion.gov.co/cna/Buscador/BuscadorProgramas.php?Mostrar=Si> tomado el 4 de enero de 2013

¹³ Pinzón, Y. Renovación de la Acreditación en los programas de Pregrado. Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Nacional. Febrero de 2010. Tomado el 18 de diciembre de 2012 de la página <http://www.unal.edu.co/dinralpre/docs/g112.pdf>

¹⁴ Enfoque Académico y Estratégico, Boletín informativo de Educación Superior No. 17. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá. pág. 10. mayo de 2011.

El MEN ha planteado a través de sus boletines informativos que: *“Es claro que los logros alcanzados con la Ley 30 fueron producto del esfuerzo y dinamismo de las instituciones de educación superior, pero también es evidente que para mantener ese dinamismo son urgentes mayores recursos y acciones decididas para fortalecerlas.*

(...) Una norma que nos permita crear condiciones para brindar una educación superior de calidad a los más de 625.000 bachilleres que al año se gradúan y que seguirán en aumento; así como a los 3.200.000 jóvenes, que en los últimos años terminaron sus estudios secundarios y no pudieron acceder a un programa de educación superior, o si lo hicieron, por diversos motivos, tuvieron que abandonarlo. Se espera que a la propuesta del Gobierno se sumen las iniciativas de entidades como la Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN, y el Sistema universitario Estatal, SUE; y los aportes de las organizaciones que defienden los intereses de educadores, docentes y estudiantes; los representantes del sector productivo y todas aquellas expresiones de la sociedad civil organizada. La intención es generar la reflexión y construir colectivamente un proyecto de reforma a la educación superior que se pueda presentar ante el Congreso de la República.”¹⁵

En el boletín indicado el MEN plantea: *“Si Colombia quiere avanzar, necesita un sistema de educación superior reconocido en el mundo por sus altos niveles de calidad. Consolidado y aceptado este sistema, resulta imperioso constituir un marco de orden jurídico, que facilite y asegure legalmente su funcionamiento y esté en armonía con el contexto internacional”.*

(...) “En esta materia, la Reforma propone fortalecer la acreditación. Un mecanismo propuesto para lograrlo es que el Ministerio de Educación Nacional otorgue total autonomía al Consejo Nacional de Acreditación para que emita, mediante acuerdo, la Acreditación de Alta Calidad. En cuanto al Fomento de la Educación Superior, que en la Ley 30 estaba brevemente mencionado, este proyecto persigue dar precisión a su alcance. La propuesta desarrolla un capítulo dedicado a la investigación, innovación y desarrollo, como funciones esenciales de las instituciones de educación superior. A través de este apartado se persigue generar los mecanismos para acercar y articular a la academia con demandas puntuales de la sociedad. En este sentido, se hace explícito que el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, en articulación con el Viceministro de Educación Superior y en el marco del Sistema de Ciencia y Tecnología y del Sistema Nacional de Competitividad, fomentarán la investigación científica y el desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior.

La propuesta contempla, igualmente, la adopción de medidas para desarrollar la investigación multidisciplinaria; la articulación de los centros de investigación con las instituciones de educación superior; la movilidad de docentes, estudiantes e investigadores; el intercambio tecno científico; y la consolidación de redes.”

Según el MEN, *“Colombia cuenta con 80 instituciones de educación superior de carácter público, de estas, 32 son universidades cuyo funcionamiento e inversión dependen de los aportes que reciben, por definición de la Ley 30, del Presupuesto General de la Nación y las entidades territoriales, más los recursos y las rentas propias que generen en el ejercicio de sus labores misionales (formación, extensión e investigación).*

(...)Cada vez se hace más importante que los distintos sistemas estén inmersos en estrategias de internacionalización; las iniciativas de intercambios de docentes, estudiantes e investigadores y el trabajo en red, son algunos dinamismos que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades nacionales y la generación del conocimiento a escala regional. En este sentido, la reforma se propone fortalecer a las instituciones de educación superior para que estén en capacidad de establecer relaciones internacionales con sus pares. Sólo de esta manera será posible incrementar la movilidad académica y profesional, y posicionar internacionalmente el sistema de educación colombiano. Por esta razón, la propuesta aborda aspectos relacionados con acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos; conformación de redes internacionales, tanto bilaterales como multilaterales; internacionalización del currículo y procesos de internacionalización solidaria.”

Sobre algunas de las falencias en aspectos fundamentales del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, los cuales requieren urgentes correctivos, que deben ser incluidos en una reforma en la educación superior, se han reportado estudios diagnósticos, por ejemplo el elaborado por el CINDA¹⁶ en septiembre del año 2009, en el cual se refiere:

“Al revisar el SACES en su conjunto y sus proyecciones, es importante considerar que se han emprendido acciones para tratar de lograr una articulación entre diferentes instancias en torno a la calidad; ... () Sin embargo, todavía se observa una falta de articulación eficiente y orgánica del sistema propuesto por el Estado, ya que no hay canales de

¹⁵ Ibídem

¹⁶ Informe Nacional Colombia CINDA, septiembre de 2009 consultado de http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download_finales/16_informe_colombia.pdf tomado el 1 de diciembre de 2012.

comunicación, retroalimentación y sinergias entre los diferentes mecanismos propuestos, que de manera diversa se orienten a examinar los insumos, los procesos y los resultados del proceso educativo.”

Estos aspectos son definidos claramente en la Sentencia Constitucional C-188 de 1996¹⁷, que establece:

“El Constituyente, al consagrar la autonomía universitaria reconoció la capacidad de autodeterminación de las universidades; ello, no obstante, no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde, consignado en el mismo artículo 69 de la Carta, el cual no debe entenderse como restrictivo de la autonomía, pues es precisamente a través de él que se legitima la libertad de acción que la Carta Política atribuyó a las instituciones de educación superior, otorgándole, paralelamente a la sociedad la facultad de acreditar, a través de diferentes mecanismos, la actividad que ellas desarrollan.

(...) Así, teniendo en cuenta la obligación que le asiste al Estado de promover la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación superior, de garantizar la calidad y pertinencia de la enseñanza que las instituciones impartan, sin desvirtuar con sus acciones el principio de autonomía, y de velar porque las instituciones que asuman ese compromiso, públicas y privadas, cumplan sus objetivos en el marco de las definiciones y principios que consagran la Constitución y la Ley, el legislador decidió dotarlas de ciertos instrumentos de apoyo y asesoría, que les permitieran cumplir eficazmente esas responsabilidades, con la colaboración activa de las comunidades académicas y científicas y de otros actores sociales, los cuales encuentran espacio en las instancias y organismos diseñados y determinados por él con base en el mandato constitucional. Así, organismos como el CESU, el CNA y los Comités Asesores, constituyen órganos plurales de participación, conformados por representantes de las comunidades académicas y científicas, de la sociedad civil y del sector productivo, los cuales, bajo la coordinación del Estado, en cabeza del Ministro de Educación, contribuyen con sus recomendaciones y propuestas al fortalecimiento de la educación superior, entendida ésta como agente fundamental para la consolidación de la democracia y el desarrollo del país. ”

La reglamentación e integración del Sistema de Calidad de la Educación Superior debe permitir y definir nuevos roles para algunas de las entidades y dependencias del sistema, y el papel de las comunidades académicas; estos aspectos que si bien en su mayoría, fueron establecidos inicialmente por la ley 30 de 1992, cumplieron un papel importante en los primeros años de las actividades del sistema, pero hoy evidencian falencias que reclaman ajustes urgentes, para adaptarlos a los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, a los desarrollos que exige la autonomía universitaria y el equilibrio exigido con el fomento e inspección y vigilancia que le corresponde al Estado, así como a la necesidad y a la urgencia para alcanzar un sistema de aseguramiento de la calidad que permita una verdadera Gestión Estratégica del Conocimiento. La nueva norma debe corregir los yerros e incoherencias del sistema de calidad y debe permitir replantear diferentes elementos del sistema, incluyendo la vigencia de algunas de sus instituciones y dependencias, que se han quedado cortas en su papel y funciones, y en muchos casos son entes burocratizados e inferiores a las nuevas realidades de la Educación Superior.

Los temas relacionados con el Sistema de Calidad de la Educación Superior, corresponden a uno de los aspectos de mayor importancia para el futuro de las IES en Colombia, pero al mismo tiempo pertenecen a uno de los tópicos menos explorados y estudiados en los últimos años; sin embargo este período ha sido pródigo en discusiones en otras materias de educación superior en diferentes foros y eventos académicos, con un gran flujo de documentos de expertos, sobre propuestas de reformas de la Ley 30 de 1992, norma por “el cual se organiza el servicio Público de la Educación Superior”, en materias como por ejemplo la autonomía universitaria y de las demás IES, financiación estatal y privada de las IES, las tipologías o ideas de las organizaciones que componen el sistema de Educación Superior colombiana, entre otras temáticas, pero se ha olvidado la reflexión sobre la calidad y el sistema que lo debe orientar. Estos asuntos sobre el sistema de calidad son objeto de análisis en este documento, que parte de una profunda revisión bibliográfica de los temas relacionados con la misión de la universidad y las demás IES, especialmente sobre la calidad, autonomía y financiación, así como las diferentes propuestas de reforma de la Ley 30 del 1992, presentadas especialmente en los últimos 20 años por instituciones y miembros de las comunidades académicas, auscultando y confrontando diferentes documentos de investigadores y estudiosos, con informes de evaluación, gestión y reglamentación de las entidades y dependencias del sistema; estos elementos permiten, a partir de nuestra experiencia como Pares Académicos e investigadores, presentar estas reflexiones a las comunidades académicas y a las distintas instituciones del sector, incluyendo a los responsables de la política gubernamental, aspectos que corresponden a un tema vital para todos los interesados en las reformas que se avecinan en Colombia.

¹⁷ Colombia, Corte Constitucional (1996), “sentencia C-188 de 1996”.

En consecuencia, con la nueva reglamentación que sustituirá la ley 30 de 1992 se debe procurar aliviar de manera definitiva las tensiones que se presentan en el sistema de la educación superior colombiana en lo relacionado con los alcances del criterio de autonomía universitaria, el papel que le corresponde al Estado en ejercicio de la suprema inspección y vigilancia, así como la definición de un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior ágil y eficaz, que concilie además los muchos y diversos intereses de todos los actores del sistema, en especial las Universidades y las otras IES; igualmente debe definir qué organismos podrían tener capacidad decisoria dentro del sistema, qué entidades o dependencias tendrían carácter de asesoría y planificación y, finalmente, qué organismos o instituciones eventualmente podrían crearse o desaparecer, para que se genere un sistema eficiente, autónomo, justo y que responda adecuadamente a la sociedad que así lo exige.

SOBRE LA IMPORTANCIA DE LAS COMUNIDADES ACADÉMICAS

Sobre la importancia de las redes académicas el profesor Tünnermann (2011) ha señalado en el documento ya referenciado: *“La Unesco presentó en el año 2005 un informe mundial titulado “Hacia las Sociedades del Conocimiento”, en el que se muestra un panorama prospectivo de los cambios que estamos presenciando a nivel global. El informe dice que “La tercera revolución industrial ha ido acompañada de un cambio de régimen de los conocimientos. A este respecto, cabe señalar el advenimiento de un doble paradigma: el de lo inmaterial y el de las redes”. La Universidad del futuro necesariamente tiene que integrarse a las redes académicas y de cooperación, y participar activamente en el mundo universitario internacional y regional. La integración de todas estas redes de investigadores y académicos en una “red de redes”, conducirá a crear, paulatinamente, una verdadera comunidad universitaria mundial. El Comunicado Final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009, destacó la enorme importancia de las redes académicas en el ámbito de la educación superior y en los esfuerzos conducentes a reducir la brecha entre los países más desarrollados y los en vías de desarrollo. Las redes académicas y de cooperación científica representan un instrumento valioso para el enriquecimiento de la vida académica en nuestras Universidades.”*

Sobre la necesidad de modernizar y reestructurar las administraciones universitarias y en general propiciar la cualificación del sistema por la calidad, el profesor Carlos Tünnermann plantea: *“El reto de perfeccionar la administración de la educación superior al servicio de un mejor desempeño de sus funciones básicas de docencia, investigación, vinculación y extensión, ha llevado a la introducción del planeamiento estratégico como tarea normal de la administración universitaria. Y es que las Universidades, y demás instituciones de educación superior, son organizaciones que forman parte de la red de organizaciones que constituyen el tejido social. De ahí que se esté transfiriendo a su administración una serie de conceptos, instrumentos y métodos que provienen de las teorías más modernas sobre la administración de las organizaciones, entre ellos los de planificación y administración estratégicas.”*

CONCEPTOS Y CRITERIOS SOBRE LOS PARES ACADÉMICOS¹⁸

Estos elementos alrededor del concepto de Par Académico han sido extractados de las páginas web del MEN, CNA, CONACES Y COLCIENCIAS.

PARES CONACES

Puede ser Par académico para evaluar las condiciones de calidad de aprobación y otorgamiento de registro calificado, un profesor profesional, o investigador reconocido por la comunidad académica por sus cualidades académicas y personales, y por su capacidad para evaluar y verificar condiciones sobre la calidad de programas académicos en su área de conocimiento. Un par Académico es el encargado de revisar la información presentada por la Institución y realizar una visita mediante la cual verifica, constata, analiza y argumenta el cumplimiento y pertinencia de la propuesta hecha por la IES.

En su labor como Par no representa a ninguna institución en particular, sino a la sociedad; el estudio del programa en cuestión se hace en el contexto de un proyecto institucional; la manera cómo el programa y la institución responden a las necesidades de la comunidad; la información de la Institución es confidencial, y no

¹⁸ Normatividad sobre la organización del Sistema de Educación Superior Colombiano compilada en las páginas web del Ministerio de Educación Nacional, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-43808.html>, del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), consultado de <http://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>, y de Colciencias <http://www.colciencias.gov.co/faq/qu-es-colciencias>, tomado el 18 de noviembre de 2012.

debe ser divulgada o utilizada para fines diferentes a los de evaluación (Ley 1188 de 2008). No debe emitir juicios de valor sobre el programa o sobre la institución antes, durante, ni después de la visita. No debe adelantar en la visita sus conceptos sobre las condiciones de calidad, no debe comparar el programa con el de su propia institución, no debe sugerir planes de mejoramiento, no debe entrar en debates sobre los enfoques de los programas, no debe permitir situaciones que puedan generar compromisos con las IES; el informe es Individual, se debe soportar cada una de las condiciones de calidad a verificar; no transcribir información de la IES u otras fuentes sin realizar la debida referencia; no hacer recomendaciones de modificaciones en los programas; información suficiente y pertinente; informe claro, preciso, comprensible, confiable y sin ambigüedades; dedicar la introducción a señalar las fortalezas y debilidades encontradas durante la visita; no emitir juicios subjetivos y/o valorativos de los programas o debe contener juicios generados por posiciones, sentimientos o sesgos personales; debe ser debidamente sustentado para que la Sala pueda valorarlo. Entrega oportuna, firmado e individual y colocado en SACES.

PARES CNA

Los pares académicos son el soporte fundamental para el proceso de acreditación. Par significa igual o semejante totalmente. En sentido estricto, el par es semejante por cuanto puede ser reconocido por los miembros de la comunidad como uno de los suyos. Pero, en el proceso de Acreditación, el «par» está encargado de emitir un juicio sobre la calidad, así que debe ser reconocido por la comunidad que lo identifica profesionalmente como alguien que posee la autoridad que le permite emitir ese juicio.

Los pares académicos tienen una tarea precisa en el proceso de Acreditación: ellos son responsables del juicio sobre la calidad en la etapa de Evaluación Externa. Como miembros destacados de sus comunidades académicas, los pares pueden reconocerse, en primera instancia, por la forma en que realizan las tareas propias de su campo. Los pares son, además, representantes de la cultura académica. Es por ello por lo que se les reconoce como «pares académicos». Por lo general, los pares realizan investigación y docencia y son reconocidos como profesores, como investigadores o como profesionales destacados. Dadas condiciones apropiadas, los pares son personas capaces de formar escuela; en las instituciones en donde trabajan ellos se encargan de promover la integración de y con las comunidades académicas nacionales e internacionales y de difundir entre sus colegas los avances más importantes en su campo. Idealmente, el par también debería ser alguien capaz de hacer conocer a la sociedad los efectos sociales potenciales más importantes de los trabajos en su área específica; de hecho, el par debería contribuir con las herramientas propias de su área a la transformación de la cultura. El conocimiento de los principios, presupuestos e implicaciones de la tarea que cumplen en su área permite a los pares académicos examinar integralmente los procesos de formación en su campo.

Aunque el conocimiento sea la cualidad fundamental del par, no cabe duda de que algunos rasgos de personalidad son definitivos en el cumplimiento de su tarea: El par académico debe ser sensible a las diferencias entre los proyectos que examina y su propio proyecto. Debe estar en capacidad de comprender y valorar la formación en el contexto de un Proyecto Institucional que comprende y respeta, sin que ello signifique que renuncia a las exigencias de alta calidad que la ley impone para la Acreditación. Esto implica tener en cuenta, además de las dimensiones universales propias del programa, la tradición académica en la cual éste se inscribe y la tradición institucional dentro de la cual se da la formación. El par no examina un programa académico vacío de contexto; debe comprender la tarea social que ese programa cumple y valorarla con responsabilidad. Ello exige examinar la manera como el programa responde a necesidades de la comunidad.

El par reconoce en la Evaluación Externa una oportunidad de poner en evidencia las fortalezas y debilidades de un programa académico para contribuir eficazmente en el mejoramiento de su calidad. Ello conlleva asumir la crítica en el sentido más académico del término, esto es, como capacidad de destacar lo que merece ser destacado y no como exploración unilateral de lo que debe ser rechazado. El par debe cumplir con los presupuestos de una comunicación verdadera. Debe ser veraz, sincero y respetuoso y debe manejar un lenguaje comprensible. El par debe ser recto, esto es, debe reconocer las normas propias de la tarea que realiza y obrar con prudencia, honestidad y responsabilidad. El par es miembro de la comunidad académica y no representa a institución alguna. No es por comparación con la institución en donde trabaja o donde se ha formado, sino atendiendo criterios académicos, como juzga lo que debe evaluar. El par es el conocedor del

paradigma que examina y no el defensor de éste u otro paradigma. Cuando se trata de paradigmas en conflicto y el par no comparte el enfoque examinado, debe estar en capacidad de reconocer las condiciones internas de validez del paradigma que juzga, independientemente de la posición crítica que tenga frente a él. En todo caso, el hecho de que los pares conforman un equipo debe ser una garantía de equilibrio y objetividad en el juicio.

Existe un Código de Ética para Pares Académicos del CNA, órgano que espera de estos, que en el cumplimiento de su función evaluadora y en sus relaciones con las instituciones y las comunidades académicas, promuevan el respeto por los valores y referentes universales que configuran el ethos académico, y actúen con base en las orientaciones de este nuevo código de Ética. Los pares académicos para la definición de la calidad del programa evalúan ocho características e identifican unas variables de carácter cualitativo y cuantitativo.¹⁹

PARES COLCIENCIAS

Se considera evaluador par del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Colombia a miembro de las comunidades Científica, investigadores y académicos y de la comunidad Empresarial: expertos y personal de investigación y desarrollo, que cuenten con conocimiento, formación académica, experiencia profesional e investigativa y producción especializada en el área de investigación para la cual se inscribe como evaluador. En particular, un evaluador Par debe contar con experiencia reconocida de su desempeño como evaluador y con capacidad de conceptuar, valorar, emitir juicios y razones sustentadas sobre propuestas, proyectos, resultados, seguimiento e impacto de resultados y demás procesos relacionados con la investigación.

Una comunidad científica produce nuevo conocimiento o nuevas tecnologías que se expresan, entre otros, en métodos, teorías, procedimientos, lenguajes, presupuestos epistemológicos y teóricos, así como en formas de comunicar, de plantear, de delimitar y resolver problemas relevantes, con base en una dimensión ética y en una actuación coherente con la misma. Estos conocimientos y tecnologías son, en primer término, validados por los pares inmediatos de la comunidad científica o tecnológica respectiva y a través de ellos por la institucionalidad. La evaluación consiste en la aplicación de criterios de valoración, de validación, de cuestionamiento, de argumentación racional, de confrontación, así como de certificación y de reconocimiento de los resultados obtenidos y es realizada por aquellas personas que la comunidad respectiva reconoce como interlocutores válidos. En esta medida es adecuado contar, en cada comunidad científica o tecnológica, con investigadores y grupos de referencia en su campo, tanto dentro del contexto nacional y de acuerdo con las oportunidades de desarrollo interno que ha tenido el campo del conocimiento, como en el contexto internacional.

La aceptación de la evaluación por pares y la identificación, en los ámbitos nacional e internacional, de los investigadores y grupos de referencia del campo del conocimiento, son prácticas y reglas comunes apropiadas por las comunidades de investigación en todo el mundo. Más allá de esta evaluación existe aquella realizada por la sociedad en general y principalmente por los beneficiarios directos e indirectos de las actividades de ciencia y tecnología. El cumplir con el papel de evaluador de la actividad en ciencia y tecnología, implica capacidades y competencias adicionales a las que exige la dedicación como investigador en la producción de conocimiento, obviamente inscritas todas éstas, dentro de la cultura de la ciencia y la tecnología. Un par evaluador además de ser un investigador activo en permanente trabajo investigativo, conoce y está actualizado en los hechos científicos, en los avances teóricos y metodológicos de su campo de trabajo, en los tipos de problemas, en las formas y modos de comunicación de sus desarrollos y debe estar en disposición de hacer uso de una dimensión ética que le permita valorar, reconocer, argumentar racionalmente, confrontar al otro y aceptar su crítica. En este sentido el papel de evaluador hace referencia a un perfil individual que incluye las siguientes características: Conocimiento actualizado del campo y de su estado del arte y competencia; en el manejo de las metodologías y del desarrollo epistemológico y disciplinario de los temas que ofrece evaluar; capacidad de argumentación entendida ésta como una justificación clara de las ideas y conceptos expresados y conocimiento de los principios básicos de la comunicación científica entre

¹⁹ "Bases para el Plan Estratégico del CNA, 2010-2012"

pares; Responsabilidad con el compromiso y cumplimiento en la prestación de este servicio y en el análisis de sus implicaciones éticas, ambientales, sociales y culturales; Confidencialidad en el manejo de la información puesta a su alcance; Imparcialidad frente a cuestiones ideológicas, escuelas de pensamiento, corrientes filosóficas, metodologías y enfoques, religión, raza, procedencia geográfica y, capacidad para evitar involucrarse en conflictos de interés y de respetar los avances ajenos; Honestidad al abstenerse de hacer uso de la información a que accede para cualquier objetivo diferente de la evaluación.

ASPECTOS NORMATIVOS DE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA²⁰

La siguiente información sobre los diferentes aspectos del sistema de calidad de la educación superior y lo correspondiente a su reglamentación, ha sido extractada de las páginas web del Ministerio de Educación, el CNA y Colciencias.

La Ley 30 de 1992 ordenó la creación y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU); en sus artículos 34 y 36, lo definen como organismo vinculado al MEN, de carácter permanente, cuyas funciones esenciales son de asesoría, recomendación, coordinación y planificación en el sistema de Educación Superior Colombiano; se encarga de *proponer al Gobierno Nacional: a) Políticas y planes para la marcha de la Educación Superior.; b) La reglamentación y procedimientos para: 1. Organizar el Sistema de Acreditación. 2. Organizar el Sistema Nacional de Información. 3. Organizar los exámenes de estado. 4. Establecer las pautas sobre la nomenclatura de títulos. 5. La creación de las instituciones de Educación Superior. 6. Establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos; c) La suspensión de las personerías jurídicas otorgadas a las instituciones de Educación Superior; d) Los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y de sus programas; e) Su propio reglamento f) Las funciones que considere pertinentes en desarrollo de la presente Ley.*

Igualmente la ley 30 de 1992 definió la creación del Sistema Nacional de Acreditación y su sistema de autoevaluación e información, en sus artículos 53, 54, 55 y 56. El SNA para las instituciones de Educación Superior tiene como objetivo fundamental garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplan los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos. Es voluntario de las instituciones de Educación Superior acogerse al Sistema de Acreditación. La acreditación tendrá carácter temporal. Las instituciones que se acrediten, disfrutarán de las prerrogativas que para ellas establezca la ley y las que señale el Consejo Superior de Educación Superior (CESU). La ley definió la autoevaluación institucional como una tarea permanente de las instituciones de Educación Superior y hará parte del proceso de acreditación. El CESU, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), cooperará con tales entidades para estimular y perfeccionar los procedimientos de autoevaluación institucional. Igualmente creó el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior el cual tendrá como objetivo fundamental divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del Sistema. La reglamentación del Sistema Nacional de Información corresponde al Consejo Nacional de Educación Superior

El Sistema Nacional de Acreditación (SNA) cuenta con un Consejo Nacional de Acreditación integrado, entre otros, por las comunidades académicas y científicas y depende del CESU, el cual definió su reglamento, funciones e integración. El CNA se organizó mediante el Decreto 2904 de 1994 y el Acuerdo 04 de 1995 del CESU, se define como un organismo asesor, de naturaleza académica, integrado por siete miembros, designados para periodos de cinco años por el CESU, personas de las más altas calidades científicas y profesionales, con prestancia nacional e internacional. Compete al CNA promover y ejecutar la política de acreditación adoptada por el CESU y coordinar los respectivos procesos, hasta realizar la evaluación final, la que debe remitir al Ministro de Educación Nacional. El Acuerdo No. 02 del 23 de junio de 2005 del CESU, redefinió el reglamento, integración y las funciones del Consejo Nacional de Acreditación.

²⁰ Normatividad sobre la organización del Sistema de Educación Superior Colombiano compilada en las páginas web del Ministerio de Educación Nacional, recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-43808.html>, Consejo Nacional de Acreditación, <http://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>, y de Colciencias, <http://www.colciencias.gov.co/faq/qu-es-colciencias>, tomado el 18 de noviembre de 2012.

El CESU, en el Acuerdo 06 de diciembre de 1995 indica: “La acreditación es el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social.” Es importante resaltar que en este proceso el CNA conceptúa tomando en consideración tanto la autoevaluación que realiza el programa, como la evaluación externa de los pares. Sobre la base de este concepto el Ministerio expide la resolución de acreditación correspondiente. La acreditación es voluntaria y temporal. No forma parte del proceso de inspección y vigilancia que debe ejercer el Estado y por tanto no lo reemplaza. No es un mecanismo para la autorización de programas, ya que con ella no se busca garantizar unos requisitos mínimos de funcionamiento.

El Sistema Nacional de Acreditación se inscribe en el concepto de fomento de la calidad de la Educación. Es un mecanismo para la búsqueda permanente de los más altos niveles de calidad por parte de las instituciones que se acojan al sistema; por tanto no tiene carácter punitivo. La acreditación se basa en parámetros previamente establecidos por el CNA con la colaboración de la comunidad académica. El cumplimiento de estos parámetros deberá conducir al mejoramiento permanente. El proceso de acreditación, de acuerdo con la experiencia lograda por el sistema a través de más de diez años de experiencia y de la confrontación con experiencias de sistemas maduros de aseguramiento de la calidad de la educación superior de diversos países, se soporta en una sólida cultura de la autoevaluación, la evaluación por pares externos, la evaluación síntesis hecha por el CNA y en el acto de acreditación proferido por el MEN; el concepto de calidad que utiliza el CNA es multidimensional e integrado. Los criterios sobre los cuales opera el Sistema Nacional de Acreditación son: Universalidad, Integridad, Equidad, Responsabilidad, Coherencia, Transparencia, Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad. Estos criterios son elementos valorativos que inspiran la apreciación de las condiciones iniciales de la institución y la evaluación de las características de la calidad del programa académico objeto de análisis. Ellos igualmente constituyen las pautas éticas del CNA.

La metodología de evaluación establecida por el CNA está constituida por un conjunto de Factores, Características e Indicadores que sirven como instrumento analítico en la valoración de los diversos elementos que intervienen en la *apreciación comprensiva de la calidad* de una institución o de su programa, y se definen así:

- a) **Factores:** Los Factores son grandes áreas de desarrollo institucional que expresan los elementos con que cuenta la institución y sus programas para el conjunto del quehacer académico. Ellos son componentes estructurales que inciden en la calidad; son articuladores de la misión, los propósitos, las metas y los objetivos de una institución con las funciones sustantivas de investigación, docencia y proyección social.
- b) **Características:** Las características constituyen dimensiones de la calidad de un programa o institución, se encuentran referidas a los factores, y serán tenidas como aspectos a cuya luz se observarán y juzgarán las situaciones concretas en los diferentes componentes y etapas del proceso de acreditación (CNA, 1996).
- c) **Aspectos:** Los aspectos son atributos o descriptores de las características que se utilizan para explicarlas. Ellos no son un nivel de análisis diferente entre las características y los indicadores. Sirven para explicar las características y forman parte de ellas.
- d) **Indicadores:** Son referentes empíricos de las características y posibilitan observar o apreciar su desempeño en una situación dada. Los indicadores expresan atributos susceptibles de recibir un valor numérico o una apreciación cualitativa.

La evaluación de la calidad en el campo de la acreditación implica un ejercicio complejo, que a pesar de apoyarse en indicadores cuantitativos y objetivos, no puede renunciar a su carácter cualitativo y hermenéutico. La metodología del CNA no se limita a las ponderaciones y gradaciones de cada característica, aunque las incluye. Requiere del uso de indicadores (cuantitativos y cualitativos) que suministren dichos referentes empíricos y permitan observar y apreciar el desempeño de un programa en una situación dada.

Este proceso ha estado muy ligado desde sus inicios, a la idea de la autonomía y la autorregulación, complementada con la exigencia de rendición de cuentas que se hace a la Educación Superior desde distintos sectores sociales. Por tal motivo debe subrayarse que la legitimidad del Sistema está fuertemente ligada con los propósitos de la comunidad académica misma y sus interacciones con la sociedad. Dicha legitimidad es el resultado de una larga deliberación en la que se han venido logrando consensos alrededor de los puntos centrales del Sistema: el modelo y sus fases, el concepto de calidad, los factores y características, la metodología para la autoevaluación, la evaluación por pares, etc. La evaluación externa se entiende como un

complemento a estos procesos y, por lo tanto los actos de acreditación expresan fundamentalmente la capacidad de autorregulación de las instituciones.

La acreditación surge atendiendo a la necesidad, expresada en múltiples escenarios, de fortalecer la calidad de la Educación Superior y al propósito de hacer reconocimiento público del logro de altos niveles de calidad. Se presenta además en un momento crítico como respuesta a los imperativos del mundo moderno, que otorgan un carácter central a la calidad de la Educación Superior como medio de desarrollo del país. En Colombia, el proceso de acreditación no surge en el marco de la inspección y la vigilancia del estado, sino en el de fomento, reconocimiento y mejoramiento continuo de la calidad. De hecho, hoy se reconoce que la principal y más efectiva inversión realizada en el contexto de la acreditación, no es propiamente la implantación del modelo mismo y de sus procesos evaluativos, sino la inversión en la aplicación de planes de mejoramiento institucional y de programas, que han diseñado las instituciones como requisito para su entrada en el sistema o como resultado de la autoevaluación y los informes de los pares académicos.

Se puede decir que en Colombia la acreditación es de naturaleza mixta, está constituida por componentes estatales y de las propias universidades; lo primero, dado que se rige por la ley y las políticas del CESU, es financiada por el estado y los actos de acreditación son promulgados por el Ministro de Educación, y lo segundo, ya que el proceso es conducido por las mismas instituciones, por los pares académicos y por el CNA, conformado por académicos en ejercicio, pertenecientes a las distintas IES. El modelo de acreditación elaborado por el Consejo parte de un ideal de Educación Superior y busca articular referentes universales con los referentes específicos definidos por la misión y el proyecto institucional. Los lineamientos para la acreditación publicados por el CNA, y que sintetizan la estructura del modelo, incluyen un marco conceptual, unos criterios de calidad que dirigen las distintas etapas de la evaluación, unos factores o áreas de desarrollo institucional, unas características u óptimos de calidad. Atendiendo a la dinámica que genera el proceso, se tomó la decisión de iniciar la acreditación por programas de pregrado antes que por instituciones. Por otra parte, la acreditación institucional permite reconocer y diferenciar el carácter de las instituciones como un todo, así como valorar el cumplimiento de su misión y su impacto social. Esta acreditación complementa y asume como requisito previo la acreditación de programas. Además, la acreditación institucional ofrece la posibilidad de valorar la capacidad de las instituciones de desplegar recursos físicos y humanos para el cumplimiento social de su misión, de manera eficiente y responsable. En la acreditación Institucional, la calidad se determina por el logro tanto de los fines como de los objetivos de la Educación Superior, por la capacidad para autoevaluarse y autorregularse, por la pertinencia social de los postulados 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 por el desarrollo de las áreas de administración y gestión, bienestar y de recursos físicos y financieros, también en relación con óptimos de calidad sugeridos en el modelo del Consejo (Revelo, 2002). Se propende por la inserción del Sistema Nacional de Acreditación en espacios internacionales que permitan visibilidad y reconocimiento de las IES y facilite la movilidad de la comunidad universitaria.

El Sistema Nacional de Acreditación fortalecerá una cultura del mejoramiento continuo, fundamentada en la autonomía, la voluntariedad, la inclusión y la integración de las instituciones de educación superior en la búsqueda de mayores niveles de calidad. El CNA continuará siendo un organismo autónomo, académica y técnicamente, que por haber adoptado criterios internacionales de evaluación de sistemas de acreditación para su proceso de Evaluación Externa Internacional, garantiza la confiabilidad de sus decisiones y actuaciones en el espacio nacional e internacional de la Educación Superior. El CNA consolidará un modelo de acreditación flexible que reconozca las características y especificidades disciplinares e institucionales apoyado por estrategias y sistemas de información que permitan el seguimiento y monitoreo a los planes de mejoramiento producto del proceso de autoevaluación y acreditación. El CNA conjuntamente con el Gobierno Nacional, ha adoptado mecanismos de fomento que incentivan la vinculación y el sostenimiento de las Instituciones de Educación Superior en el Sistema Nacional de Acreditación.

Recientemente el CNA, según el documento “Lineamientos para la Acreditación de Programas de Pregrado”²¹ se definieron los nuevos factores de valoración de la calidad, los cuales cambian de 8 a 10; se definen

²¹Lineamientos para la Acreditación de Programas de Pregrado-2013- en http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_pregrado_2013.pdf tomado el 24 de enero de 2013.

igualmente que se tendrán en cuenta un total de 40 características de calidad. Estos nuevos factores son: 1- **Misión, Visión y Proyecto Institucional y de Programa**; 2- **Estudiantes**; 3- **Profesores**; 4- **Procesos académicos**; 5- **Investigación y creación artística y cultural**; 6- **Visibilidad nacional e internacional**; 7- **Impacto de los egresados sobre el medio**; 8- **Bienestar institucional**; 9- **Organización, administración y gestión**; 10- **Recursos físicos y financieros**

De otra parte, el gobierno nacional creó la Comisión Consultiva de Educación Superior, mediante los Decretos 1176 de junio de 1999 que transformó el CESU y 2320 de noviembre del mismo año que regula su funcionamiento; este organismo estuvo encargado de asesorar al Ministro de Educación acerca de las solicitudes de nuevas personerías jurídicas, apertura de seccionales, cambio de carácter académico; entre otros aspectos. Esta Comisión está integrada por cinco miembros de la comunidad académica nombrados por el Ministro de Educación. Otro actor del sistema de calidad es CONACES, de reciente creación a través del decreto 2230 de 2003²², que creó mediante el artículo 37 la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de conformidad con el artículo 45 de la Ley 489 de 1998²³, la cual define que el Gobierno podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas. Con la creación de CONACES, el gobierno nacional suprime la Comisión Consultiva de Educación Superior y la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías, y sus funciones las asume Conaces.

Posteriormente mediante la Ley 1188 de 2008²⁴ se asignaron funciones de evaluación de la calidad a la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), las cuales son: coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones, su transformación y redefinición, sus programas académicos y demás funciones que le sean asignadas. CONACES posteriormente fue reglamentada por el decreto 5012 de 2009 y modificada recientemente por la Resolución 5290 de 2012.

Actualmente las Salas de evaluación son nueve, definidas por especialidad, Integradas por entre tres (3) y cinco (5) comisionados y que podrán reunirse, según las necesidades del servicio; las Salas son: Ciencias de la Salud; Humanidades; Ciencias Sociales y Educación; Trámites Institucionales; Agronomía, Veterinaria y Afines; Ciencias Económicas y Administrativas; Ciencias Físicas, Naturales y Exactas; Ingenierías; Artes y Arquitectura; Interdisciplinarias; por último, se definió la Sala de Coordinadores que esta Integrada por los comisionados coordinadores de cada Sala de evaluación, elegidos por la Sala General por periodos de un (1) año, prorrogables por una sola vez. Las Salas Interdisciplinarias atenderán casos de programas de naturaleza interdisciplinar, en sesiones que contarán con la participación de comisionados de diferentes Salas siempre y cuando se mantenga un número plural impar de comisionados que en todo caso no podrá ser mayor a cinco (5), convocados para cada una de las sesiones y se garantice un mínimo de dos (2) comisionados de la sala base del área de estudio del programa.

De conformidad con la Resolución 5290 de 2012, CONACES, estará apoyada por las autoridades nacionales del sector de educación superior y por un número de hasta setenta (70) comisionados que se reunirán en salas de evaluación, según las necesidades del servicio. La Sala General, deberá garantizar que en la conformación del grupo de comisionados se incluyan expertos académicos de las diferentes áreas del conocimiento; así como expertos en educación superior de diferentes modalidades de formación como educación virtual y educación a distancia, expertos en gestión de instituciones de educación superior; expertos en todos los niveles de formación técnica profesional, tecnológica, profesional universitaria,

²² Decreto 2230 de 2003 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones", tomado el 13 de diciembre de 2012 de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86029_archivo_pdf.pdf

²³ Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html, tomado el 13 de diciembre de 2012.

²⁴ Ley 1188 de 2008 "Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones", tomado el 13 de diciembre de 2012 de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-159149_archivo_pdf.pdf

especialización, maestría y doctorado; expertos en formación por ciclos propedéuticos y expertos en programas de formación complementaria de las escuelas normales superiores.

Como ya lo habíamos indicado, la Universidad actual y sobre todo la Universidad del futuro, está condicionada por un conjunto de factores que la diferencian de lo que fue la Universidad tradicional y decimonónica en sus orígenes, pero que en general sigue teniendo dos tareas fundamentales: la educación y el avance del saber. Se deben definir nuevas perspectivas que determinen su misión y visión, y en esos fines y propósitos, deben de encontrar la forma para desarrollar sus actividades, que necesariamente giraran en torno a la formación, investigación y proyección. A pesar de la incertidumbre que genera el cambio y la existencia de nuevos factores, como la globalización y las NTIC, los fundamentos del Alma Mater siguen siendo el conocimiento, el saber, la ciencia, la tecnología, las artes y en general, la cultura. Es por lo anterior, que se exige revisar las funciones que cumplen otras instituciones afines con el sector, como COLCIENCIAS, dado que es la entidad encargada de formular e impulsar las políticas de corto, mediano y largo plazo del Estado en ciencia, tecnología e innovación, y en consideración a que esta entidad tiene relaciones de gran importancia con el sistema de educación superior colombiano y sus IES, especialmente en lo relacionado con su sistema de calidad.

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias, fue reglamentado por la Ley 1286 de 2009²⁵, “la cual transformo a Colciencias en Departamento Administrativo, y se fortalece el sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”, es el organismo principal de la administración pública, rector del sector y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo; Tiene como objetivo ser el mecanismo financiero para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia, lo que le permite a Colciencias integrar los recursos públicos, privados, internacionales y de donación para financiar el desarrollo de programas, proyectos, actividades y entidades de ciencia, tecnología e innovación. En la Ley 1286 de 2009 en su artículo 22, se creó el Fondo Nacional de Financiamiento Para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Francisco José de Caldas), a cargo de Colciencias, cuyos recursos serán administrados a través de un patrimonio Autónomo constituido mediante un contrato de Fiducia Mercantil con una sociedad fiduciaria seleccionada por medio de un proceso de licitación pública. Los Actos y Contratos que realice se sujetan a las normas de derecho privado subsidiariamente a las de ciencia y tecnología.

COLCIENCIAS, como secretaría técnica y administrativa del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, ha establecido desde sus orígenes, como principio general, el apoyar sus decisiones en procesos de concurso, selección, escalafonamiento y acreditación, los cuales tienen como fundamento un conjunto de criterios de carácter cualitativo y cuantitativo. Se trata de criterios y prácticas que al interactuar de manera integral dan lugar a conceptos rigurosos y acertados, con los que se ha buscado responder de la mejor manera posible a las exigencias de calidad investigativa que deben cumplir los productos de la investigación. Por su parte, los criterios mencionados hacen relación entre otros, a parámetros de carácter técnico, a conceptos cualitativos y a indicadores, elaborados con base en los patrones de referencia de aceptación internacional, cuya aplicación crítica es encomendada, de manera adicional, al concepto propio de los pares evaluadores, a investigadores individuales, a comités de pares u homólogos académicos, y a grupos de investigación, especializados en los temas del conocimiento científico, tecnológico, social y humanístico.

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, sus organismos de coordinación y gestión, y los once Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología, están conformados por miembros destacados de la comunidad académica y el sector productivo, para consultar su conocimiento y experiencia. Se debe señalar que entre las más importantes funciones de Colciencias las siguientes: formular e impulsar las políticas de corto, mediano y largo plazo del Estado en ciencia, tecnología e innovación, para la formación de capacidades humanas y de infraestructura, la inserción y cooperación internacional y la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación para consolidar una sociedad basada en el conocimiento, la innovación y la competitividad; Adoptar, de acuerdo con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, políticas nacionales para el

²⁵ Colombia, Congreso Nacional de la República, (2009), “Ley 1286 de 2009, por medio de la cual se reglamenta el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias” Recuperado de: http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/ley_1286_de_2009.pdf, tomado el 18 de diciembre de 2012.

desarrollo científico y tecnológico y para la innovación que se conviertan en ejes fundamentales del desarrollo nacional; Generar estrategias de apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación para la consolidación de la nueva sociedad y economía basadas en el conocimiento; promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en el país, de acuerdo con los planes de desarrollo y las orientaciones trazadas por el Gobierno Nacional; velar por la consolidación, fortalecimiento y articulación del Sistema Nacional de CTI (SNCTI) con las entidades y actores del sistema, en estrecha coordinación con el Sistema Nacional de competitividad; Promover la formación del recurso humano para desarrollar las labores de ciencia, tecnología e innovación, en especial en maestrías y doctorados, en aquellos sectores estratégicos para la transformación y el desarrollo social, medio ambiental y económico del país, en cumplimiento del ordenamiento constitucional vigente; promover la inversión a corto, mediano y largo plazo, para la investigación, el desarrollo científico, tecnológico y la innovación; promover, articular e incorporar la cooperación interinstitucional, interregional e internacional con los actores, políticas, planes, programas, proyectos y actividades estratégicos para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; Coordinar la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con las políticas nacionales, regionales y sectoriales del Estado; Otorgar y apoyar los estímulos a instituciones y personas por sus aportes a la ciencia, la tecnología y la innovación, a través de distinciones y reconocimientos; Proponer la creación de estímulos e incentivos sociales y económicos para aumentar en forma significativa la inversión en ciencia, tecnología e innovación y crear las condiciones para desarrollar y aprovechar el talento nacional, en el país y en el exterior. Colciencias desarrolla entre otros los siguientes programas Nacionales: Ciencias Básicas; Ciencias Sociales y Humanas; Ciencia y Tecnología del Mar; Ciencias del Medio Ambiente y Hábitat; Biotecnología; Ciencia y Tecnología de la Salud; Estudios Científicos de la Educación; Desarrollo Tecnológico, Industrial y Calidad; Ciencia y Tecnología Agropecuaria; Energía y Minería; Electrónica, Telecomunicaciones e Informática; y Programa Nacional de Formación de Investigadores.

Dentro de la página web de COLCIENCIAS se cuenta con diferentes aplicaciones para ingreso y actualización de información, entre las que se encuentran: [CvLAC, en la que se consignan los currículos y las](#) hojas de vida de investigadores; [GrupLAC, que contiene](#) información de grupos de investigación de CTI; [InstituLAC que contiene](#) Información de instituciones del SNCTI. Cuenta con información de los Pares Evaluadores del sistema y sobre Centros Reconocidos. Se incluyen la información de Recursos Humanos para Ciencia, Tecnología e Innovación, en dicho aplicativo se encuentra los módulos de [Pares Evaluadores](#). Esta base de datos hace parte del componente CvLAC1 (hojas de vida de Latinoamérica y el Caribe) y de la red Scienti (Red Internacional de Fuentes de Información y Conocimiento para Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación). La herramienta electrónica/software CvLAC se convierte así en el instrumento básico de captura y búsqueda de las hojas de vida de todos los investigadores del SNCyT. La página web también cuenta con aplicación que brindan información de programas de doctorados nacionales, créditos condonables, inscripción de aspirantes a programas de formación de alto nivel, jóvenes investigadores e innovadores; [igualmente dicha página cuenta con diferentes enlaces como Publindex que corresponde al](#) Sistema de Indexación y Homologación de Revistas Especializadas de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Es conocido que las IES y sus académicos son especialmente deliberantes, que sus organismos internos, comités, consejos y en general sus equipos de trabajo, son de gran participación y pluralidad, y que en consecuencia el impacto que tienen sus discusiones y decisiones sobre los diferentes proyectos y programas en las distintas áreas del conocimiento, sólo puedan ser evaluados en el mediano y largo plazo. De igual manera, es reciente la expedición del decreto 2230 de 2003, el cual creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES, organismo encargado de reconocer el Registro Calificado de los Programas Académicos y de IES en Colombia. Fue modificado recientemente por la Resolución 5290 de mayo 17 de 2012²⁶, expedido por el MEN y el director de COLCIENCIAS, el cual reorganizó la CONACES, y dictaron otras disposiciones.

En general los diferentes documentos en este tema, no reflejan propiamente estudios e investigaciones fundamentados en el método científico, que analicen todos los aspectos relativos al aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en Colombia, circunstancia que debe permitir que en el futuro se propicien

²⁶ Resolución 5290 de 2012 por la cual se reorganiza la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), y se dictan otras disposiciones, tomado el 13 de diciembre de 2012.
http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3028:resolucion-5290-de-2012-que-reorganiza-los-conaces&catid=48:legislacion&Itemid=207

procesos sistémicos de investigación desde el sector académico, y en general desde el MEN. Se resalta como hecho importante que en el año 2012 el MEN realizó la primera convocatoria para presentación de proyectos de investigación en temáticas relativas a la Educación Superior Colombiana, que sin embargo aún no tiene la adecuada financiación presupuestal para su desarrollo, escogiendo solamente los proyectos como elegibles en la base de datos y supeditados a asignación de recursos financieros en el futuro.

Al revisar bibliografía de reconocidos académicos del sistema universitario, se encontró que con escasas excepciones no tratan el tema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior, limitándose sus documentos a discusiones de temáticas como la autonomía universitaria, las diferentes tipologías de las IES, aspectos sobre financiación e investigación, entre otros y recientemente, las discusiones y documentos de expertos se han centrado en aspectos relacionados con la reforma de la ley 30 de 1992, en especial en los años 2011 y 2012. Cabe mencionar entre los académicos a Luis Enrique Orozco Silva, Patricia Linares Prieto, Alberto Múnera SJ, Carlos Tünnermann Bernheim, Juan Carlos Orozco Cruz, Víctor Manuel Gómez y Jorge Enrique Celis, Alberto Jaramillo, Sandra Juliana Toro Hoyos, Alberto Uribe Correa, entre otros. Igualmente se encontraron algunos documentos evaluativos de los impactos de los procesos de autoevaluación y acreditación institucional especialmente en el período 2002-2010 en diferentes IES. Se hizo seguimiento a los resultados y análisis de los estudios realizados en Colombia en los últimos diez años, en materia de acreditación, los cuales han sido sistematizados en el documento “Impacto de la Acreditación en Colombia – Estudios realizados en los últimos años” -CNA-, febrero de 2009. En esta recopilación se resaltan los siguientes trabajos: Valoración de los procesos de acreditación de programas académicos en Colombia (Grupo de las 10, 2008) I y II Fases; valoración de los procesos de acreditación de programas académicos en Colombia, Universidad de los Andes, CNA 2010; igualmente se revisó el estudio promovido en julio de 2010 por el Viceministerio de Educación Nacional, “Análisis del impacto del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior 2002-2010”; entre otros trabajos.

Uno de los trabajos de mayor significado es el Informe Nacional Colombia del CINDA (2009), en el que se plantean como hipótesis que el desarrollo de las políticas estatales en la educación superior en Colombia parece obedecer a cuestiones coyunturales y no a una visión de largo plazo y que en general el Sistema de Aseguramiento de la Calidad propuesto por el Estado, carece de canales de comunicación, retroalimentación y sinergias entre los diferentes mecanismos propuestos. En este sentido señala el estudio del CINDA:

“Para lograr los macro objetivos del Plan Decenal de Educación 2006-2016, los cuales pretenden desarrollar un sistema integral de seguimiento y evaluación del sector educativo, con el fin de posicionar la educación como una herramienta de transformación social, se hace necesario lograr primero una interrelación más efectiva entre los mecanismos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, para generar posteriormente una real articulación con otros niveles de la educación.

()...“El desarrollo de las políticas estatales orientadas a la educación superior, parece obedecer a cuestiones coyunturales y no a una visión de largo plazo, están más orientadas a atender necesidades puntuales y programas de gobierno. En la práctica el Sistema de Aseguramiento de la Calidad propuesto por el Estado, parecería que no se comporta como tal para el logro de unos fines específicos ya que no hay canales de comunicación, retroalimentación y sinergias entre los diferentes mecanismos propuestos”

ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL SISTEMA DE CALIDAD DESDE SUS PROPIOS ACTORES²⁷

De igual manera, la siguiente información sobre algunas consideraciones de diferentes aspectos del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, ha sido extractada de las páginas Web del Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Acreditación, y Colciencias, así como de los boletines de Educación Superior del MEN.

Según el MEN el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se define como el conjunto de acciones desarrolladas por los diferentes actores de la Educación, que buscan promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de las instituciones y programas de educación superior y su impacto en la

²⁷ Normatividad sobre la organización del Sistema de Educación Superior Colombiano compilada en las páginas web del Ministerio de Educación Nacional, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-43808.html>, del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), <http://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>, y de Colciencias <http://www.colciencias.gov.co/faq/qu-es-colciencias>, tomado el 18 de noviembre de 2012.

formación de los estudiantes. En el Sistema de Aseguramiento de la Calidad confluyen el Ministerio de Educación Nacional, el CESU, la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y las Instituciones de Educación. Uno de los propósitos debe permitir que el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se apoye en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y reciba retroalimentación del Observatorio Laboral (OLE), el cual brinda información acerca del desempeño laboral de los egresados, señala necesidades del mercado y provee las bases para planeación y prospectiva del sector.

En la actualidad el Ministerio cuenta con una herramienta informática, denominada SACES Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que permite la agilización del proceso de Registro Calificado, a través de la interacción de todos los actores que intervienen en el sistema: IES, pares académicos, CONACES y el Ministerio, facilitando la realización de sesiones virtuales y la vigilancia de la transparencia del proceso. Dicho sistema, fue creado para que las IES realicen de forma automática los trámites asociados al proceso de Registro Calificado y de tipo institucional como: Reconocimiento de Personería Jurídica; Aprobación de estudio de factibilidad para Instituciones de Educación Superior públicas; Cambio de Carácter; Reconocimiento como universidad; Redefinición para el ofrecimiento de ciclos propedéuticos; Autorización de creación de seccionales: El sistema evalúa los programas de pregrado, posgrado y sus estudiantes.

De otra parte, el Decreto 1306 de 2009²⁸ estableció las funciones del Ministerio de Educación Nacional y definió la estructura del Viceministerio de Educación Superior, el que cuenta con dos direcciones y cuatro subdirecciones a saber: Dirección de Calidad para la Educación Superior: Subdirección de Aseguramiento de la Calidad y Subdirección de Inspección y Vigilancia; Dirección de Fomento de la Educación Superior: Subdirección de Apoyo a la Gestión de Instituciones de Educación Superior y Subdirección de Desarrollo Sectorial para la Educación Superior. Estas dependencias cumplen funciones relacionadas con la aplicación de las estrategias y programas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la realización de la función de inspección y vigilancia, el fomento y apoyo a la gestión de las instituciones de educación superior y a la realización de las estrategias que contribuyen a la incorporación, análisis y difusión de la información del sistema. El subsistema de información está compuesto por los siguientes sistemas: SNIES, SPADIES, SACES, ECAES y OLE. El subsistema de evaluación está compuesto por CONACES y el CNA. El subsistema de fomento impulsa acciones orientadas a mejorar la calidad del sistema a través del fortalecimiento institucional, sistemas de información, nuevas tecnologías, acompañamiento a planes de mejoramiento y fomento a la técnica y tecnología. En el propósito de la articulación el MEN ha definido tres niveles, en los cuales se tienen en cuenta las instituciones que generan la política, las instituciones asesoras y las instituciones ejecutoras. En el primer grupo esta principalmente el MEN y el CESU, que también tiene un papel de asesoría; en el segundo grupo se encuentran entidades como COLCIENCIAS, ICETEX, ICFES, CNA y CONACES; en el nivel ejecutor están las IES, los pares académicos, CNA y CONACES.

Las IES son evaluadas por el sistema de calidad de la educación superior en dos momentos principales, uno de carácter obligatorio, el de su creación por la CONACES, y el otro voluntario, con la acreditación institucional o de alta calidad, por el CNA. Para su creación deben demostrar el cumplimiento de los requisitos contemplados en el Decreto 1478 de 1994 para IES privadas, y en la Ley 30 de 1992, artículos 58 a 60, para las públicas.

En cuanto a los programas académicos, todos deben cumplir, desde el momento en que son creados, con las 15 condiciones de calidad que establece el Decreto 1295 de 2010, requisito indispensable para que se les otorgue el Registro Calificado por un periodo de siete años, cuya renovación está sujeta a un proceso de verificación y seguimiento similar. Estas quince condiciones que se presentan al Ministerio a través de un informe y que se constatan mediante una visita, son las que establecen criterios y niveles específicos de calidad, de los que se pueden desprender juicios de valor sobre la viabilidad y pertinencia de un programa. También se refieren fundamentalmente, a las condiciones académicas, los recursos físicos y humanos disponibles y, la pertinencia social y profesional del programa que se ofrece.

²⁸ Colombia, Congreso Nacional de la República, (2009), "Decreto 1306 de 2009," por medio del cual se establecieron las funciones del Ministerio de Educación Nacional y definió la estructura del Viceministerio de Educación Superior"

Con el fin de alcanzar niveles más exigentes de calidad, las IES pueden acudir de manera voluntaria a la acreditación, un testimonio que da el Estado sobre la alta calidad de un programa o una institución con base en un proceso previo de evaluación en el que intervienen la institución, las comunidades académicas y la Comisión Nacional de Acreditación; las universidades reconocen que la acreditación contribuye significativamente al mejoramiento de los programas, ya que tiene previstos planes de mejoramiento y conduce a la autoevaluación permanente; también, es un punto de partida para afianzar la autonomía universitaria. Como un todo, se pretende un sistema que se autorregule, se autoevalúe y ponga en marcha permanentemente procesos de mejoramiento. La acreditación de programas debe fortalecer la institucional y ésta, a su vez, estimular la de los programas.

El Consejo Nacional de Acreditación estableció su Sistema de Mejoramiento Continuo²⁹ a partir de la realización del seminario internacional CNA-RIACES sobre “Evaluación Externa Internacional de agencias de Acreditación” (2007) en Bogotá, donde además se definieron tres acciones, a saber: fortalecer la capacidad de evaluación y de pensamiento estratégico en el CNA, con el fin de consolidar la capacidad del sistema de acreditación para lograr sus objetivos; crear un Sistema de Mejoramiento Continuo con el fin de asegurar la efectividad y la eficiencia del Sistema Nacional de Acreditación y, realizar una Evaluación Externa Internacional del CNA y del Sistema Nacional de Acreditación de Colombia con el fin de asegurar que este último sea de calidad mundial; Según el CNA el objetivo general que se busca con el establecimiento de un Sistema de Mejoramiento Continuo es el de asegurar que el Sistema de Acreditación sea reconocido por su calidad a nivel internacional. En el mundo globalizado del siglo XXI este es un imperativo.

El CNA como el MEN, han planteado la necesidad de interacciones entre dependencias y entidades del sistema de calidad, en especial con la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), tanto en temas conceptuales como con el sistema de información SACES; sin embargo, aunque este aspecto es uno de los más relevantes del Sistema de Mejoramiento Continuo planteado por parte del CNA, conjuntamente con la concertación de mecanismos que permitan el mejoramiento continuo de sus procesos misionales, sigue siendo un tema que muestra pocos avances, como se planteara en otra parte de este documento. Según el CNA, acogiendo las necesidades del sector, y las sugerencias reiteradas de los actores del proceso de acreditación y con el apoyo económico y técnico del MEN, se contrató un grupo de ingenieros que desarrollaron el Módulo SACES-CNA, teniendo como referente las especificaciones del modelo de Acreditación colombiano, la experiencia y lecciones aprendidas. En este objetivo el CNA ha planteado, a partir del año 2010, la necesidad de realizar reuniones conjuntas denominadas tripartitas (MEN, CONACES, CNA) y reuniones del Consejo con los coordinadores de las Salas respectivas, para temas como docencia-servicio, extensiones, programas de licenciatura, normales, educación a distancia, etc. En los últimos tres años el CNA ha realizado talleres regionales de capacitación de pares académicos. Para fortalecer las actividades de acercamiento, interacción y participación con los actores del proceso, como se relacionó anteriormente, se desarrollaron los Encuentros Regionales de Acreditación a partir del año 2009, así como se reforzó una estrategia personalizada de comunicación con las IES que cuentan con programas acreditables. Esta estrategia se desarrolla de manera permanente con el apoyo de los Consejeros y de la Secretaría Técnica.

La Secretaría Técnica del CNA adelantó un trabajo colectivo de levantamiento de los requerimientos técnicos para el mencionado Módulo que esperaban estuviera implementado a principios del año 2011, de acuerdo con el Sistema de Mejoramiento Continuo del CNA. El módulo se desarrolló en la herramienta Zendo Framework, un entorno para desarrollo de aplicaciones y servicios Web, que brinda soluciones para construir sitios web modernos, robustos y seguros. Cuenta con componentes que facilitan y acortan el proceso de implantación de aplicaciones web, con código de alta calidad cumpliendo con los estándares para el desarrollo software. Como resultado de la sistematización del proceso Acreditar en Alta Calidad, a través del módulo SACES- CNA se podrá gestionar completamente y en línea la acreditación, reacreditación de programas de pregrado y posgrado, la acreditación institucional y los procesos de acreditación internacional. También hará el control de la gestión del proceso por parte del CNA, ofrecerá información oportuna y de calidad a usuarios internos y externos. Se tendría un sistema de indicadores básicos para evaluar programas e instituciones que

²⁹ Sistema de mejoramiento continuo del Consejo Nacional de Acreditación, recuperado el 13 de diciembre de 2012 de http://www.cna.gov.co/1741/articles-190009_SMC_2010.pdf,

facilitará el análisis comparativo de cada uno de los factores y características de calidad de instituciones y programas y se gestionarán a través del Sistema los reportes de la información requerida.

Uno de los propósitos definidos por el documento “Sistema de Mejoramiento Continuo del CNA” (2011), establece una segunda línea de acción que ha avanzado en el diseño y desarrollo del sistema integrado de información del CNA (SNIF), el cual remite al documento “Sistema Integrado de Información del Consejo Nacional de Acreditación (2009). El SNIF propuesto plantea entre otros los siguientes aspectos: Informatizar el proceso de evaluación y acreditación con el fin de minimizar el uso de documentos; sistematizar la información sobre los principales Indicadores de Calidad de las IES y de los programas académicos, creando una base de datos con ellos; integrar el Sistema de Información del CNA con los Sistemas Nacional de Información sobre Educación Superior (SNIES), Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) y otras bases de datos del sector educativo. Concluye el CNA en el documento indicado que: *“existen acciones desarrolladas y otras en proceso vinculadas al Sistema Integrado de Información del CNA para prestar un servicio más eficiente y eficaz a las Instituciones de Educación Superior que ingresan al Sistema de Acreditación y demás usuarios, facilitando el acceso y la interacción debida a través de procesos informatizados que eviten el uso de documentación en papel”*

En el Sistema de mejoramiento continuo propuesto por el CNA se plantea como una de las estrategias más importantes a desarrollar para suplir las falencias que se presentan, que la página web sea rediseñada y actualizada de tal manera que facilite a los usuarios, información de apoyo sobre el proceso y decisiones del Consejo. Por otra parte, este medio de comunicación tiene dos componentes claves que suministran acceso a la información por parte de las Instituciones de Educación Superior: el buscador de Instituciones y Programas con acreditación de alta Calidad y, enlaces a los Sistemas Internacionales de Información sobre Instituciones y Programas Académicos Acreditado, cumpliendo así una de las sugerencias de las instituciones de educación superior que plantean como incentivo la mayor difusión de instituciones y programas acreditados. El acceso y desarrollo del espacio Intranet CNA que contendrá información facilita la gestión interna del CNA y el manejo compartido de información básica entre el MEN y el CNA.

Sobre estos aspectos de interacción del CNA con otros actores del sistema de aseguramiento de la calidad y en general de las propias instituciones del sistema, volveremos más adelante. Estos aspectos serán materia de análisis en el presente documento, en especial por el impacto que tienen en la consolidación de la calidad de la educación superior Colombiana, pero en todo caso, los resultados parecen mostrar pocos avances y sigue siendo una de las más importantes tareas pendientes, para garantizar en el inmediato futuro una real integración del sistema.

REFERENTE CONCEPTUAL Y ESTADO DEL ARTE SOBRE EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA

El documento Sistema de Mejoramiento Continuo del CNA refiere que la acreditación en Colombia y su proceso, ha sido objeto de estudio por parte de investigadores, profesores y estudiantes. Es por ello que existen iniciativas en IES, asociaciones profesionales y organizaciones del sector educativo que han analizado la experiencia, la metodología, los efectos internos o externos que ha producido, en el entendido que éste es un proceso de aprendizaje que por su naturaleza es dinámico y puede ser susceptible de mejoramiento.

A continuación se relacionan algunos de los estudios de impacto que se han realizado sobre la acreditación en Colombia. Los resultados y el análisis de los estudios descritos, se encuentran en el documento “Impacto de la Acreditación en Colombia – Estudios realizados en los últimos años” - Consejo Nacional de Acreditación, Febrero de 2009. Se incluye una revisión de 10 trabajos de diferentes instituciones alrededor del Análisis del Impacto de la Acreditación en el periodo 2002-2010³⁰ documento que incluye un (1) documento elaborado por

³⁰Análisis del Impacto de la acreditación: resumen de diversos estudios realizados sobre este tema, 2002-2010 http://cms-static.colombiaprende.edu.co/cache/binaries/articles-186504_PresImpacto_SNA.pdf?binary_rand=181 tomado el 18 de diciembre de 2012. Estudio de ASCUN sobre la percepción de las universidades del Sistema de Aseguramiento de la Calidad: CONACES, CNA, ECAES (2007); Efectos de la acreditación en mejoramiento de la calidad en programas de Psicología; (Gloria Alzate, Univ. Javeriana, ASCOFAPSI, 2007); Efectos de la implementación del modelo colombiano de acreditación de programas académicos. Un análisis a partir del caso de los programas tecnológicos, Nathalia Urbano Canal, Pontificia Universidad Javeriana, 2007; Valoración de los procesos de acreditación de programas académicos en Colombia (Grupo de las 10, 2008) I y II Fases; Relación de los indicadores de calidad en el proceso de acreditación de programas de Ingeniería. Tesis de la Universidad de Los Andes (Juan Esteban Polo, 2009); Valoración de los procesos de acreditación de programas académicos en Colombia, Universidad de los Andes, CNA 2010; Análisis del impacto del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior 2002-2010.

el gobierno Nacional y el MEN en julio de 2010; al revisar los demás trabajos se encuentra que sólo (1) uno de los trabajos corresponde a un estudio comparativo en diferentes países que desarrollan sistemas de evaluación y acreditación (Programa Alfa III); igualmente solo se relaciona (1) una Tesis de grado que consigna la Relación de los indicadores de calidad en el proceso de acreditación de programas de Ingeniería en la Universidad de Los Andes; los demás trabajos, la mayoría (7), están enfocados evaluar la percepción o incidencias que han tenido los procesos de acreditación en diferentes programas académicos evaluados por el CNA, trabajos que presentan como conclusiones principales, la aceptación generalizada de las metodologías aplicadas por el sistema de acreditación, la importancia del proceso y lo significativo que resulta para las Instituciones y los mismos programas académicos evaluados, los procesos de autoevaluación, planeación y gestión puestos en marcha y los cuales generan importantes cambios y ajustes en las políticas curriculares, planes de mejoramiento, y en general cambios en la gestión y la administración. En el trabajo que lidero el MEN, se evalúa a través de encuestas (204) a rectores y vicerrectores, entrevistas (5), talleres de percepción a empleadores y asociaciones (9), miembros de órganos asesores (30 de Conaces y 3 del CNA), y revisión documental al Saces y al sistema de información, la percepción sobre la contribución que ha tenido el sistema de aseguramiento de la calidad a nivel institucional y nacional. Sin embargo se debe señalar que no se evalúa la percepción sobre el aporte, funcionamiento y grado de integración y colaboración, entre los órganos asesores como CONACES y CNA.

En su gran mayoría en los trabajos relacionados, se debe resaltar que los temas centrales objeto de los estudios, son preferencialmente los procesos de acreditación a programas académicos de pregrado en Universidades, enfocados principalmente a evaluar el impacto o percepción de los procesos, omitiendo otros aspectos del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior; Igualmente se debe señalar que estos trabajos se encuentran enfocados a los programas académicos, del grupo de las Universidades Públicas y Privadas Colombianas, que son las que principalmente hacen uso del sistema de acreditación, como lo confirman las estadísticas que relacionan el número de programas acreditados en Colombia por las IES. Otra falencia, que vuelve a ser recurrente, es que otras IES, como las Instituciones Técnicas Profesionales y las Instituciones Tecnológicas, no son tenidas en cuenta, en la elaboración de los estudios, y en consecuencia las percepciones y evaluaciones del sistema de aseguramiento de la calidad, siguen siendo incompletas y no corresponden a los verdaderos requerimientos.

Otra de las falencias de los trabajos e investigaciones reseñadas radica en que tampoco se evalúan en forma integral los diversos aspectos del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, como administración y funcionamiento de organismos asesores del MEN y entidades del sector, interrelación, colaboración y comunicación entre estos organismos, compuestos por miembros en su mayoría por miembros destacados de las comunidades académicas y científicas; se reseña que organismos como CONACES y CNA, las cuales desarrollan actividades y metodologías análogas, con objetivos comunes por la calidad, y siendo parte del sistema de aseguramiento, duplican esfuerzos y han demostrado muy baja articulación, en procura de alcanzar los mejores niveles de eficiencia y cobertura de un sistema que muestra grandes deficiencias.

Se sintetizan a continuación las siguientes conclusiones generales de los trabajos revisados:

Se generó el fortalecimiento de la cultura de la autoevaluación y se propició la implementación de procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior y la incorporación de procesos de planeación. Se ha avanzado en las formas de actualización de sus planes de estudio y se motivó la búsqueda de una mayor pertinencia a través de innovaciones pedagógicas y metodológicas; se incentivó y estrecharon los vínculos con el entorno nacional e internacional y por último, se ha tenido un avance importante en calidad y en todos los casos con un aporte significativo al sistema. Mejoró la fundamentación epistemológica de programas. Se visibilizó el currículo oculto. Se introdujeron cambios curriculares y se flexibilizaron los planes de estudio. Se crearon planes y líneas de mejoramiento: para optimizar la gestión académica y los procesos de planeación. Sobre el tema de la Acreditación se reseña que el avance ha sido lento (influye la voluntariedad). Sobre el Registro Calificado se indica que casi la totalidad de los programas, tienen el registro la obligatoriedad). Se resalta que la evolución fue significativa especialmente en la disminución de la deserción estudiantil; igualmente el nivel de los profesores mejoró así como su participación en redes, la conformación de grupos de investigación y sus resultados. Se aumentó el número de profesores de planta y su nivel de formación. Mejoraron las formas de contratación, se incentivó la creación de estatutos docentes. Se dispusieron mayores

recursos de apoyo a la docencia: planta física, laboratorios, computadores, software especializado, bibliografía y pruebas psicológicas. Después de la acreditación aumentó el número de grupos escalafonados y de publicaciones docentes. (Posiblemente relacionado también con otros factores). Se tiene la percepción de avances en la construcción de comunidades y cultura de la evaluación, desarrollo de procesos autoevaluativos y conciencia de la calidad.

La Acreditación aporta al fortalecimiento de la identidad institucional, a la visión global de la Universidad, así como al reconocimiento de otras instituciones como pares. Igualmente aporta a la dinamización del trabajo académico y Aprendizaje de un diálogo crítico. La Acreditación incentiva el desarrollo de la proyección social a través de los egresados. El modelo de acreditación del CNA es reconocido como pertinente y relevante, aunque conviene revisar el alcance de algunas características para permitir una visión más amplia y actualizada a las realidades actuales. Facilita construir planes de mejoramiento pertinente, medible y alineado con los planes estratégicos. La acreditación tiene impacto en la gobernanza institucional porque permite: Claridad en la misión y visión institucional; Mejora el liderazgo de los órganos directivos y unidades académicas y administrativas; Facilita el análisis y prevención de riesgos institucionales estructurales y coyunturales; Desarrolla capacidad de respuesta a demandas de diferentes actores; Impone la validación de normas y procedimientos; Fortalece el relacionamiento institucional interno y externo; Se convierte en instrumento para rendición de cuentas y control social; Genera la participación y el ejercicio de diálogo en la institución; Facilitan los movimientos de internacionalización y cooperación. El proceso de acreditación es un medio adecuado para construir y fortalecer una cultura de autoevaluación, a través de la cual se facilite el aseguramiento de calidad de los procesos académicos y su mejoramiento continuo. Para los programas como para las IES son muy importantes las etapas de auto evaluación, evaluación externa por pares académicos y evaluación final En cuanto al impacto que tienen el Sistema Nacional de Acreditación en la generación de estímulos por parte del Estado puede estar sujeto a los intereses y orientaciones de cada institución. Las opiniones son similares para programas de IES públicas y privadas en los diversos componentes que constituyen la acreditación.

El proyecto Alfa³¹, hace parte de los 10 trabajos reportados por el CNA, permitió desarrollar una Línea de investigación sobre la Evaluación del impacto de procesos de evaluación y acreditación, en 23 Universidades miembros o asociadas a CINDA de 17 países en el mundo, de ellos 12 países de América Latina, y 4 países Europeos. Por Colombia participaron las siguientes Universidades: U. Javeriana, Andes, Norte y Valle. Participaron como Organismos Colaboradores las siguientes Instituciones: Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES; INQAHE: International Network for Quality Assurance; Agencies in Higher Education, y el Centre International d'Etudes Pedagogiques, CIEP. El trabajo fue coordinado por el CINDA y con el Financiamiento de la Unión Europea, teniendo como Objetivo general Evaluar el impacto de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en la perspectiva de políticas públicas, y desarrollar capacidades para una mejor gestión de la calidad de la educación superior.

Este proyecto presenta las siguientes conclusiones generales sobre los impactos de los procesos de la calidad que se desarrolla en los países objeto de estudio: Es una metodología probada para evaluar de manera sistemática el impacto de los procesos de Aseguramiento de la Calidad; Es una Evaluación comparativa de la pertinencia y eficacia de los mecanismos de Aseguramiento de la Calidad usados en América Latina; Conjunto de recomendaciones de política sobre aseguramiento de la calidad; Conjunto de módulos de formación para desarrollar capacidades para la gestión de calidad en la Educación Superior y en las IES.

En el estudio elaborado por el MEN, se destaca que en general existe la percepción que el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior ha contribuido favorablemente a mejorar la calidad de las instituciones y su posicionamiento y en general ha contribuido a mejorar los resultados de formación, investigación y extensión, así como ha apoyado la toma de decisiones y en general a mejorar la calidad del sector de la educación superior. En general se percibe como favorable el aporte del sistema en la selección de profesores, capacitación y desarrollo docente, la participación de profesores en redes y grupos de investigación, a la consecución de recursos financieros para la investigación. Igualmente el sistema contribuye

³¹Proyecto Alfa, Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria 2009- 2011 III. Recuperado de http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/hm/proyecto tomado el 20 de enero de 2013.

favorablemente a la actualización de los planes de estudio, a las innovaciones pedagógicas y metodológicas, a la pertinencia de los perfiles de los egresados y a mejorar los vínculos con el entorno, y a la articulación de la extensión con la docencia e investigación. El sistema propicio cambios favorables igualmente en los procesos de gestión académica, financiera-administrativa y en general la incorporación de procesos de planeación, autoevaluación permanente, participación de diferentes actores e implementación de procesos para asegurar la calidad. El sistema igualmente favorece el desarrollo de la infraestructura física y de recursos tecnológicos, bibliográficos, y en general el bienestar. En general se impactó favorablemente la transformación de la calidad del sector.

En general los estudios referenciados señalan las siguientes debilidades del Proceso de Acreditación: Lentitud en la gestión interna del sistema (tiempo de preparación y lectura de informes); Se produce un exceso de información que desplaza lo importante por lo urgente. En algunos casos se concibe el proceso como un fin en sí mismo y no como un medio. La acreditación puede convertirse en un factor de exclusión. En algunos casos tienen dificultad para abandonar sus marcos de referencia. Algunos consideran que puede darse sobrecarga docente. Se observa una cierta concentración de los procesos en pregrado y existe desequilibrio en el sistema con carreras Técnicas y Tecnológicas de otras IES diferentes a las Universidades.

Sin embargo se observa, que en general estos estudios reseñados por el CNA, no evalúan aspectos del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, como por ejemplo sobre la administración y funcionamiento de organismos asesores y dependencias del sector (CONACES, CNA, COLCIENCIAS), y que siendo parte del sistema de aseguramiento, han demostrado muy baja articulación y comunicación, en procura de alcanzar los mejores niveles de eficiencia y cobertura de un sistema.

Sobre otros aspectos fundamentales del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, los cuales han sido diagnosticados en otros estudios, se encuentra el elaborado por el CINDA³² (2009), en el cual se refiere a algunos temas y correctivos a tener en cuenta como los siguientes:

“En relación con la cobertura general de la Educación Superior se encuentra que la población estudiantil ha tenido un incremento del 50% entre los años 2001 y 2008. Este resultado puede explicarse por las políticas gubernamentales, respaldadas en reglamentaciones y planes estratégicos para cubrir y diversificar la Educación Superior en el país. También, puede asociarse a la inclusión de la población que asiste al SENA como parte del Sistema de Educación Superior. A pesar de dicho incremento, hay que tener en cuenta que la cobertura de la Educación Superior del país en baja, si se compara con otros países de la región como Chile, cuya cobertura es del 47%.

Al relacionar los avances cuantitativos del Sistema de Educación Superior con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se encuentra que en la última década las políticas de estos dos sistemas parecen haber tenido un desarrollo más o menos paralelo, a partir de la creación y desarrollo de organismos estatales encargados del Sistema de Aseguramiento, con base en la normatividad señalada a partir de la reforma constitucional del año 1991 y la promulgación de la ley 30 de 1992.

Este hecho puede relacionarse con la necesidad de impedir la expansión indiscriminada de Instituciones de Educación Superior y de programas en América Latina que se dio en la década de los 90, la cual condujo a un aumento de instituciones universitarias y no universitarias con gran heterogeneidad en los niveles de calidad. Es así como las políticas en torno al aseguramiento, parecen haber frenado la creación indiscriminada de IES y programas en Colombia, a partir de la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad, propia del Registro Calificado.

...()..Si se tienen en cuenta las metas del Plan Decenal de Educación 2006-2016 en relación con el nivel educación superior, se encuentra que la educación se enfoca como un eje central para la competitividad nacional e internacional. Sin embargo, resulta preocupante encontrar todavía un nivel tan bajo de matrícula a nivel de postgrado, especialmente en maestrías de investigación y doctorados puesto que este factor impacta de manera importante las posibilidades del país en cuanto al desarrollo de la ciencia y la tecnología, en especial la generación de investigaciones por parte de las IES.

..() Al contrastar los datos de los programas de ES por niveles educativos con Registro Calificado, se encuentra que en general los programas de pregrado y de postgrado están atendiendo a este mecanismo de aseguramiento...

³² Informe Nacional Colombia CINDA consultado de http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download_finales/16_informe_colombia.pdf

...De la misma manera se encuentra en el informe, que el total de programas acreditados y de Instituciones de Educación Superior acreditadas en el país es muy bajo, lo cual indica que la acreditación voluntaria es un mecanismo de aseguramiento de la calidad aún incipiente. Si observamos el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior como un conjunto, se encuentran avances importantes en el Registro Calificado, sin haber logrado todavía una cobertura total. Sin embargo, hay que tener en cuenta la diferencia existente entre la acreditación orientada hacia estándares de excelencia y el registro calificado, el cual verifica unas condiciones mínimas de funcionamiento. Este aspecto desde luego impacta los niveles de calidad.”.

En relación al Sistema de Calidad de la Educación Superior y el papel que cumplen el CNA y CONACES, el académico Gómez (2007) ha planteado:

“Ambos sistemas coexisten actualmente, basados en los mismos principios, condiciones y requisitos de funcionamiento de programas. No hay diferencias esenciales entre ambos, son sistemas centrados en procesos e insumos, y con un fuerte énfasis en la homogeneización y estandarización de estos, mediante el cumplimiento de determinadas condiciones y factores comunes a todos los programas e instituciones. Las diferencias son menores, de índole procedimental, de intensidad de la función de verificación, y en ninguno de ambos instrumentos es central la verificación y evaluación de logros o resultados del proceso educativo.”³³

Continúa el profesor Gómez indicando: *“Después de quince años de la creación del sistema de acreditación se hace imperativa una evaluación externa de su racionalidad, logros, metodología, costos y perspectivas futuras. La legitimidad futura del CNA depende en gran medida de la rendición de cuentas (accountability) a la comunidad académica, de la que obtiene su razón de ser”.*

Con base en un estudio realizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia (CID-MEN, 2007), reportado por el académico Gómez, en el que se tomó una muestra de 83 programas de pregrado acreditados, en diferentes áreas del conocimiento de distintas Instituciones, se presenta un diagnóstico sobre el procedimiento de acreditación y las guías utilizadas en Colombia, encontrándose:

1. *“El sistema procedimental del CNA, basado en la evaluación y verificación de ocho grandes “factores” de calidad, por el sistema de pares externos, es de baja eficacia —y de alto costo— en relación con el volumen total de programas existentes en la educación superior: según datos del CNA a febrero de 2009, después de 16 años de creación de este organismo, sólo se han acreditado 774 (12,3%) del total de 6.133 programas registrados en el SNIES, y 13 (3,9%) del total de las 339 instituciones de educación superior. Al ritmo actual de funcionamiento de este sistema, serán necesarias varias décadas y altísimos los costos para acreditar un porcentaje significativo de los programas actuales, además de los programas cuya acreditación inicial ya haya caducado y requiera reacreditación. Es evidente, entonces, que este sistema es inoperante, ineficiente y de escaso costo/beneficio. Resulta de gran interés para la comunidad académica nacional conocer los costos de funcionamiento hasta la fecha del CNA sobre el número de programas acreditados, y realizar proyecciones a corto y mediano plazo del coste por programa acreditado. Esta información permitirá analizar objetivamente el grado de viabilidad y deseabilidad económica del actual sistema.*

(...) 4. *Por otra parte, hay importantes problemas metodológicos que cuestionan la validez y confiabilidad de las evaluaciones de los programas:*

4.1. *Los resultados dependen básicamente de la selección de los pares evaluadores. De tal manera que se ha dado el caso de dos programas similares en la misma institución, en las mismas condiciones institucionales, uno de los cuales no es acreditado y el otro sí, en función de la composición diferencial de los dos grupos de pares. Así mismo, otra institución vecina a la anterior con condiciones académicas e institucionales evidente y reconocidamente superiores no logra acreditación de sus programas, debido a la composición del grupo de pares externos y sus respectivos criterios e imaginarios académicos. Por la misma razón, han sido acreditados diversos programas que, a juicio de distintos expertos calificados, no cumplen las condiciones académicas para su acreditación...*

4.2. *El rol del par.(...) los pares no disponen de referencias y protocolos técnicos de evaluación, que les permita definir “el grado de cumplimiento” de las características y factores evaluados, sobre todo en aquellos factores que por sus características técnicas requiere de conocimientos especiales y de experiencia específica sobre los aspectos a evaluar, como es el caso de los factores de infraestructuras y recursos financieros. La evaluación de estos factores, no debe ser*

³³ Gómez, V. M. & Celis J. E. (2009), Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia en Revista Colombiana de Sociología Vol. 32 No 2, julio-diciembre 2009, ISSN 0120-159 X Bogotá- Colombia, PP. 87-110

solamente de observación y apreciación dado que inciden de manera importante en la determinación de la calidad del programa. (cid, 2008a, p. 54)...

(..) 4.3. Este sistema de evaluación por parte de “pares” genera importantes problemas de subjetividad, preferencias arbitrarias; pugnas entre instituciones, programas y paradigmas; vetos de las instituciones a determinados pares..., todo lo cual cuestiona la validez y confiabilidad del sistema metodológico, y genera los problemas de legitimidad y confianza, evidentes en la comunidad académica nacional. La práctica de la evaluación por “pares” es también fuertemente cuestionada en el contexto internacional, por sus riesgos de clientelismo, amiguismo, subjetividad y escasa confiabilidad de juicio y evaluaciones realizadas por pares (Porter, 2008).

(...)En lugar de una evaluación por “pares” seleccionados de una base de hojas de vida, esta función la deberían realizar instituciones o agencias especializadas en esa tarea. En lugar de la evaluación de insumos y procesos, los que sólo hacen referencia al funcionamiento del programa de formación, se debería privilegiar la evaluación de resultados objetivos, con relación a estándares y parámetros comparativos.

(...) 7. Indicadores indirectos de la calidad de la educación.

Tanto registro calificado como acreditación son sistemas orientados a evaluar y verificar determinadas condiciones o factores que sólo INDIRECTAMENTE miden la calidad de la educación que reciben los estudiantes. Esta calidad de la educación se mide en los estudiantes, en su aprendizaje, en sus logros y resultados. Pero en ninguno de los instrumentos hay indicadores ni criterios de evaluación de estos logros en los estudiantes. Los indicadores y criterios de investigación, nivel de formación de docentes, medios educativos, programa curricular, admisiones, etc, sólo medirían “indirectamente” la calidad de la educación, bajo el supuesto —altamente cuestionable— de que estos criterios e indicadores miden la calidad de la experiencia educativa del estudiante. Por ejemplo, instituciones y programas con alta productividad en investigación y extensión NO necesariamente implican buena calidad de la educación recibida. Por el contrario, diversos estudios internacionales demuestran que la lógica e intereses de los investigadores —y de la función de investigación— son muy diferentes de lo requerido en la función docente, y de que se trata de dos actividades muy distintas entre sí y regidas por normas y resultados igualmente diferentes (Bok, 2008).

(...) Estos mitos constituyen parte de la “ideología académica” que postula que la calidad de la educación recibida por los estudiantes se deriva de la actividad de investigación, como si la función docente no tuviera objetivos, condiciones y características propias, sino que fuera una función derivada de la investigación y subordinada a ella (Scott, 2008).

A pesar de la escasa investigación empírica existente sobre las relaciones entre docencia e investigación, es reconocida la baja calidad de la educación de pregrado en muchas “universidades de investigación”, en efecto, muchas de las universidades en EE.UU., con mayor número de premios nobel en su planta docente, y con miles de millones de dólares en proyectos de investigación, sufren serios problemas en la calidad del pregrado, pues la docencia en este nivel es vista como una obligación, como una “carga”, como una tarea indeseable, la que comúnmente es encargada a teaching assistants o profesores junior³⁴..

Por otra parte, en las universidades públicas colombianas da lo mismo ser buen, mal o pésimo docente, pues la función docente (lo más importante en la calidad de la educación ofrecida) es invisible, no genera remuneración, ni distinción, ni estatus. Lo que importa en las universidades públicas es la productividad regida por el Decreto 1279, no la docencia, en sus diversas dimensiones pedagógicas (Gómez y Celis, 2007). (...)

Desde esta perspectiva, ¿qué es lo que realmente miden los instrumentos de registro calificado y acreditación? La primera, un conjunto de condiciones institucionales mínimas para funcionamiento, bajo el supuesto (o la esperanza subjetiva) de que estas condiciones sirvan para que la educación recibida sea de calidad. Sin embargo, nótese la ausencia de criterios e indicadores específicos sobre logros, aprendizajes y resultados en los estudiantes (víctimas o usuarios finales del proceso). Lo mismo sucede con la acreditación. No se acredita la “calidad” de la educación recibida sino las investigaciones, publicaciones, dotaciones, infraestructura, cuerpo docente. Los más beneficiados de la acreditación son las IES y los profesores, no los estudiantes.

8. (...) Al respecto, se encontró que los programas pertenecientes a instituciones con mayor trayectoria y reconocimiento social recibieron acreditación entre seis y ocho años, mientras que aquellas de menor desarrollo recibieron en su gran mayoría de cuatro años. Esta situación se presentó tanto en la acreditación por primera vez como en la renovación de esta. Pero al revisar los conceptos emitidos por el CNA no se hallaron diferencias sustantivas entre los argumentos utilizados para justificar ocho o cuatro años.

Finalmente, no solamente hay un alto grado de redundancia entre los procesos de registro calificado de acreditación, también se ha organizado un instrumento paralelo de medición de la calidad de la educación: los ECAES (Decreto 1781,

³⁴ Estos temas son analizados en extensión en Gómez y Celis (2007).

2003, transformado recientemente por la Ley 1324, 2009). Si todos los egresados de todas las áreas de formación deben tomar el ECAES, que se supone mide la calidad de la educación recibida, ¿para qué tener dos sistemas distintos de evaluación de la calidad de la educación superior? ¿Cuáles son las funciones diferenciadas de ambos sistemas? ¿Cuál es el papel o función propia del CNA y de los ECAES? ¿Si ambos se supone que miden la calidad de la educación superior, no sería más eficiente y objetivo otorgar acreditación de calidad a programas con mayores puntajes relativos en los ECAES? ¿Cómo se justifica el alto gasto público en dos sistemas redundantes, uno de ellos tal vez más costoso, menos eficiente y más burocrático que el otro?... La creación de los ECAES bien puede responder a la intención gubernamental de generar un mecanismo, institucional y metodológico, menos costoso, más eficiente y menos burocrático que el actual CNA, tal y como ha sido propuesto en un reciente documento del Banco Mundial (Pietro-Jurand y Lemaitre, 2003). De ser cierta esta aseveración, se hace necesaria la evaluación externa del modelo de acreditación vigente en el país. También es importante la evaluación de los ECAES, no sólo por sus evidentes debilidades conceptuales y metodológicas, sino por el efecto negativo de reducir la calidad de la educación superior a lo que puede ser medido en pruebas artificiales de “papel y lápiz” (Gómez, 2005; González y Ramírez, 2007).

El documento del profesor Gómez en el aparte relacionado con el funcionamiento y limitaciones de la Acreditación en América Latina y las similitudes con Colombia plantea:

La mayoría de países han adoptado la acreditación como el principal mecanismo para asegurar y mejorar la calidad de la educación. En el caso de América Latina, la explicación está dada por la masificación del sector privado y la incapacidad que tiene el Estado de financiar la expansión del sistema de educación superior (Dias Sobrinho, 2006, pp. 285, 291). Mientras en las décadas de los sesenta y ochenta, la agenda política estuvo centrada en la masificación, desde la década de los noventa la acreditación se asumió como el mecanismo más importante para preservar y mejorar la calidad de la educación (De la Garza, 2008, p. 194)....

A pesar de que los estándares son la característica común, la acreditación tiene limitaciones metodológicas. La principal es que no se puede dar cuenta de los aprendizajes de los estudiantes que son la esencia del proceso de escolarización y el rasgo distintivo de las instituciones de educación superior. Se tratan de establecer indicadores indirectos como número de estudiantes por profesores, último título alcanzado por los profesores y hasta metro cuadrado por estudiante, pero igual no se puede aseverar con toda certeza cuál aprendizaje tiene más que calidad que otro. Ante esta incapacidad de medir la calidad del aprendizaje, lo que es cuantificable tiene preeminencia y mayor visibilidad. Al respecto, no es de extrañar que a las instituciones o los programas se les mida por su productividad científica (número de artículos publicados en revistas de alto impacto, patentes) antes que por su calidad en los procesos de aprendizaje.

La segunda limitación es que funciona con pares académicos que por lo general utilizan más sus valoraciones sobre lo que ellos consideran calidad de la educación que los mismos estándares definidos para tal fin. Es muy común que los pares recurran a su experiencia particular adquirida en la institución en la cual labora como principal marco de referencia sobre el cual evalúa una institución. Las instituciones —que son objeto de evaluación— están sometidas, entonces, a lo que un par perciba como calidad hasta el punto de desconocer los informes de autoevaluación elaborados por las instituciones.”

Al responder la pregunta el profesor Gómez ¿La Acreditación Asegura la Calidad? Plantea algunos elementos que dejan serias dudas de este loable propósito. Veamos:

El desmejoramiento de la calidad de la educación. A pesar de que la acreditación está pensada para mejorar la calidad, en algunos países la acreditación no ha tenido efectos en el mejoramiento de la educación y mucho menos han detenido la creación de más instituciones privadas de baja calidad. Se cuestiona la función social que acompañó la creación y adopción de la acreditación....

La burocratización de la acreditación. La manera en que se han estructurado los sistemas de acreditación (cumplimientos de estándares) y el hecho de que el reconocimiento de calidad tenga una temporalidad determinada, ha conducido a que las instituciones estén “abrumadas” con el cumplimiento de requisitos formales (elaboración de informes, entrega de información, visitas de pares) para responder a las exigencias externas del mismo sistema. La burocratización “no estimula [...] una cultura de autoevaluación participativa y reflexiva, ni instaura estrategias de transformación cualitativa de instituciones y programas” (Dias Sobrin, 2006, p. 292).

La homogeneización del sistema de la educación superior. La masificación promovió la diversificación de la educación superior, pero la acreditación homogeneizó el sistema nuevamente. Los estándares o factores responden a una concepción de calidad determinada, anulando la autonomía que tengan las universidades para construir uno propio de acuerdo con su misión institucional (Lemaitre, 2004, p. 86). Este efecto homogeneizador tampoco permite dar cuenta de los “contextos, valores y actitudes” particulares de las instituciones y mucho menos del concepto de calidad que promueven.

La idoneidad de las agencias acreditadoras. En muchos países estas agencias no son sometidas a evaluación externa para garantizar que están en la capacidad de certificar la calidad de los programas y las instituciones de educación superior. Se da por aceptado que ellas tienen el monopolio de la calidad y como tal no pueden someterse a evaluación. Al respecto puede verse ¿Quién vigilará a los guardianes? (Sanyal y Martin, 2006, p. 14)”

En relación al concepto de calidad en la educación superior, el profesor Gómez plantea algunas de las concepciones que se tienen a nivel internacional:

“(…)Ya ha sido señalada la vigencia de por lo menos dos concepciones diferentes sobre “calidad” en la educación superior y su medición o evaluación. La basada en el cumplimiento de determinados indicadores, parámetros o patrones comunes de funcionamiento, y la que analiza los resultados o logros del proceso educativo, aceptando que la dimensión curricular y pedagógica puede ser muy diferente de una institución o programa a otro. La aplicación del primer concepto puede discriminar en contra de programas e instituciones muy innovadoras o diferentes del patrón normal, las que, por otra parte, pueden beneficiarse de evaluaciones de sus logros y resultados, y no de sus procesos.

…Otros medios de medición de la calidad de la educación son, por ejemplo:

1) exámenes de egresados y/o análisis, y seguimiento ocupacional de egresados; 2) definición de estándares mínimos de calidad según áreas del conocimiento (en ciencias administrativas, sociales, educación, ingenierías, salud, etc.), respecto a los cuales los programas se ubican en una jerarquía o ranking de mayor a menor en razón de su grado relativo de cumplimiento de dichos estándares específicos; 3) evaluación comparativa de determinado conjunto de indicadores de desempeño institucional: en investigación y extensión, en publicaciones científicas y culturales, en patentes y prototipos, en bienestar estudiantil, en acciones afirmativas en mayor igualdad social de oportunidades educativas, etc.

Para muchos analistas de la educación superior, la mejor y más efectiva medición o demostración de “calidad” se expresa en los logros y trayectorias intelectuales y ocupacionales de estudiantes y egresados de un programa o institución (evaluación basada en resultados), y no se le otorga mayor relevancia analítica a determinado conjunto de condiciones o indicadores referidos a personal docente, infraestructura o programa curricular (como los requeridos en el CNA, o evaluación referida a insumos y procesos), pues se es consciente que: 1) el proceso educativo no se puede homogeneizar ni estandarizar; 2) la calidad es el producto de procesos de innovación y creatividad curricular, pedagógica y cultural; y 3) no hay una única mejor manera de educar con calidad. De hecho, muchos programas e instituciones reconocidas como de alta calidad son muy innovadoras y heterodoxas en muchas dimensiones y no pueden ser adecuadamente evaluadas con criterios, condiciones e indicadores comunes y homogéneos.

Un ejemplo significativo lo brindan nuevos programas de educación en Ingeniería, reconocidos como de alta calidad y cuyos procesos curriculares y pedagógicos son totalmente divergentes, y aun contrarios a los programas tradicionales de Ingeniería. Ejemplos similares se encuentran en áreas tecnológicas, derecho, medicina, arquitectura, ciencias sociales, etc. (Schwartz, 2007)”.

Concluye el profesor Gómez lo siguiente alrededor de los requerimientos del sistema escolar:

“…El sistema educativo no requiere procesos de homogeneización ni estandarización de prácticas pedagógicas, como sucede en el nivel superior con los criterios y procedimientos de acreditación del CNA, sino dinámicas de promoción y estímulo a la creatividad en todas las áreas curriculares. Creatividad, que es la expresión real de la competencia adquirida. Y esta competencia demostrada, puesta en escena, se evalúa, se mide, se premia, se distingue, se reconoce socialmente con la acreditación. No es que haya evaluación por competencias, sino evaluación y distinción de competencias demostradas, las que son complejas, interdisciplinarias y colectivas, no individuales ni mono disciplinarias, ni medidas en contextos artificiales como las pruebas de “papel y lápiz”, que caracterizan —por su pobreza conceptual y metodológica— el campo intelectual de la medición y evaluación en Colombia.

Este campo intelectual es altamente subdesarrollado en dicho país, debido en gran medida al monopolio que ha ejercido la burocracia estatal (ICFES, MEN). En lugar de monopolio estatal sobre este campo se requieren políticas de fomento a su desarrollo y diversificación en las universidades colombianas. Se requiere generar una gran dinámica en la producción de criterios y métodos alternativos a los vigentes. Éstos limitan y reducen la riqueza y diversidad de la experiencia educativa. Reducen y simplifican la calidad de la educación a puntajes individuales en test de “papel y lápiz” y opciones múltiples. Tienen, además, escaso efecto formativo en los estudiantes y su principal función es la clasificación social según los puntajes de esas pruebas. Los conceptos anteriores pueden tener importantes implicaciones. Este sistema aún se basa en los procesos de registro calificado y de acreditación. El primero asegura las condiciones mínimas de calidad institucional y académica para el funcionamiento de programas, para lo cual debe implementar una nueva metodología de indicadores objetivos y verificables, y substituir el sistema de pares académicos escogidos de una base de datos, por un conjunto de instituciones y expertos calificados en evaluación, medición y verificación, según áreas del conocimiento. Una vez garantizadas estas condiciones mínimas de funcionamiento de programas e instituciones, el sistema de acreditación puede centrarse en la medición y evaluación de logros y resultados del proceso educativo, en los

estudiantes, en egresados, y en la sociedad. De esta manera se evita la redundancia actual entre ambos sistemas y procesos. El concepto de “competencia” demostrada es central en la identificación y medición de logros y resultados. Éstos se demuestran en el ejercicio profesional de egresados y en la creatividad y capacidad innovadora en estudiantes participantes activos en proyectos, experimentos, ferias, concursos, licitaciones, etc. La acreditación se otorgaría a programas e instituciones que demuestren mayores logros y resultados en sus estudiantes y egresados, independientemente de la manera como organicen su programa de formación. Esta nueva orientación de la acreditación tendría importantes efectos positivos en el estímulo y promoción de la creatividad, innovación, proactividad y solución de problemas, en los estudiantes, todo lo cual es necesario en la actual sociedad del conocimiento y es condición de productividad y competitividad de la sociedad. De esta manera, el sistema de acreditación actuaría como un importante vector de creatividad e innovación en el sistema educativo”³⁵

Recientemente fue presentado el informe La Educación Superior en Colombia (2012)³⁶ que sobre el sistema de aseguramiento de la calidad en su conjunto indica que “los planes y objetivos de Colombia para el aseguramiento de la calidad de la educación superior se basan en cimientos sólidos y, si se implementan de manera completa y correcta, podrían dar como resultado un sistema nacional de aseguramiento de la calidad razonablemente eficaz. El equipo de análisis elogia a Colombia por su sólido diseño para el aseguramiento de la calidad, que incluye medidas para garantizar una calidad mínima y para promover la mejora continua. Se constatan los numerosos beneficios que ha aportado la implementación del sistema hasta la fecha. También se observa la necesidad especial de mejorar el impacto de las medidas de aseguramiento de la calidad en los niveles técnico y tecnológico.”

El Informe señala la necesidad de articulación y cooperación de los diversos componentes del aseguramiento de la calidad (CNA, CONACES, ICFES) y refiere los riesgos del sistema, por la “posibilidad de que surjan conflictos de intereses, como en el caso de la participación de las mismas personas con diferentes funciones en diferentes organismos. Si bien el hecho de que los comisionados y directores pertenezcan a instituciones de educación superior ofrece oportunidades para la participación y el reconocimiento de las instituciones dentro de sus propias comunidades académicas, esto también significa que algunos de estos organismos son dirigidos por personas que al mismo tiempo son partes interesadas en las instituciones de educación superior y están al cargo del aseguramiento de la calidad no solo de su propia institución, sino también de las de sus homólogos.” Se destacan algunos de los problemas que evidencia el Registro Calificado al indicar que “durante las visitas a las instituciones, el equipo observó que los estándares mínimos garantizados por los procesos establecidos para la admisión en el Registro Calificado de Programas son bajos. Aunque numerosas instituciones superan ampliamente estos bajos estándares mínimos, no es el caso de muchas otras, especialmente de las instituciones técnicas y tecnológicas. El equipo de análisis observó que muchas de las instituciones técnicas y tecnológicas no tienen un sistema creíble de aseguramiento de la calidad institucional en lo correspondiente a la evaluación de los resultados de los estudiantes.(...) Al consultar los datos estadísticos del Registro Calificado de Programas, el equipo también observó que hay pocas instituciones que cumplan estos estándares mínimos. En virtud del Decreto 1295/2010, las instituciones que no consiguen la renovación inmediata de la admisión en el Registro Calificado de Programas reciben recomendaciones destinadas a ayudarles a conseguirla en su próxima solicitud. Mientras tanto, pueden seguir funcionando siempre y cuando presenten un plan de contingencia, pero solo con los estudiantes que tengan en ese momento: no se les permite admitir a nuevos estudiantes.”

Igualmente plantea sobre la Acreditación voluntaria de estándares de alta calidad que se “observó un mejor funcionamiento de esta parte del sistema de aseguramiento de la calidad. Los estándares eran claros y se aplicaban estrictamente. Como consecuencia, muy pocas instituciones han conseguido la acreditación completa (de todos sus programas o a nivel institucional). En las instituciones técnicas y tecnológicas, el número de programas que han recibido la acreditación de alta calidad es relativamente bajo.” Igualmente se destaca del proceso de acreditación el énfasis respecto a la internacionalización. Sobre la Acreditación voluntaria de alta calidad el informe reseña que “esta parte del sistema funciona bien en general, aunque se recomienda incrementar el número de participantes internacionales como pares evaluadores”. Dentro de las recomendaciones que entrega el Informe se hace énfasis para que el “MEN incremente los recursos destinados al aseguramiento de la calidad, de modo que aumente el nivel general de calidad de la educación superior de manera más rápida, profunda y exhaustiva. Debe haber mayores

³⁵ Gómez, M & Celis J (2009), Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia, Revista Colombiana de Sociología, vol. 32, No 2, julio-diciembre, 2009, ISSN 0120-159X, Bogotá, Colombia, pág. 87-110.

³⁶ La Educación Superior en Colombia OECD Y EL BIRF/BANCO MUNDIAL 2012, tomado el 28 de enero de 2013 de <http://www.utp.edu.co/cms-utp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Informe-sobre-la-Educacion-Superior-2013-formatted.pdf>

incentivos financieros para que las instituciones demuestren que sus programas cumplen con altos estándares de calidad, y tal vez sanciones para las instituciones cuya calidad se considere insuficiente”.

El Informe La Educación Superior en Colombia recomienda “*revisar los roles de los diferentes organismos con el fin de eliminar la pertenencia a varios organismos, el solapamiento de funciones y las responsabilidades compartidas. La experiencia internacional sugiere que en los países en que las instituciones de educación superior tienen tanta autonomía como en Colombia, una entidad de ámbito nacional, independiente del gobierno, puede gestionar todos los aspectos importantes del aseguramiento de la calidad en la educación superior*”. Igualmente se recomienda que “*debe haber controles adicionales antes de que se admita un programa en el Registro Calificado de Programas. En concreto, (i) los evaluadores externos deben analizar con mayor rigor si las instituciones están preparadas para ofrecer los programas cuya admisión solicitan, (ii) debe exigirse a todas las instituciones que presenten documentos oficiales de evaluaciones de resultados sólidas e imparciales, así como una cuidadosa supervisión del progreso de los estudiantes en los programas existentes, y que demuestren que su infraestructura es adecuada*”.

EXPLORACIÓN Y ANALISIS DE PROPUESTAS DE REFORMA RELATIVAS AL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA EDUCACION SUPERIOR

Desde la expedición del Decreto 80 de 1980³⁷ “Por el cual se organiza el sistema de educación postsecundaria en Colombia”, se presentaron los primeros planteamientos sobre el sistema y lo relacionado con el reconocimiento de la personería jurídica y los requisitos para la creación de IES. En el título segundo que definió el sistema de educación superior, se presentaron los componentes, objetivos y organización del sistema: “*el sistema de educación superior está constituido por el conjunto de instituciones y de programas de este nivel que, mediante una dirección y una acción eficientemente coordinada, procura el logro de los fines de la educación superior*”. En el artículo 143 se planteó lo relativo al reconocimiento de personería jurídica a las instituciones no oficiales de educación superior, así como la aprobación de sus reformas estatutarias, funciones que corresponden exclusivamente al MEN. De igual manera se definieron aspectos relativos a la inspección y vigilancia a partir del título sexto de dicha norma, artículo 182. Sin embargo el Decreto 80 de 1980 omitió referirse a lo largo de su reglamentación, a los aspectos relacionados con la calidad de la educación Superior y específicamente lo que tiene que ver con el sistema de aseguramiento de la calidad en este nivel educativo.

Posteriormente, en la ley 30 de 1992 se definieron los primeros elementos para garantizar la calidad de la educación superior colombiana; en los artículos 53, 54 y 55 se especifica la creación del Sistema Nacional de Acreditación, cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las IES que hacen parte del Sistema cumplan los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos; definió igualmente la autoevaluación institucional como una tarea permanente de las IES y elemento esencial del proceso de acreditación. En el artículo 56 se creó el Sistema Nacional de Información en la educación Superior, el cual tiene como objeto divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las IES y de los programas académicos; y en los artículos 58, 59 y 60 se definieron los aspectos relativos a la naturaleza y las condiciones para la creación de Universidades y demás IES estatales. Igualmente definió en el artículo 31 y subsiguientes, algunos asuntos sobre la Inspección y vigilancia.

En la ley 30 de 1992, artículos 37 y 38 se definió que el ICFES es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional cuyas funciones son: “*ejecutar las políticas que en materia de Educación Superior trace el Gobierno Nacional, lo mismo que ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)..*”; posteriormente el Gobierno nacional mediante el decreto 2230 del año 2003 definió la reestructuración del MEN y del ICFES; fueron creados dos Viceministerios, uno de los cuales es el de Educación Superior, que se encargará del tema de calidad y apoyo a la gestión de las universidades nacionales, dependencia que asume las funciones de inspección y vigilancia del sector, y será encargada del cumplimiento de los requisitos legales de todas las entidades que ofrecen educación superior en el país, así como los de sus programas académicos. El ICFES, cede las funciones de inspección y vigilancia al MEN, y se especializará en el tema de evaluación. En el año 2009 se reestructuro nuevamente el MEN y se definió al

³⁷ Decreto 80 de 1980, derogado por la ley 30 de 1992.

ICFES, como una institución estatal, adscrita al MEN, cuyo objeto fundamental es la evaluación del sistema educativo colombiano en todos sus niveles y modalidades y propender por la calidad de dicho sistema a través de la implementación de programas y proyectos de fomento de la educación superior, de acuerdo con las políticas trazadas por el MEN. En el Decreto 2230 de 2003, en el artículo 37 se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES³⁸, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 489 de 1998³⁹. CONACES, como organismo asesor del MEN, asumió algunas de las funciones del ICFES, en materias relacionadas con el registro Calificado de los Programas Académicos y apertura y transformación de IES. En muy corto tiempo, menos de diez años, se ha convertido en un organismo vital del sistema de aseguramiento de la calidad, mostrando avances significativos y con una gran cobertura, con metodologías y estándares de calidad, similares a los utilizados por el CNA.

El rector de la Universidad Tecnológica de Pereira UTP⁴⁰ presentó algunas observaciones a tener en cuenta en la reforma de la Ley 30 de 1992, haciendo especial énfasis en el tema de la financiación y la autonomía universitaria. Se refiere específicamente al tema de la calidad, la evaluación y la necesidad de consolidarla como una meta obligada del sistema de Educación Superior, al señalar: *“Una cuarta Observación sería la falta de concebir la Educación Superior como Sistema y en tal sentido sus relaciones y diferencias entre los diversos componentes del sistema. Las prerrogativas y limitaciones de las IES a la luz de la evolución que ellas han tenido y su capacidad real de autorregulación. La calidad medida, evaluada, y certificada de los componentes del sistema y de los subcomponentes de estos últimos, debe ser una meta obligada. Nadie debe estar exento de evaluación con consecuencias.”*

De igual manera el rector de la UTP⁴¹ señaló alrededor de la Reforma y el reciente informe de la Educación Superior en Colombia (2012) lo siguiente: *“Debe presentarse, una **nueva** reforma a la ley 30, después de un periodo de revisión y consultas adicionales con los grupos Interesados”. Efectivamente la ley 30 se quedó corta frente a la evolución de la realidad. Fue una ley para una universidad de elites, que no miró lo social, ni veló, por la articulación como sistema, propició la fragmentación, y además no acertó en el modelo de financiación.”*

La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)⁴² y el Sistema de Universidades Estatales (SUE) presentaron una propuesta de articulado de reforma a la ley 30/92 en la que define como uno de sus principios la excelencia. Al respecto señala: *“Los principios universitarios que informan y reconocen a la universidad su singular sistema de valores y que hacen parte de la formación de su comunidad, además de los reconocidos en la Constitución Política de Colombia, son: 1. Excelencia académica. Abarca el desarrollo de procesos académicos de alta calidad, con equidad, igualdad y eficiencia, en una dinámica de cambio e innovación, lo que supone un esfuerzo colectivo e individual que formule estándares de calidad producidos por las comunidades universitarias, atendiendo al interés general y al bien común...”. En la misma propuesta, sobre el tema de inspección y vigilancia indica: “El Presidente de la República, a través del Ministro de Educación Nacional, ejercerá la inspección y vigilancia de las universidades, bajo los principios de legalidad, debido proceso y doble instancia. El Estado, en las leyes que regulen su facultad de inspección y vigilancia, dispondrá de instrumentos que aseguren las condiciones mínimas de solvencia académica, económica y ética de las universidades, de su cuerpo directivo y la transparencia en su gestión. De igual forma, establecerá mecanismos que verifiquen las condiciones de calidad de los programas de pregrado o de posgrado que conlleven el otorgamiento de títulos académicos por parte de las universidades, especialmente en aquellos que por ley habiliten para el ejercicio de un oficio o profesión, sin menoscabo de lo establecido en la presente ley. (...)La inspección y vigilancia que le corresponde ejercer al Presidente de la República sobre la prestación de los servicios públicos, las instituciones de utilidad común, la enseñanza y la educación, cuando se trate de universidades no podrá vulnerar la Autonomía universitaria.*

³⁸ Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2003), “Decreto 2230 de 2003, Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones”. tomado el 13 de diciembre de 2012 de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86029_archivo_pdf.pdf

³⁹ 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, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” Recuperado el 13 de diciembre de 2012 de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html.

⁴⁰ Arango, Luis E, Siete (7) propuestas para reformar la Ley 30 de 1992.

⁴¹ Arango, Luis E, El Informe tomado de <http://www.latarde.com/opinion/columnistas/108159-el-informe> el día 29 de enero de 2013.

⁴² Proyecto de Ley Estatutaria sobre Autonomía Universitaria. Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) Sistema de Universidades Estatales SUE Noviembre de 2011.

El Estado, en la regulación del servicio público, garantizará la presencia y participación de las comunidades académicas agrupadas en las universidades en la construcción y aplicación de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior. “

En el mes de julio de 2011 el gobierno nacional a través del MEN presentó su propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992⁴³. Como consecuencia de esta iniciativa, se realizó una gran movilización y discusión a nivel nacional, que terminó con el retiro de la propuesta al finalizar ese año. Al analizar el documento se concluye que existe un avance significativo respecto al sistema, al señalar la necesidad que el Sistema de Educación Superior se articule con el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, SNCTI, el Sistema Nacional de Regalías y las demás instancias estatales, nacionales, regionales y extranjeras; se propone igualmente la articulación entre las Instituciones de Educación Superior, los entes territoriales y el sector productivo; apoyo a programas conjuntos para la formación de investigadores, y promoción de proyectos o alianzas estratégicas; impulso a la innovación y el desarrollo tecnológico y una interacción continua con el entorno social y económico; fomento a la participación de las Instituciones de Educación Superior en redes e instancias nacionales e internacionales de investigación y la movilidad de profesores y estudiantes, entre otros aspectos. Igualmente se proponen mecanismos para fomentar procesos de articulación y en conjunto con las instituciones de educación básica, media, de formación para el trabajo y el desarrollo humano y superior, definición de las condiciones para el desarrollo de los procesos de articulación teniendo en cuenta los intereses de los estudiantes y los objetivos de desarrollo local y nacional.

La propuesta de reforma del gobierno nacional plantea que el MEN, las IES y el SNCTI, propenderán por fortalecer una cultura basada en la generación, la apropiación y la divulgación del conocimiento y la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanentes, para incrementar la capacidad, productividad y la competitividad que requiere la sociedad, la academia y el aparato productivo nacional, en un marco de cooperación institucional, nacional e internacional. Sobre Colciencias, define que es un aliado estratégico del sector de educación superior para el fortalecimiento de la capacidad científica, tecnológica, de innovación, de competitividad y de emprendimiento del sector y para la formación de investigadores en Colombia y en el exterior y hace parte de los organismos consultivos del MEN, de conformidad con la ley. Igualmente sobre el ICFES, define que es la entidad especializada en desarrollar procesos de evaluación de la educación en todos sus niveles, y apoyar al MEN, para ofrecer información pertinente y oportuna que contribuya al mejoramiento de la calidad.

En la propuesta el MEN formula una muy interesante definición del Sistema de calidad de la Educación Superior al señalar que es el *“conjunto de actores, entidades, normas, procedimientos y herramientas dispuestos por el Estado y por las Instituciones de Educación Superior para garantizar que el servicio público de Educación Superior cumpla con sus principios, objetivos y funciones, en condiciones que respondan a las necesidades e intereses de los estudiantes, y al desarrollo y competitividad del país en general. El sistema se desarrolla a través del aseguramiento de la calidad, la Acreditación de Alta Calidad, la evaluación, el fomento, y la inspección y vigilancia. La autoevaluación institucional es una tarea permanente de las IES y hará parte de los procesos de Acreditación de Alta Calidad y aseguramiento de la calidad. Se incentiva el Fomento del mejoramiento continuo del Sistema de Educación Superior.”* La propuesta igualmente representa un avance en la concepción sobre la inspección y vigilancia al indicar que *“el Estado velará por la calidad de la Educación Superior dentro del respeto a la autonomía y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y la adecuada prestación de los servicios de Educación Superior, el cumplimiento de los fines y objetivos de las Instituciones de Educación Superior, y las disposiciones legales y estatutarias que rigen a las Instituciones de Educación Superior, entre otros aspectos. Esta inspección y vigilancia de las Instituciones de Educación Superior será ejercida por el Gobierno Nacional, con el apoyo de los organismos asesores del Ministerio de Educación Nacional en materia de Educación Superior, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley y con la cooperación de las comunidades académicas, científicas y profesionales, de las entidades territoriales y de aquellas agencias del Estado para el desarrollo de la Ciencia, de la Tecnología, del Arte y de la Cultura.”*

El Rector de la Universidad de Caldas⁴⁴ presentó algunas reflexiones sobre la propuesta de Reforma del MEN, haciendo énfasis en aspectos relacionados con la financiación de la Educación Superior. Sobre otros aspectos de la propuesta, refiere asuntos relacionados con los Órganos evaluadores privados sin ánimo de lucro, y al respecto indica: *“Probablemente esto sea deseable para evaluar programas, pero puede ser un riesgo para evaluar instituciones.”* Igualmente plantea sobre la Agencia de Promoción de la Educación Superior: *“esta es una buena oportunidad para crear nuestra Agencia de Promoción de la Educación Superior de Colombia en el Mundo. Las*

⁴³ Propuesta de reforma a la Educación Superior (2011), recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-266644.html> tomado el 20 diciembre de 2012

⁴⁴ Gómez, R(2011). Comentarios al proyecto de reforma a la ley de educación superior en Colombia, Documentos de Rectoría, abril de 2011, Comité Editorial Universidad de Caldas. Primera Edición.

universidades acreditadas hemos trabajado en esto y encontramos que, como país, tenemos la fortaleza académica para atraer estudiantes del exterior. Sin embargo, para hacerlo de manera adecuada se requiere, como en otros países, una entidad experta como lo es el DAAD en Alemania. Entendemos que el Banco Interamericano de Desarrollo BID financia este tipo de iniciativas.”

La Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU)⁴⁵ presentó una propuesta de articulado sobre la reforma de la Educación Superior en los que plantea los siguientes elementos referidos al sistema de Calidad. Define que “El cumplimiento de los objetivos y Propósitos del Sistema Educación Superior es el parámetro central para establecer la calidad del mismo. Estos objetivos se refieren a la formación de los estudiantes como ciudadanos respetuosos de los derechos humanos, la paz, la democracia, la preservación del medio ambiente, con espíritu reflexivo orientado al logro de su autonomía personal; a formar profesionales idóneos con conciencia ética y solidaria capaces de fortalecer a la comunidad para el desarrollo social y productivo y de aportar a la solución de sus problemas y capaces de incorporarse en las dinámicas internacionales del conocimiento, la ciencia, la innovación, la técnica y el trabajo; a la generación de conocimiento, del pensamiento y la innovación; a la recreación, estudio, reservación y divulgación de la pluralidad de saberes y de la cultura universal y nacional; a la integración de los pueblos y países del mundo en especial los de América Latina y el Caribe y al aporte al desarrollo del país.” Define igualmente ASPU que “El papel del Estado como responsable de la calidad, es garantizar la autonomía universitaria y crear las condiciones que permitan el cumplimiento de los objetivos y propósitos del Sistema de Educación Superior a través de la acción concreta de las Instituciones de Educación Superior.” Define igualmente que “**son** condiciones de calidad de la Educación Superior la asignación de recursos estatales necesarios para el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Estatales, la formación de alto nivel académico de los profesores, la infraestructura adecuada de las IES, la dotación de laboratorios y talleres y demás instalaciones requeridos para la formación académica de los estudiantes y para el desarrollo de la investigación, la actualización de los equipos tecnológicos requeridos para el cumplimiento de las funciones misionales, la dignificación y reconocimiento de la condición social, laboral e intelectual de los docentes como sujetos de saber

Plantea ASPU que “La calidad de la universidad comprenderá diversas dimensiones consensuadas de manera democrática por las comunidades educativas. Los indicadores para la evaluación y autoevaluación de las IES deben ser definidos por el SUE en coordinación con instancias del MEN donde tengan presencia mayoritaria las universidades, con el fin de garantizar su autonomía. El sistema de aseguramiento de la calidad, la acreditación, la evaluación y el fomento tendrán una función formativa y potenciará una cultura de la autorregulación, de la autonomía, cooperación, acompañamiento y superación.” Sobre las funciones de Inspección y Vigilancia plantea ASPU “que corresponden al Presidente de la República, a través del Ministerio de Educación Nacional, cuando se trate de Universidades no pueden vulnerar la autonomía universitaria. La Inspección y Vigilancia tendrá como finalidad el logro de las metas y propósitos de los planes y programas académicos, sociales e institucionales. Los órganos del MEN tendrán un carácter asesor y de acompañamiento a las instituciones de educación superior tendiente a posibilitar el cumplimiento de la misión institucional”

De otro lado, la Universidad Nacional de Colombia (2012)⁴⁶ presentó una propuesta de reforma al sistema de educación superior, en la que se destacan los siguientes aspectos: “El sistema caracteriza los tipos de instituciones que prestan el servicio educativo según diferentes criterios: origen de sus recursos, carácter estatal o privado, niveles y diplomas que están autorizados a otorgar, modalidades, campos disciplinares o profesionales en los que se especializan. El sistema incluye la referencia a unos organismos y mecanismos de regulación, fomento, supervisión y control, y a sistemas de información y documentación especializados. Igualmente los vínculos con otros sistemas muy relacionados, como los de Ciencia y Tecnología, por ejemplo. Este órgano directivo debe asegurar una adecuada coexistencia entre la autonomía universitaria, la responsabilidad social de estas instituciones y la función de inspección y vigilancia por parte del Estado. Entre sus fines, además de los de formación, investigación y extensión que comparte con otras universidades, están “contribuir a la unidad nacional, en su condición de centro de vida intelectual y cultural abierto a todas las corrientes de pensamiento y a todos los sectores sociales, étnicos, regionales y locales”, “promover el desarrollo de la comunidad académica nacional y fomentar su articulación internacional”, “estudiar y analizar los problemas nacionales y proponer, con independencia, formulaciones y soluciones pertinentes”, “prestar apoyo y asesoría al Estado en los órdenes científico y tecnológico, cultural y artístico, con autonomía académica e investigativa”, “contribuir mediante la cooperación con otras universidades e instituciones del Estado a la promoción y al fomento del acceso a educación superior de calidad”.

Plantea la propuesta de la UN sobre el sistema: “La diversidad en las características de formación, los propósitos de cada programa, las funciones misionales particulares de cada institución de educación superior, y las demandas locales,

⁴⁵ Propuesta de reforma a la ley 30 de 1992, tomado de <http://aspucol.org/sitio/wp-content/uploads/2012/06/propuesta-de-reforma-ley-30-7-de-junio.pdf> tomado el 19 de enero de 2013.

⁴⁶ Formulación de una propuesta de reforma a la educación superior desde la Universidad Nacional de Colombia, recuperado de: http://www.unal.edu.co/rector/documentos/comunicados/UNCE_documento_Propositivo_11_12_2012.pdf, tomado el 24 de enero de 2012.

nacionales y globales, requieren un sistema flexible de evaluación que atienda tres componentes principales: a. el aseguramiento (para las condiciones de calidad y garantía del derecho y del servicio de la educación); b. la regulación y autorregulación (autoevaluación, acreditación); y c. el establecimiento de procesos de fomento que reconozcan la diversidad institucional. Se propone que la ley debe establecer que la función principal de las entidades reguladoras del sistema (como la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES-, el Consejo Nacional de Acreditación -CNA-, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-) sea fortalecer procesos de autorregulación de la calidad de las IES (autocontrol, prácticas endógenas de vigilancia, sistemas internos de aseguramiento de la calidad), con procesos altamente participativos que involucren ampliamente a las comunidades académicas, los estamentos de las IES y distintos sectores sociales. Además, estas entidades deberán apoyar las condiciones necesarias para la rendición de cuentas del sistema y para la evaluación interinstitucional (en términos de autonomía del sistema y de cooperación entre IES), con el objetivo de superar el énfasis en el “cumplimiento de mínimos” y procurando adelantar procesos de evaluación construida de manera activa, encaminándola a la construcción de mecanismos de retroalimentación y acompañamiento. Así, se pretende evitar que dichas entidades asuman el rol de jueces o evaluadores externos, sino más bien que quienes evalúan sean orientadores para la transformación institucional y del sistema de educación superior con base en la cooperación.”

(...)Con el fin de consolidar la comunidad académica de alto nivel que se requiere para el desarrollo del país, se propone reglamentar en la reforma a la educación superior varias estrategias. Primero, es imprescindible que el Estado colombiano asegure un sistema de becas amplio y suficiente. Segundo, se debe analizar la conveniencia de construir y consolidar un sistema estatal de investigadores que fortalezca la educación superior en todo el territorio nacional e incorpore una planta de investigadores pagada por este organismo, facilitando así su movilidad por las distintas universidades del sistema nacional universitario. Tercero, todas las IES deben asumir dentro de sus objetivos el fomento al espíritu de indagación en los estudiantes y, en conjunto con órganos del sistema de educación superior, promover la movilidad de su personal docente, estudiantes e investigadores a nivel nacional e internacional, para mejorar su formación y contribuir a la generación de conocimiento en términos de incentivar el debate académico interinstitucional”.

La Mesa Ampla Nacional Estudiantil (MANE)⁴⁷ presentó una propuesta de reforma a la ley 30 de 1992, en cuya Exposición de motivos plantea que “El Estado tendrá el papel de garantizar, más no decidir al interior del Sistema de Educación Superior (SES) sobre el control y la vigilancia de la calidad educativa sin violentar los principios del SES.⁴⁸ El Sistema de Educación Superior estará constituido por las IES (Universidades, Instituciones Técnicas y Tecnológicas y Universidades Étnicas de carácter público y especial). El SES estará compuesto por las IES, que podrán tener carácter público y privado y tendrán participación democrática dentro del sistema. El SES en el marco de la autonomía, como elemento transversal, tendrá a su cargo las funciones de definir la política pública de educación superior y autoregular el sistema, entre otras.”

El SES debe articularse con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, de manera que se integre con el desarrollo científico-tecnológico. Se debe definir la naturaleza, funciones, carácter, composición y articulación de cada una de las entidades que componen el sistema; las entidades del Estado que hacen parte del sistema y cumplen una serie de funciones “deben reconfigurarse, reestructurarse y reformarse sobre la base del cumplimiento de los fines, objetivos y alcances de la presente propuesta”. La propuesta estudiantil considera como principio rector, que fundamenta el SES, la Autonomía, que es ante todo, una condición necesaria para la existencia de las IES, pues es el derecho de la comunidad, de regularse a sí misma y definir su sentido propio, estableciendo democráticamente el rumbo de las IES en todos los aspectos. ...”Por lo anterior, la autonomía es transversal al Sistema de Educación Superior en tanto se convierte en un eje rector del conjunto de IES que la componen.⁴⁹

La calidad educativa, según la MANE “se entiende como un proceso dialéctico y dinámico constante, mediante el cual el conocimiento llevado a la práctica y creado por los sujetos y sus relaciones logra transformar la realidad a través de la formación artística, científica, y humanística, aportando con ello a la solución de las problemáticas del país y al desarrollo del mismo. La relación armoniosa entre cobertura e inclusión, además de condiciones propicias de planta docente, bienestar, infraestructura física, recursos de aprendizaje y financiación, entre otros, es lo que permite la realización efectiva de la calidad educativa, por lo cual debe ser garantizada por el Estado –en el caso de las públicas y en las IES privadas, debe partir por una veeduría, inspección y control frente a cómo se construye y en función de qué la calidad.

Por su parte, los criterios de evaluación de la calidad educativa se asumen a partir de las decisiones autónomas de las comunidades educativas de manera que sean los fines misionales de las IES los parámetros sobre los cuales se

⁴⁷ Exposición de motivos de una nueva Ley de Educación Superior para un País con Soberanía, Democracia y Paz, La Mesa Ampla Nacional Estudiantil (MANE), Bogotá, septiembre de 2012.

⁴⁸ Ibidem pag 27.

⁴⁹ Ibidem pág. 29

examinen el qué y el cómo de los diferentes procesos de educación superior estudiantil, más allá de los resultados finales o los éxitos obtenidos en los procesos de enseñanza, aprendizaje y/o investigación; es decir, son los procesos educativos los que garantizan el cumplimiento de los objetivos, y los fracasos o dificultades que se presenten en tales procesos deben ser valorados como posibilidades de aprendizaje y mejoramiento en distintos ámbitos de la vida educativa”.

Según la propuesta de los estudiantes “pueden identificarse tres actores principales en la construcción de calidad: el Estado, la comunidad educativa de cada una de las IES y la sociedad representada en los sectores sociales, populares, democráticos y étnicos. El Estado deberá garantizar el acceso, la permanencia y la plena realización de los fines y funciones misionales de la educación superior, respetando las directrices establecidas por las comunidades educativas al interior de las IES en el marco de la autonomía. De igual forma supervisará la materialización de los siguientes aspectos de la calidad educativa en todas las IES: Niveles de democracia interna, elaboración de políticas y toma de decisiones; Integralidad de los procesos administrativos y de formación; Comunicación pública; Docencia y condiciones laborales. Investigación y proyección de la investigación; Proyección social de las IES; Garantía de la calidad educativa; Base tecnológica y Bienestar Educativo”, entre otros aspectos”

Sobre la importancia de los Procesos de evaluación, autoevaluación y acreditación, que contempla la propuesta de la MANE⁵⁰ reproducimos algunos de sus elementos centrales: “Los procesos de evaluación, autoevaluación y acreditación, servirán como herramientas que permitan evidenciar los aciertos y dificultades de las IES en el proceso de construcción de calidad educativa, con el objetivo de avanzar en su materialización plena para todas las modalidades de formación, a través de la potenciación de las relaciones de cooperación y aprendizaje entre instituciones Educativas y de la participación democrática de las comunidades educativas; esto sobre la base de entender la calidad educativa desde una concepción integral, como la existencia de condiciones adecuadas que permitan el óptimo cumplimiento de las funciones misionales y la realización de los fines del conocimiento por parte de las comunidades educativas.

Entendemos la evaluación y autoevaluación como procedimientos de seguimiento y mejoramiento de la calidad educativa y del ejercicio de aprendizaje, que deben enmarcarse en la autonomía y democracia, contando así con la participación activa de toda la comunidad educativa y de las distintas instituciones de educación superior. Si bien cada institución tiene un papel central en la definición de sus formas de evaluación y autoevaluación, debe existir un punto de convergencia nacional para discutir sobre los procesos de las instituciones y el conjunto del Sistema de Educación Superior. La evaluación y autoevaluación debe ser democrática y permanente con la participación de todos los sectores educativos, debe tener en cuenta el aprendizaje del sujeto y la relación del conocimiento con la sociedad, por lo tanto estas deben considerar los procesos a través de los que se construye conocimiento y no los resultados, evaluando los conocimientos y no las competencias. Este proceso debe tener en cuenta la concepción integral del conocimiento, la proyección social, la relación con egresados y egresadas, el mejoramiento de las condiciones pedagógicas y metodológicas, y el análisis de las condiciones materiales y financieras para que se lleve a cabo a través de la aceptabilidad social.

La autoevaluación debe tener como principal criterio el cumplimiento de los fines misionales y el compromiso con la transformación de las condiciones de desigualdad e injusticia social, de tal manera que las instituciones educativas definirán los parámetros en función de la construcción de la educación superior que queremos y necesitamos las y los colombianos, y no el mercado internacional ni el sector privado, sirviendo así a los intereses nacionales y populares, teniendo en cuenta que el Estado debe supervisar y financiar el proceso de evaluación y autoevaluación evitando condiciones de exclusión.

La evaluación requiere que las IES cuenten con las garantías materiales-bienestar, infraestructura etc.). En el caso de las IES de carácter estatal estas garantías deberán ser provistas por el Estado.

La política de acreditación institucional actual juega un papel homogeneizante y viola la autonomía de las IES, cuestión por la cual no arroja resultados que permitan evaluar la calidad real de la educación, además de que no plantea condiciones objetivas ni suficientes para diferenciar las distintas instituciones de la educación superior y la modalidad de formación en la que se inscriben, por lo cual debe contemplarse la construcción de mecanismos que se opongan a la proliferación de criterios de acreditación que promueven la baja calidad en la educación superior....(..) Lo anterior implica avanzar en dos elementos sustanciales: La recharacterización de la noción de pares académicos, así como su papel y funciones, entendiendo que éstos acompañan y sugieren alternativas para el mejoramiento de la calidad, pero no suplen los déficits infraestructurales materiales o institucionales, responsabilidad que está a cargo del Estado en las IES estatales. La creación de criterios que tengan en cuenta las condiciones regionales y nacionales, implementándose así formas de evaluación situadas en contexto; por consiguiente, la política de acreditación debe contemplar las condiciones materiales que posibiliten el pleno desarrollo del ejercicio académico y el cumplimiento de los fines misionales.

⁵⁰ *Ibidem* pág. 34, 35 36

En el articulado de la propuesta estudiantil, Artículo 60 se plantean los aspectos relativos a la Inspección y vigilancia, que señala: “*El Estado a través del Ministerio de Educación Nacional ejercerá, conforme al artículo 67 de la Carta Política, la inspección y vigilancia de las instituciones pertenecientes al SES. La función de inspección y vigilancia versará exclusivamente sobre la verificación de si las instituciones han dado cumplimiento a las disposiciones establecidas en la presente ley, en especial en cuanto a las condiciones de calidad, cobertura y pertinencia que ellas mismas hayan definido en desarrollo de su autonomía, y el cumplimiento y la ejecución de los planes de desarrollo que hayan adoptado. En ningún caso, so pretexto de la función de inspección y vigilancia, se podrá interferir o afectar la autonomía académica y administrativa en los términos señalados en la presente ley y, por consiguiente, no se podrá orientar ni inducir la naturaleza y contenidos de los programas académicos.*”

Se espera que en el segundo semestre de 2013 el gobierno nacional presente de nuevo la propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992. Entre tanto el MEN y el CESU se aprestan a liderar la discusión a nivel nacional, a través de foros regionales y la sistematización de propuestas en la materia, de las comunidades universitarias y entidades del sector.

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR COLOMBIANA Y SUS PERSPECTIVAS.

La Conferencia Regional de Educación Superior (2008)⁵¹ y la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (2010)⁵² hacen urgentes y enfáticos llamados a los miembros de las comunidades educativas, particularmente a los encargados de la toma de decisiones políticas y estratégicas, a los responsables de los Ministerios de Educación Superior, de Cultura y de Ciencia y Tecnología, a las organizaciones internacionales, a la propia UNESCO y a los actores involucrados en las tareas universitarias, a considerar los planteamientos y las líneas de acción que se han derivado de estos eventos, donde se resalta:

- *La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente.*
- *La autonomía es un derecho y una condición necesaria para el trabajo académico con libertad, y a su vez una enorme responsabilidad para cumplir su misión con calidad, pertinencia, eficiencia y transparencia de cara a los retos y desafíos de la sociedad. Comprende asimismo la rendición social de cuentas e implica un compromiso social y ambos deben necesariamente ir de la mano. La participación de las comunidades académicas en la gestión y, en especial, la participación de los estudiantes resultan indispensables.*
- *La Educación Superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de Educación Superior públicas y que estas respondan con una gestión transparente.*

Estos postulados entregados por las Conferencias de Educación Superior deben ser la base de la definición en el inmediato futuro de una política de aseguramiento de la calidad para el sector y son elementos que orientan el presente documento, así como los análisis y las conclusiones que se presentan a continuación.

El tema de la calidad en la educación superior es un tema de muy reciente desarrollo en Colombia. En el Decreto 80 de 1980⁵³ “*que organizó el sistema de educación postsecundaria en Colombia*”, se presentaron los primeros planteamientos sobre su sistema y lo relacionado con el reconocimiento de la personería jurídica y los requisitos para la creación de IES, así como lo relativo a la aprobación de sus reformas estatutarias, funciones que correspondían exclusivamente al MEN; de igual manera se definieron aspectos relativos a la inspección y vigilancia; sin embargo el Decreto omite referirse a lo largo de su reglamentación, a los aspectos relacionados con un sistema de aseguramiento de la calidad.

Cuando se expide la ley 30 de 1992, solo se entregan algunos elementos básicos sobre calidad que reflejan estas limitantes en la concepción de una cultura de la calidad en este nivel educativo; aparece lo relativo a los sistemas nacionales de Acreditación e Información, y define la autoevaluación Institucional como una tarea

⁵¹ Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES), celebrada del 4 al 6 de junio de 2008, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia.

⁵² Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (2009): La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo UNESCO, UNESCO, 2010, París.

⁵³ Decreto 80 de 1980, derogado por la ley 30 de 1992.

permanente de todas las IES. Posteriormente, y de manera parcial, en el transcurso de los últimos 20 años, el gobierno nacional realiza reformas e introduce sucesivamente otros elementos, que le empiezan a dar cuerpo, como primeras aproximaciones, a lo que constituye el primer ensayo por la construcción del sistema de aseguramiento de la calidad para la educación superior en Colombia. Es así como se consolida la CONACES y se definen los nuevos roles del ICFES, entre otros aspectos.

Son significativos los logros del sistema de aseguramiento de la calidad en estos 30 años de existencia, pero aún queda mucho por hacer. Entre los más importantes logros se encuentran los siguientes: se generó el fortalecimiento de la cultura de la autoevaluación y se propició la implementación de procesos de planeación y de aseguramiento de la calidad en la educación superior; se reporta avance en la actualización de los planes de estudio, en la búsqueda de una mayor pertinencia a través de innovaciones pedagógicas y metodológicas; mejoró la fundamentación epistemológica de programas; se introdujeron cambios curriculares y se flexibilizaron los planes de estudio; se crearon planes y líneas de mejoramiento para optimizar la gestión académica; se incentivó y estrecharon los vínculos con el entorno nacional e internacional; se reporta igualmente que el nivel de los profesores mejoró así como su participación en redes, y la conformación de grupos de investigación y sus resultados; se aumentó el número de profesores de planta y su nivel de formación; se incentivó la creación de estatutos docentes; se dispusieron mayores recursos de apoyo a la docencia: planta física, laboratorios, computadores, software especializado, bibliografía. Sin embargo, sobre el tema de la Acreditación se reseña que el avance ha sido lento, contrario a los avances en Registro Calificado, el cual se ha logrado en casi la totalidad de los programas.

De otro lado, respecto a la calidad de la ES, las decisiones reglamentarias más recientes han sido proferidas en el año 2012 al modificar y reorganizar el funcionamiento de la CONACES. Estos aspectos han sido objeto de cambios permanentes, ya que inicialmente habían sido reglamentados mediante el Decreto 2230 de 2003⁵⁴, que creó mediante el artículo 37 la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES); posteriormente mediante la Ley 1188 de 2008⁵⁵ se asignaron funciones de evaluación de la calidad a la CONACES; igualmente fue modificada mediante el Decreto 5012 de 2009, y reglamentada finalmente por la Resolución 5290 de 2012⁵⁶, expedida por el MEN y COLCIENCIAS, instancias que conforman la Sala General de CONACES. Estos cambios permanentes en aspectos jurídicos tan importantes del sistema de aseguramiento de la calidad demuestran improvisación, poca claridad en la política y lo que es más grave, generan incertidumbre y dudas que le causan poca credibilidad al sistema. Igualmente quedan vacíos como consecuencia de los cambios que se generan en la normatividad, toda vez que aspectos vitales, que inicialmente habían sido definidos por Decretos del orden ejecutivo nacional, terminan siendo modificados a través de Resoluciones, lo que evidencia inestabilidad jurídica en el sistema educativo colombiano.

Son evidentes las actuales limitaciones que presenta el sistema de educación superior colombiano, y especialmente su sistema de aseguramiento de la calidad (CNA y CONACES). Existe una fragmentación y aislamiento de las entidades afines al sector de la educación superior, que no permiten coherencia y definición de unas políticas estratégicas en temáticas tan importantes como la ciencia, tecnología, innovación y, en general, para el desarrollo del saber y el conocimiento, y la formación de profesionales de los más altos niveles de postgraduación. Igualmente el sistema de aseguramiento es incipiente, que no permite ni garantiza el trabajo unificado, mancomunado, colaborativo e integral de todas las dependencias y entidades que tienen que ver con esta importante actividad, la cual se debe garantizar por el Estado y debe ser el propósito de todos los actores de la educación superior, incluyendo sus comunidades académicas y científicas.

⁵⁴ Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Decreto 2230 de 2003 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones. tomado el 13 de diciembre de 2012 de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86029_archivo_pdf.pdf

⁵⁵ Colombia, Congreso de la República, Ley 1188 de 2008 por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones, tomado el 13 de diciembre de 2012 de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-159149_archivo_pdf.pdf

⁵⁶ Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Resolución 5290 de 2012 por la cual se reorganiza la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), y se dictan otras disposiciones, tomado el 13 de diciembre de 2012 de: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3028:resolucion-5290-de-2012-que-reorganiza-los-conaces&catid=48:legislacion&Itemid=207

El sistema de aseguramiento de la calidad no es integral; no garantiza cobertura, eficacia y eficiencia en los requerimientos de todas las IES, sin excepción. Se carece de un diálogo constructivo entre actores, entidades y dependencias del sector que aproveche experiencias y propicie políticas estratégicas, para garantizar sistemas de calidad en la educación superior que den adecuadas respuestas a las necesidades locales, nacionales y globales. El sistema es disperso, sin diálogo permanente, por el contrario, duplica funciones y dilapida importantes recursos financieros, tecnológicos y lo más grave, subutiliza el recurso humano, constituido principalmente por las comunidades académicas. Sobre estos asuntos plantea ASPU: *“A partir de la vigencia de esta ley se deberán revisar las funciones e integración de los órganos asesores y demás instancias del MEN que ejercen funciones de evaluación y de inspección y vigilancia del sector de educación superior, CONACES, CNA, CESU, ICFES, ICETEX, COLCIENCIAS, de manera que se garantice la autonomía universitaria”*.

Como ya se indicó, uno de los propósitos prioritarios del Sistema de mejoramiento continuo propuesto por el CNA, plantea como una de las estrategias más importantes a desarrollar para suplir las falencias que se presentan en el sistema de calidad de la educación superior, la Interacción entre el Consejo Nacional de Acreditación y los actores del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en especial con la CONACES. Sin embargo, es evidente que a pesar de los propósitos expuestos, los avances son escasos y sigue siendo una de las más importantes tareas pendientes, para garantizar en el inmediato futuro una real integración del sistema que propicie el avance significativo de su calidad y cobertura. Se reseña que organismos como CONACES y CNA, las cuales desarrollan actividades y metodologías análogas, con objetivos comunes por la calidad, siendo parte del sistema de aseguramiento, han demostrado muy baja articulación y duplican esfuerzos en procura de alcanzar los mejores niveles de eficiencia y cobertura de un sistema que muestra grandes deficiencias. Sobre estos aspectos señala el profesor Gómez (2007): *“Ambos sistemas coexisten actualmente, basados en los mismos principios, condiciones y requisitos de funcionamiento de programas. No hay diferencias esenciales entre ambos, son sistemas centrados en procesos e insumos, y con un fuerte énfasis en la homogeneización y estandarización de estos, mediante el cumplimiento de determinadas condiciones y factores comunes a todos los programas e instituciones. Las diferencias son menores, de índole procedimental, de intensidad de la función de verificación, y en ninguno de ambos instrumentos es central la verificación y evaluación de logros o resultados del proceso educativo.”*⁵⁷

De otro lado, se debe precisar que el Sistema Nacional de Acreditación (SNA) con el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) constituyen el punto de partida consagrado en la normatividad de la Educación Superior Colombiana (Ley 30 de 1992), en materia del sistema de aseguramiento de la calidad, y su papel ha sido fundamental para la generación de los logros que se reportan por el sistema, pero no se deben desconocer las deficiencias que se presentan; el SNA ha gozado desde su creación de importantes prerrogativas y apoyo para su consolidación y desarrollo, y el CNA ha sido su organismo para iniciar la conceptualización sobre el concepto de calidad, acreditación, evaluación, autoevaluación y planes de mejoramiento; pero en todo caso son organismos asesores que debe colaborar y participar integralmente para la consolidación del sistema de calidad; el CNA es un organismo con limitaciones por el número de miembros (7) y el gran número y diversidad de programas académicos e IES que existen en Colombia. Su estructura y funcionamiento se establece mediante una (1) única sala, que constituye el Consejo Nacional de Acreditación, organismo que vincula destacados miembros de las Comunidades Académicas en Colombia; sin embargo, el CNA no es el único organismo y/o dependencia que trabaja por el sistema de calidad; las Universidades, que hacen parte del sistema, gozan del precepto constitucional sobre autonomía universitaria, y dicho Consejo no es un ente autónomo y hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad, como institución asesora creada por la ley 30 de 1992. El SNA ha sido pionero en evaluación y acreditación, en virtud de la ley, pero con la discusión de una nueva legislación se tiene una gran oportunidad por redefinir un nuevo sistema de la calidad de la ES, que integre normativamente dependencias semejantes en principios y funciones por la calidad, que propicie una propuesta más sistémica, integral y operativa, la cual brinde nuevas posibilidades al conjunto de las IES y dé respuestas a los requerimientos de la sociedad del conocimiento. Si bien son loables los propósitos del CNA por la internacionalización del sistema de acreditación, como lo plantea en su plan de mejoramiento, vale la pena reflexionar que la prioridad debe ser la consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior, que permita integrar y hacer eficiente el propósito de la calidad y mejoramiento; dicha intención de internacionalización debe plantearse para todo el sistema de educación superior colombiano y no solamente para el sistema de acreditación.

⁵⁷ Gómez, V. & Celis, J., Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia en Revista Colombiana de Sociología Vol. 32 No 2, julio-diciembre 2009, ISSN 0120-159 X Bogotá- Colombia, PP. 87-110.

El otro organismo encargado del aseguramiento de la calidad de la educación superior es la CONACES. Actualmente funciona con nueve (9) las Salas de evaluación definidas por especialidad. De acuerdo con la Resolución 5290 de 2012; CONACES, está apoyada por las autoridades nacionales del sector y por un número de hasta setenta (70) comisionados que se reunirán en salas de evaluación, según las necesidades del servicio. La Sala General, deberá garantizar que en la conformación del grupo de comisionados se incluyan expertos académicos de las diferentes áreas del conocimiento y en distintas modalidades. La estructura y funcionamiento asumidos por CONACES, ha dado importantes resultados, en consideración a que en muy corto tiempo, menos de diez años, se ha convertido en un organismo vital del sistema de aseguramiento de la calidad, mostrando avances significativos y con una gran cobertura; se debe resaltar que las metodologías, estándares de calidad, así como el sistema de Pares utilizados de acuerdo con cada una de las especialidades de cada Sala, utilizados por la CONACES, son similares a los usados por el CNA. CONACES debe propiciar rigurosos mecanismos que garanticen total transparencia, responsabilidad y seriedad, que conduzcan a unos procesos que tengan el total reconocimiento de la sociedad colombiana y las comunidades académicas. Estos procedimientos deben permitir eliminar toda duda, por actuaciones que se hayan podido presentar en años anteriores.

Estas circunstancias, debe llamar la atención, para pensar en una posible reestructuración del CNA y del actual Sistema, y procurar que la reforma de la ley 30 de 1992, sea la oportunidad, para la creación de un Consejo Nacional de la Calidad y de Acreditación (CNCA), que cuente con un número suficiente de Salas y Comisionados, que de una parte suplan con los requerimientos del Registro Calificado incluyendo los aspectos de las personerías jurídicas de las IES, y que de otro lado, cumplan satisfactoriamente con los requerimientos para aumentar la cobertura de los procesos de Acreditación de programas académicos y Acreditación institucional y que permita de manera incluyente que las otras IES diferentes a las Universidades, participen, sin excepción, de los procesos de calidad; este Consejo (CNCA), podría operar a través dos salas para los procesos de Acreditación, una de las cuales se encargaría de Acreditar las Universidades y sus programas académicos, y la otra sala, tendría la función de acreditar otras IES, como Instituciones Técnicas profesionales e Instituciones Tecnológicas, y sus correspondientes programas académicos. En relación a este requerimiento para la inclusión de otras IES plantea el profesor Gómez: *“El modelo institucional y académico de calidad, postulado en los insumos y criterios de la acreditación, refleja la experiencia y tradiciones de las universidades de mayor desarrollo académico relativo, subvalora las características y necesidades de otro tipo de instituciones y programas, como las técnicas y tecnológicas. El modelo de acreditación está fuertemente sesgado a favor de las universidades tradicionales y discrimina en contra del amplio número de instituciones y programas distintos a éstas. El principal resultado sistémico del modelo CNA ha sido ratificar y formalizar la jerarquía de estatus interinstitucional ya preexistente: las mejores universidades públicas y privadas acreditan sus programas y sus instituciones, las cuales ya habían sido previamente “acreditadas” en el estatus social.... No es entonces claro ni evidente que el modelo colombiano de acreditación (CNA) sea eficaz en su principal razón de ser: asegurar y garantizar la calidad de la educación superior en el país. Acredita formalmente a unos pocos programas e instituciones ya previamente acreditados informalmente en razón de su estatus social y académico.”*

Esta integración de diferentes organismos y dependencias no garantiza per se el mejoramiento de la calidad, pero si posibilita con adecuadas decisiones estratégicas y pertinentes, con la participación decidida de las comunidades académicas, el cumplimiento de los fines, objetivos y políticas del sistema de educación superior colombiana. Este modelo propiciaría horizontalmente la interrelación y cooperación entre las diferentes Salas y omitiría el odioso y desarticulado sistema que hoy existe, el cual está en la obligación de reformarse para trabajar integradamente por un sistema de aseguramiento de la calidad y mejorar la cobertura para todas las IES sin excepción. Esta fragmentación entre dos organismos como CNA y CONACES, debe terminar, y la oportunidad con la propuesta de reforma a la ley 30 de 1992, debe permitir una norma que unifique, con origen jurídico común, para un propósito igualmente deseable y justo, con las dos entidades más importantes por la calidad en el sistema de aseguramiento. De esta manera se garantiza un sistema que propicie el mejoramiento continuo y la autoevaluación permanente, pertinente, ágil, eficiente y eficaz en el propósito del avance de la calidad en la educación superior colombiana.

Sobre el Sistema de Acreditación, en el Informe La Educación Superior en Colombia (2012), se reconocen sus bondades y aportes al mejoramiento de la calidad en este nivel educativo, al indicar que se *“observó un mejor funcionamiento de esta parte del sistema de aseguramiento de la calidad. Los estándares eran claros y se aplicaban estrictamente. Como consecuencia, muy pocas instituciones han conseguido la acreditación completa (de todos sus programas o a nivel institucional). En las instituciones técnicas y tecnológicas, el número de programas que han recibido la acreditación de alta calidad es relativamente bajo”*. Sin embargo, el documento mencionado no explica las

razones del porque son tan bajas las coberturas del Sistema de Acreditación en estas IES, diferentes a las Universidades, y sin entrar en detalles, concluye que es consecuencia de las exigencias en la aplicación de los estándares de evaluación, lo que es muy discutible. Igualmente, es preocupante que el Informe no brinde explicaciones satisfactoria sobre las bajas cifras del sistema de acreditación que son alarmantes: solo hay un total de 729 programas Acreditados en Colombia en los diversos niveles del pregrado y postgrado de las IES, que representan solo el 6,76% del total de programas con registro calificado; igualmente sólo 22 IES tienen Acreditación Institucional de Alta Calidad lo que representa únicamente el 7,7% del total de instituciones que ofertan este vital derecho público. De igual manera el Informe concluye que se *“constatan los numerosos beneficios que ha aportado la implementación del sistema hasta la fecha. También se observa la necesidad especial de mejorar el impacto de las medidas de aseguramiento de la calidad en los niveles técnico y tecnológico”*. Esta recomendación parece contradictoria con la primera interpretación que plantea el Informe, lo que indica un posible error de interpretación, en la evaluación realizada sobre el Sistema de Acreditación.

El Informe recomienda *“revisar los roles de los diferentes organismos con el fin de eliminar la pertenencia a varios organismos, el solapamiento de funciones y las responsabilidades compartidas”*. Sin embargo también omite precisar y explicar las razones en que fundamenta sus recomendaciones en temas tan complejos. El documento igualmente plantea abiertamente como recomendación que se genere *“una entidad de ámbito nacional, independiente del gobierno, que puede gestionar todos los aspectos importantes del aseguramiento de la calidad en la educación superior”*. También sugiere sobre la Acreditación *“esta parte del sistema funciona bien en general, aunque se recomienda incrementar el número de participantes internacionales como pares evaluadores”*

Una revisión de las recientes propuestas de reforma a la educación superior, permite presentar las siguientes conclusiones: Los diferentes actores reconocen que la calidad y la excelencia deben ser un propósito y un compromiso de todos, además resaltan que para el cumplimiento de los principios y fines del sistema de educación superior y sus diferentes IES, se deben brindar por parte del Estado los instrumentos, condiciones y recursos requeridos. Igualmente las propuestas destacan la necesidad y pertinencia de la participación y presencia de las comunidades académicas en las grandes decisiones y la gestión de las IES y del sistema; las comunidades científicas exigen su dignificación. El sistema y los diferentes procesos de educación superior, requieren integración y revisión de sus estructuras y funcionamiento, y la reforma es una buena oportunidad para su consolidación. El aseguramiento de la calidad y la acreditación, sus organismos asesores, el MEN y entidades del sector, el fomento, la inspección y vigilancia, y en general los procesos de evaluación y autoevaluación, necesitan interrelación, colaboración, comunicación y unificación, máxime que están integrados en su mayoría, por miembros de las comunidades académicas y científicas. En general todas las propuestas reconocen estos aspectos, como elementos centrales para el cumplimiento de los fines misionales y propósitos de la educación superior y de sus IES, en procura del mejoramiento de la calidad, aunque difieren en las propuestas para una estructura del sistema, la interpretación y alcance de la autonomía y el papel que deben cumplir las dependencias y entidades dentro del sistema. La inspección y vigilancia es una obligación del Estado, pero en ningún caso se debe vulnerar el principio constitucional de la autonomía universitaria y por el contrario se debe garantizar y respetar, conjuntamente, con las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Todos los actores reivindican la necesidad para alcanzar el equilibrio entre autonomía responsable e inspección y vigilancia, como factores determinantes y vitales en la construcción de una nueva propuesta de ley de Educación Superior. Estos factores reivindican y justifican el papel y la presencia de las comunidades académicas y científicas en las diferentes instancias del sistema y en las grandes decisiones que se deben asumir.

La consolidación de un grupo calificado de Pares académicos y científicos en el aseguramiento de la calidad en la educación superior, es tal vez una de las mayores prioridades del sistema. Es un tema vital que no ha tenido el apoyo requerido para la dignificación, formación y profesionalización de Pares académicos e institucionales, y ha sido materia de improvisación permanente de la mayoría de las entidades y dependencias con responsabilidades en el sector. Unas pocas horas de formación y capacitación en jornadas anuales o bianuales, son totalmente insuficientes en los requerimientos exigidos para evaluaciones con las responsabilidades que conlleva los procesos de acreditación, registros calificados, apertura y transformación de IES, y aún, evaluación de proyectos de investigación. Los Talleres de formación de Pares Académicos que se programan por las organismos del sistema de calidad son esporádicos, de corta duración, con una participación pasiva de la comunidad de Pares, y en general, no desarrollan actividades pedagógicas que

confronten los Pares con las realidades concretas a las que se deben enfrentar, cuando se realizan las evaluaciones de los programas académicos, de las Instituciones y aún, de los proyectos. Igualmente, los Talleres no propician encuentros de los Pares por áreas de especialidad, y mucho menos, se propician reuniones de Pares Institucionales; tampoco se promueven encuentros entre Pares de los diferentes órganos del sistema de aseguramiento de la calidad. Sobre la importancia de las comunidades académicas la CRES⁵⁸ ha señalado: “Hay que reconocer al cuerpo docente como actor fundamental del sistema educativo, garantizando su formación, capacitación permanente, adecuadas condiciones laborales y regímenes de trabajo, salario y carrera profesional que permitan hacer efectiva la calidad en la enseñanza y la investigación”. Y continúa la Declaración de la CRES: “Las respuestas de la Educación Superior a las demandas de la sociedad han de basarse en la capacidad reflexiva, rigurosa y crítica de la comunidad universitaria al definir sus finalidades y asumir sus compromisos. Es ineludible la libertad académica para poder determinar sus prioridades y tomar sus decisiones según los valores públicos que fundamentan la ciencia y el bienestar social”.

Sobre las calidades que deben cumplir los Pares Académicos el Profesor Gómez señala:

(...)No es suficiente ser profesor en el nivel superior para desempeñar con competencia y objetividad el rol de par evaluador: análisis, ponderación y evaluación de la gran cantidad y complejidad de factores, características e indicadores que conforman la información requerida en la acreditación. Unas cuantas horas de capacitación son claramente insuficientes e inadecuadas para el desempeño de este rol.

[...] el sistema de evaluación externa para la acreditación, no se aplica con rigurosidad y la técnica que requiere un proceso de esta naturaleza y dimensión. La evaluación se fundamenta en gran medida en la apreciación personal de los pares a partir de sus conocimientos académicos y particulares sobre los programas en los cuales desarrollan su labor profesional, de la lectura de los informes elaborados por la IES y de la observación que logran en una visita de verificación de tres días a la institución del programa evaluado.

(...) El conocimiento académico y laboral de sus profesiones no es suficiente para valorar aspectos económicos, financieros, de infraestructura, curriculares, entre otros, de un programa o institución. El conocimiento de una modalidad, área o currículo de un programa no convierte al par automáticamente en un evaluador. De esta manera, al improvisar el rol del par se improvisa el rol de evaluación, ponderación y verificación de las condiciones mínimas requeridas de los programas, y no se cumplen adecuadamente los objetivos de calidad de la educación que sustentan la norma en mención. Esta debilidad metodológica es igualmente aplicable al sistema de asignación de pares en el proceso de registro calificado.

Sobre el mismo tema de los Pares Académicos y la posibilidad de tener Agencias Especializadas que cumplan las funciones relacionadas con el aseguramiento de la calidad, y que cumplan con la condición necesaria de tener una Escuela de Pares Académicos, se deben explorar otras posibilidades, en tanto se logra consolidar el sistema, como lo plantea el profesor Gómez, en el estudio realizado conjuntamente por la U. Nacional (CID) y el MEN, al indicar: “La evaluación y ponderación de un programa de formación, según los ocho factores de calidad, es una tarea —y responsabilidad— que solo puede ser adecuada y objetivamente realizada por académicos de amplio reconocimiento y trayectoria en un área del saber, sobre todo, con extensa experiencia en dicha tarea de evaluación. La competencia evaluativa no se improvisa, es el resultado de la acumulación de experiencia cualificada y reflexiva sobre el complejo asunto de la evaluación. Por esta razón, en la experiencia internacional, las funciones de evaluación y acreditación de programas e instituciones son realizadas por entidades especializadas en estas funciones, y no por pares que no han sido seleccionados según criterios de idoneidad y experiencia en la función de evaluación sino por estar presentes en una base de hojas de vida. En esto radica una importante debilidad metodológica en el proceso de acreditación. Se supone, falsamente, que la evaluación y ponderación de estas condiciones es una tarea, no especializada, que puede desempeñar adecuadamente un profesor del mismo tipo de programa (par), independientemente de su interés, trayectoria y experiencia cualificada en el rol evaluativo que se espera del par”. ..

Otra de las problemáticas que presenta el sistema de aseguramiento de la calidad es el relacionado con el ingreso de hojas de vida, para la escogencia de Pares Académicos. Actualmente se tienen tres (3) aplicativos tecnológicos diferentes para el ingreso de los currículos: Colciencias, CONACES y CNA. Con la utilización de la herramienta CvLAC de Colciencias y la plataforma SACES del MEN, para el Servicio de Información sobre Evaluadores Pares, se tiene una buena aproximación para unificar criterios de ingreso de los *currículos vitae*, y seleccionar consecuentemente los mejores Pares Académicos, que permitan garantizar la calidad de la información suministrada y dotar al Sistema Nacional de C&T y al MEN, de un servicio confiable, ágil, eficiente y actualizado de manera permanente y en tiempo real. En estos aspectos, es desafortunado que sea el propio

⁵⁸ Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES), celebrada del 4 al 6 de junio de 2008, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia.

CNA, el organismo que trabaja por la excelencia y la alta calidad de la educación superior en Colombia, el que mayores falencias presenta para ingresar hojas de vida de los aspirantes a Pares Académicos; en general, el portal del CNA es el de mayor atraso tecnológico y de más dificultad para aportar la información, dentro del Sistema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior, lo que genera un sistema excluyente. El formato del CNA, el cual no cuenta con plataforma en tiempo real, hace dispendioso el flujo de la información por parte del Par, imposibilita su permanente actualización, y lo que es peor, no permite que las comunidades académicas y las IES, estén al tanto de las realidades de las hojas de Vida de los Pares académicos. Se debe procurar de una vez por todas, subsanar este inconveniente, ya que no deben ser los Pares, como miembros de la comunidad académica y científica, los afectados con las inconsistencias del Sistema. No debe existir la sensación de que el sistema es inoperante, excluyente y lo más grave, burocrático.

A pesar de los primeros avances por consolidar un sistema coherente entre los diferentes organismos encargados del mejoramiento de la calidad en la educación superior, que garantice unas políticas estratégicas, que propicien procesos reales de mejoramiento en la calidad del sistema, la evaluación de los diferentes documentos, diagnósticos y de trabajos de investigación, reflejan las falencias que aún se presentan; son múltiples y variadas las problemáticas del sistema, y en especial del CNA, temáticas que pueden ser objeto de futuros trabajos investigativos que exploren aspectos como cobertura, voluntariedad, legitimidad y racionalidad del sistema de aseguramiento de la calidad, metodologías y logros, costos y eficiencia de los diferentes organismos que conforman el sistema, homogenización y estandarización del sistema, evaluación sobre conceptos de calidad en procesos educativos o investigativos, entre otros. Resulta oportuno que diferentes estudios y reflexiones sean presentadas y que en general, todas las propuestas de reforma de la normatividad en la educación superior, incluyan las soluciones presentadas por los diferentes actores e investigadores del sistema.

Se observa que hay unanimidad por parte de los actores, en la necesidad de articulación e integración del Sistema de Educación Superior y de las IES, con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCTI, el Sistema Nacional de Regalías y las demás instancias estatales, nacionales, regionales, extranjeras, los entes territoriales y el sector productivo y se debe fomentar la participación en redes e instancias nacionales e internacionales de investigación, la consolidación de comunidades académicas y la movilidad de profesores y estudiantes, entre otros aspectos. Igualmente se recomienda fomentar procesos de articulación, en conjunto con las instituciones de educación básica, media, SENA, de formación para el trabajo y el desarrollo humano y superior. Las propuestas de reforma plantean que el MEN y las IES deben consolidar el sistema de educación superior, incluyendo el aseguramiento de la calidad y los órganos asesores, conjuntamente con el SNCTI, propendiendo por fortalecer una cultura basada en la generación, la apropiación y la divulgación del conocimiento y la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanente, para incrementar la capacidad y la competitividad que requiere la sociedad, la academia y el aparato productivo nacional, en un marco de cooperación institucional, nacional e internacional. En este sentido, Colciencias, es un aliado estratégico del sector de educación superior para el fortalecimiento de la capacidad científica, la competitividad y de emprendimiento del sector, para la formación de investigadores en Colombia y en el exterior y hace parte de los organismos consultivos del MEN, de conformidad con la ley.

En desarrollo del principio Constitucional de la autonomía Universitaria, aún incipiente, y aplicable especialmente a las Universidades, se requiere de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior coherente, ágil, que permita integrar y conciliar las características disímiles de estas organizaciones (IES), orientarlas en un proceso efectivo de racionalidad, eficiencia y eficacia, así como la integración del sistema con todas las instituciones y dependencias gubernamentales responsables del sector, en especial, el MEN y su Viceministerio de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el Sistema de Universidades Públicas (SUE), los Centros regionales de Educación Superior (CRES), el Sistema Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el Sistema Nacional de información de la Educación Superior, el Consejo Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), entre otros, y entidades como Colciencias, ICFES, Icetex y demás entidades vinculadas. Dichas entidades trabajan por la calidad, pero se evidencia un proceso todavía incipiente, improvisado y fraccionado, reglamentado por etapas en un periodo de más de 20 años, sin una política clara de calidad, con grado alto de dispersión y aislamiento, sin consolidar un verdadero sistema de calidad, que sea operativo, participativo y eficaz. Existe la sensación general que el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior sigue en deuda con sus resultados, evidencia severas fallas en el

engranaje y racionalidad de sus políticas, así como en la integración de diferentes dependencias y entidades relacionadas con el sector, es lento y todavía es baja su cobertura, en especial su sistema de acreditación.

De igual manera, aunque todos los actores reconocen que en la educación superior existen temas vitales y controvertidos como la autonomía de las IES, el sistema de aseguramiento de la calidad, el fomento y la inspección y vigilancia, la próxima reforma es la mejor oportunidad para avanzar en acuerdos básicos que permitan conciliar aspectos de este gran dilema y que se encuentren vías para la construcción de una nueva nación a partir de sus IES. Sobre estos aspectos resulta conveniente reflexionar y comprender al llamado que hace el escritor William Ospina, cuando pregunta: *¿Cómo podría ser algo aislado el que necesitó de la conjunción de dos seres para existir, de un vientre humano para gestarse, de un pecho materno para aprender el don de los alimentos terrestres? ¿Cómo podría ser algo independiente el que no puede dejar un minuto de respirar el aire del mundo?*; Este es el mejor llamado para un trabajo unificado e integral que permita equilibrar los intereses entre autonomía responsable e inspección y vigilancia.

Este importante criterio permite señalar que la autonomía no significa libertad absoluta, al tiempo que la Inspección y vigilancia que debe cumplir el Estado, no representa una intromisión y control permanente de las actividades académicas y administrativas de las IES, y especialmente de las Universidades, que gozan de este precepto, definidos claramente en la Sentencia Constitucional C-188 de 1996⁵⁹, que establece: *“El Constituyente, al consagrar la autonomía universitaria reconoció la capacidad de autodeterminación de las universidades; ello, no obstante, no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde, consignado en el mismo artículo 69 de la Carta, el cual no debe entenderse como restrictivo de la autonomía, pues es precisamente a través de él que se legitima la libertad de acción que la Carta Política atribuyó a las IES, otorgándole, paralelamente a la sociedad la facultad de acreditar, a través de diferentes mecanismos, la actividad que ellas desarrollan”*.

Como consecuencia, para el ejercicio responsable de los diferentes actores educativos del nivel superior, incluyendo las acciones dentro del sistema de aseguramiento de la calidad, se debe entender que autonomía es por esencia responsabilidad, y consecuentemente todas las actuaciones de las IES se deben legitimar ante la sociedad que así lo reclama. Sobre estos aspectos el profesor Orozco (2006)⁶⁰ indica: *“En conclusión, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en el país, ha logrado diseñarse formalmente pero está a la espera de una mayor consolidación e integración. Su principal logro ha sido activar la capacidad de las instituciones académicas de autorregularse y comprometerse de manera autónoma en su proceso de mejoramiento para garantizar la prestación de un servicio de calidad. Se trata de un modelo que permite ejercer la autonomía con rendición de cuentas, no de un modelo correccional e intervencionista. Los avances del Sistema son evidentes, pero es indispensable trabajar en sus limitaciones y en la definición de una agenda clara para su desarrollo futuro”*.

Los anteriores elementos indican que el sistema de educación superior en Colombia, si bien ha dado los primeros pasos en la consolidación de una cultura de la calidad, evaluación y del mejoramiento continuo, todavía tiene una difícil y dispendiosa tarea en el propósito de alcanzar adecuados y satisfactorios niveles de calidad, que la hagan pertinente y competitiva, en los entornos nacionales e internacionales. La propuesta de reforma a la ley 30 de 1992 es la mejor oportunidad para reposicionar el sistema de IES, y dar el salto que se requiere, para tener una Institución educativa inteligente, investigativa y creativa, que dé respuestas a los requerimientos de la sociedad.

La definición presentada por el MEN en la propuesta de reforma de la ley 30, sobre el Sistema de calidad de la Educación Superior debe ser debatida y analizada ampliamente, porque es una buena aproximación a lo que debe ser el sistema, como *“el conjunto de actores, entidades, normas, procedimientos y herramientas dispuestos por el Estado y por las Instituciones de Educación Superior para garantizar que el servicio público de Educación Superior cumpla con sus principios, objetivos y funciones, en condiciones que respondan a las necesidades e intereses de los estudiantes, y al desarrollo y competitividad del país en general”*. Importante resulta la integración que se plantea alrededor de un sistema que *“se desarrolla a través del aseguramiento de la calidad, la Acreditación de Alta Calidad, la evaluación, el fomento, y la inspección y vigilancia”*. El sistema en todo caso, debe garantizar la autonomía responsable de todas las entidades y actores, la dignificación de las comunidades académicas y científicas, y

⁵⁹ Colombia, Corte Constitucional, sentencia C-188 de 1996.

⁶⁰ Orozco Silva, L. Ideas para una Reforma del componente legal. Revista Pensamiento Universitario No. 20, Documentos Estudios de Base sobre la Ley 30 de 1992. ASCUN octubre de 2010. Bogotá.

ser garante de la coexistencia entre la autonomía universitaria, la responsabilidad social de las IES, el fomento y la función de inspección y vigilancia por parte del Estado. La autoevaluación institucional y el mejoramiento continuo son tareas permanentes de las IES y hacen parte de los procesos de aseguramiento de la calidad. La gran discusión debe girar en torno a poder integrar y desarrollar conceptos que generan tanta polarización como la Educación Superior como un derecho fundamental y un bien público social, y al mismo tiempo que se pueda implementar la propuesta que considera la educación como un servicio público. En todo caso, todos los actores del sistema propugnan por la integración de organismos y entidades del sector, la calidad y la excelencia, el nuevo papel y la dignificación de las comunidades académicas, así como el equilibrio entre autonomía con responsabilidad e inspección y vigilancia, como factores determinantes y vitales en la construcción de una nueva propuesta de ley de Educación Superior, que aporte significativamente en la cualificación y mejoramiento de la calidad.

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

- En general, las IES en Colombia, incluyendo a las Universidades, son organizaciones que han desarrollado preferencialmente una idea centrada en la profesionalización, pero en su gran mayoría, los procesos investigativos y de proyección social, son aún incipientes y de poco impacto en sus contextos; además las nuevas tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) todavía son precarias, con grandes limitaciones en las inversiones para los desarrollos científicos que exige la nueva sociedad del conocimiento. En este sentido compartimos las apreciaciones consignadas en el Informe de Educación Superior Colombia (2012), publicado por la OCCE y el Banco Mundial, sobre las restricciones que presenta el sistema universitario y las IES, en los aspectos relativos a la actividad de investigación.
- Son significativos los logros del sistema de aseguramiento de la calidad en estos 20 años de existencia, pero aún queda mucho por hacer. Entre los más importantes logros se encuentran los siguientes: se generó el fortalecimiento de la cultura de la autoevaluación y se propició la implementación de procesos de planeación y de aseguramiento de la calidad en la educación superior; se reporta avance en la actualización de los planes de estudio, en la búsqueda de una mayor pertinencia a través de innovaciones pedagógicas y metodológicas; mejoró la fundamentación epistemológica, se introdujeron cambios curriculares y se flexibilizaron los planes de estudio; se crearon planes y líneas de mejoramiento para optimizar la gestión académica; se incentivó y estrecharon los vínculos con el entorno nacional e internacional; se reporta igualmente que el nivel de los profesores mejoró así como su participación en redes, y la conformación de grupos de investigación y sus resultados; se aumentó el número de profesores de planta y su nivel de formación, y mayores recursos de apoyo a la docencia como: planta física, laboratorios, computadores, software especializado, bibliografía, y publicaciones. Sin embargo, sobre el tema de la Acreditación se reseña por todos los actores que el avance ha sido lento y de baja cobertura, contrario a los avances en Registro Calificado, el cual se ha logrado en casi la totalidad de los programas.
- Los temas relacionados con el Sistema de Calidad de la Educación Superior, corresponden a uno de los aspectos de mayor importancia para el futuro de las IES en Colombia, pero al mismo tiempo pertenecen a uno de los tópicos menos explorados y estudiados en los últimos años; sin embargo este período ha sido pródigo en discusiones en otras materias de educación superior en diferentes foros y eventos académicos, con un gran flujo de documentos de expertos, sobre propuestas de reformas de la Ley 30 de 1992, en materias como por ejemplo la autonomía universitaria y de las demás IES, financiación estatal y privada; IES privadas con ánimo de lucro; tipologías o ideas de las organizaciones que componen el sistema de Educación Superior colombiana, entre otras temáticas, pero se ha olvidado la reflexión sobre la calidad y el sistema que lo debe orientar.
- Con la nueva reglamentación que sustituirá la ley 30 de 1992 se debe procurar aliviar las tensiones que se presentan en el sistema de la educación superior colombiana, en lo relacionado con los alcances del criterio de autonomía universitaria, el papel que le corresponde al Estado en ejercicio de la suprema inspección y vigilancia, así como la definición e integración de un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior ágil y eficaz, que concilie además los muchos y diversos intereses de todos los actores del sistema, en especial las Universidades y las otras IES; especial reconocimiento deben tener las Instituciones

Técnicas Profesionales y las Instituciones Tecnológicas, para la elaboración de los estudios y normas, en el propósito de tener un sistema que corresponda a las nuevas realidades y los verdaderos requerimientos del sistema.

- Igualmente la nueva reglamentación de la educación superior debe definir qué organismos tiene carácter decisorio dentro del sistema de calidad, qué entidades o dependencias tienen carácter de asesoría y planificación y, finalmente, qué organismos o instituciones eventualmente podrían crearse o reestructurarse, en el propósito de tener un sistema integrado, eficiente, y autónomo.
- De otro lado, respecto a la calidad de la ES, las decisiones reglamentarias han sido modificadas permanentemente a lo largo de los casi 20 años que tiene de expedida la ley 30 de Educación Superior. Los cambios más recientes han sido proferidas en el año 2012 al modificar y reorganizar el funcionamiento de la CONACES. Estos cambios permanentes en aspectos jurídicos tan importantes del sistema de aseguramiento de la calidad demuestran improvisación, poca claridad en la política y lo que es más grave, generan incertidumbre y dudas que le causan poca credibilidad al sistema. Igualmente quedan vacíos como consecuencia de los cambios que se generan en la normatividad, toda vez que aspectos vitales, que inicialmente habían sido definidos por Decretos del orden ejecutivo nacional, terminan siendo modificados a través de Resoluciones, lo que evidencia inestabilidad jurídica en el sistema educativo colombiano.
- En relación al Sistema de Calidad de la Educación Superior y el papel que cumplen el CNA y CONACES, el académico Gómez (2007) ha identificado la necesidad y urgencia de realizar evaluaciones del sistema, dadas las coincidencias en principios y funciones de estos organismos, sobre lo que ha planteado y que compartimos lo siguiente: *“Ambos sistemas coexisten actualmente, basados en los mismos principios, condiciones y requisitos de funcionamiento de programas. No hay diferencias esenciales entre ambos, son sistemas centrados en procesos e insumos, y con un fuerte énfasis en la homogeneización y estandarización de estos, mediante el cumplimiento de determinadas condiciones y factores comunes a todos los programas e instituciones. Las diferencias son menores, de índole procedimental, de intensidad de la función de verificación, y en ninguno de ambos instrumentos es central la verificación y evaluación de logros o resultados del proceso educativo”* [2]. Continúa el profesor Gómez indicando: *“Después de quince años de la creación del sistema de acreditación se hace imperativa una evaluación externa de su racionalidad, logros, metodología, costos y perspectivas futuras. La legitimidad futura del CNA depende en gran medida de la rendición de cuentas (accountability) a la comunidad académica, de la que obtiene su razón de ser”*. En este sentido debe resaltarse la importancia de hacer seguimiento a los procesos internos del CNA y demás entidades asesoras del sistema. Aquí se encuentran grandes problemáticas, que se pueden profundizar desde el sistema de aseguramiento de la calidad, a través de trabajos e investigaciones que deben evaluar en forma integral los diversos aspectos del sistema.
- El SNA y el CNA han sido pionero en evaluación y acreditación, en virtud de la ley, pero con la discusión de una nueva legislación se tiene una gran oportunidad por redefinir un nuevo sistema de la calidad de la ES, que integre normativamente dependencias semejantes en principios y funciones por la calidad, que propicie una propuesta más sistémica, integral y operativa, la cual brinde efectivamente nuevas posibilidades al conjunto de las IES y dé respuestas a los requerimientos de la sociedad del conocimiento. Las Universidades, que hacen parte del sistema, gozan del precepto constitucional sobre autonomía universitaria, y el CNA no es un ente autónomo y hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad, como institución asesora creada por la ley 30 de 1992.
- Una propuesta que debe ser analizada profundamente en las futuras discusiones sobre educación superior es la relacionada con la institucionalización en Colombia de Agencias Privadas especializadas en la compleja tarea del aseguramiento de la calidad y de la acreditación de alta calidad de programas e Instituciones de Educación Superior, que garanticen que el trabajo de evaluación sea realizado por Pares Académicos, que han sido preparados y formados en estas delicadas funciones. En esta materia se deben revisar las importantes experiencias internacionales en este tipo de Agencias. Otra propuesta que debe ser evaluada es la relacionada con la creación de una Agencia de Promoción de la Educación Superior.
- Una decisión prioritaria que debe tomarse con urgencia en el sistema de educación superior colombiano y su sistema de aseguramiento de la calidad, es el relacionado con los sistemas de información. El mejor ejemplo

de la escasa racionalidad de los sistemas de información es el relacionado con el ingreso de hojas de vida, para la escogencia de Pares Académicos. En esta materia se tienen tres (3) aplicativos tecnológicos diferentes para el ingreso de los currículos: Colciencias, CONACES y CNA. Se debe garantizar a futuro la existencia de una sola plataforma que integre la información suministrada y dote al Sistema Nacional de C&T y al MEN, de un servicio de calidad, confiable, ágil, eficiente y que se pueda actualizar de manera permanente y en tiempo real. Los actuales sistemas dispersan la información, y por el contrario, duplican funciones y dilapidan importantes recursos financieros, tecnológicos y lo más grave, subutiliza el recurso humano, constituido principalmente por las comunidades académicas

- El MEN y diferentes instancias y organismos de la educación superior, han planteado la necesidad de mejorar la interacción entre dependencias y entidades del sistema de calidad, en especial con la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) y el CNA, tanto en temas conceptuales como con el sistema de información SACES; sin embargo, aunque este aspecto es igualmente uno de los más relevantes del Sistema de Mejoramiento Continuo planteado por parte del CNA, conjuntamente con la concertación de mecanismos que permitan el mejoramiento continuo de sus procesos misionales, sigue siendo un tema que muestra pocos avances.
- Frente a la problemática planteada en el presente documento, se establece como una de las más importantes conclusiones, que la aplicación y los resultados del conjunto de normas sobre aseguramiento de la calidad de la educación superior resultan insuficientes y frustrantes en el propósito de procurar un mejoramiento sustancial y definitivo de la calidad; los desarrollos actuales no permiten integrar las diferentes normas, dependencias, entidades y procedimientos utilizados en el sector. Son evidentes las actuales limitaciones que presenta el sistema de educación superior colombiano, y especialmente su sistema de aseguramiento de la calidad (CNA y CONACES).
- Existe una fragmentación y aislamiento de las entidades afines al sector, que no permiten coherencia y definición de unas políticas estratégicas; igualmente la consolidación del sistema de aseguramiento es incipiente, no permite ni garantiza el trabajo unificado, colaborativo e integral de todas las dependencias y entidades que tienen que ver con la calidad, la cual se debe garantizar por el Estado y debe ser el propósito de todos los actores de la educación superior, incluyendo sus comunidades académicas y científicas. El sistema no es integral; no garantiza cobertura, eficacia y eficiencia en los requerimientos de todas las IES, sin excepción. Se carece de un diálogo constructivo entre actores del sector que aproveche experiencias y propicie políticas estratégicas, para garantizar sistemas de calidad en la educación superior que den adecuadas respuestas a las necesidades locales, nacionales y globales. Se tiene un sistema disperso, sin diálogo permanente, que por el contrario, duplica funciones y dilapida importantes recursos.
- La internacionalización de la educación superior debe plantearse como un propósito prioritario para todo el sistema de educación superior colombiano y especialmente, para sus IES y sus comunidades académicas, compuestas por profesores y estudiantes. Si bien son loables los propósitos del CNA por la internacionalización del sistema de acreditación, como lo plantea en su plan de mejoramiento, vale la pena reflexionar que la prioridad de este organismo debe ser la consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior, que permita integrar y hacer eficiente el propósito de la calidad y mejoramiento. El sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia, debe propiciar rigurosos mecanismos que garanticen total transparencia, responsabilidad y seriedad, que conduzcan a unos procesos que tengan mayor eficiencia y cobertura, con el total reconocimiento de la sociedad colombiana y las comunidades académicas. Estos procedimientos deben permitir eliminar toda duda, por actuaciones que se hayan podido presentar en años anteriores. La participación de las comunidades académicas y científicas es vital en este propósito, por lo que se debe propiciar su dignificación, formación y profesionalización como Pares Académicos e Institucionales.
- Los aspectos relacionados con los Pares Académicos han sido materia de improvisación permanente de la mayoría de las entidades y dependencias con responsabilidades en el sector. Unas pocas horas de formación y capacitación en jornadas anuales o bianuales, son totalmente insuficientes en los requerimientos exigidos para evaluaciones con las responsabilidades que conlleva los procesos de acreditación, registros calificados, apertura y transformación de IES, y aún, evaluación de proyectos de investigación. Los Talleres de formación

de Pares Académicos que se programen deben ser permanentes y de intensidades horarias adecuadas, con unas metodologías que faciliten la participación, y en general, propicien el desarrollo de actividades pedagógicas que confronten los Pares con las realidades concretas a las que se deben enfrentar, con ejemplos y estudios de casos alrededor de las evaluaciones de los programas académicos, de las Instituciones y aún, de los proyectos. Igualmente, los Talleres deben propiciar encuentros por áreas de especialidad, reuniones de Pares Institucionales, y promover encuentros entre Pares de los diferentes órganos del sistema de aseguramiento de la calidad.

- La evaluación en los procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior en Colombia, no se debe fundamentar solo en la apreciación personal de los Pares Académicos o Institucionales, a partir de sus experiencias y conocimientos académicos, profesionales y laborales y, en general, las apreciaciones particulares sobre los programas o instituciones evaluadas, después de la lectura de los informes elaborados por la IES y de la observación que se logra en una visita de verificación de dos días a las Instituciones y Programas. Esta labor exige capacitación, y formación adecuada y suficiente, para el cumplimiento de unas funciones especializadas tan importantes para el sistema.
- La autoevaluación debe tener como principal criterio el cumplimiento de los fines misionales y el compromiso con la transformación de las condiciones de desigualdad e injusticia social, de tal manera que las IES y el propio sistema de ES, defina los parámetros para la construcción de la educación superior que necesitamos, y no el mercado internacional ni el sector privado, sirviendo así a los intereses nacionales, con un papel respetuoso de la autonomía responsable de todas las IES, y teniendo en cuenta que el Estado debe cumplir equilibradamente su función legal de inspección y vigilancia, y de financiar suficientemente la educación pública para evitar condiciones de exclusión. .
- La evaluación y autoevaluación deben ser democráticas y permanentes con la participación de todos los sectores educativos, debe tener en cuenta el aprendizaje del sujeto y la relación del conocimiento con la sociedad, por lo tanto estas deben considerar los procesos de construcción del conocimiento y no solo los resultados. Este proceso debe tener en cuenta la concepción integral del conocimiento, la proyección social, la relación con egresados, el mejoramiento de las condiciones pedagógicas y metodológicas, y en general, de los recursos y de las condiciones materiales y financieras, en procura de alcanzar su aceptabilidad social.
- En Colombia se requieren Instituciones de Educación Superior IES, que sean organizaciones inteligentes, abiertas, creativas, competitivas, participativas y que propugnen por el desarrollo integral del ser humano, su formación profesional con altos niveles de posgraduación, calidad y ética, que propicie el bienestar de la comunidad y tengan como prioridad la equidad y la justicia, que actúen en redes , y sus actividades permitan integrar la ciencia, tecnología, conocimiento, formación, investigación e innovación, proyección social y servicios, con respuestas adecuadas a los requerimientos de la sociedad del conocimiento y de las diferentes comunidades.

Manizales, febrero 27 de 2013

[1] Documento elaborado por los investigadores Darío Antonio Mejía Pardo, magíster en Educación y Ex-rector de la Universidad de Caldas, actualmente Par Institucional del Consejo Nacional para el *Aseguramiento* de la Calidad de la Educación Superior CONACES y Lina Clemencia Duque Sánchez, abogada, magíster en Derecho Público (U. Santo Tomas- U. Konstanz, Alemania), ambos integrantes del Grupo de Investigación "Currículo, Universidad y Empresa", escalafonado por Colciencias como Grupo "B". (dariomejia15@hotmail.com-linac2007@hotmail.com)

[2] Gómez, V. M. & Celis J. E. (2009), Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia en Revista Colombiana de Sociología Vol. 32 No 2, julio-diciembre 2009, ISSN 0120-159 X Bogotá- Colombia, PP. 87-110