

REFLEXIONES SOBRE EL INFORME DE LA "EVALUACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES DE EDUCACIÓN. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA"

Por: Elizabeth Vidal Arizabaleta¹
Representante de la Comunidad Académica
Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)
Asesora Sala de Humanidades, Ciencias Sociales y Educación de CONACES

Febrero 27 de 2013

El estudio buscaba ofrecer:

Un análisis de los logros de la última década y los desafíos a los que se enfrenta Colombia en su intento por ofrecer un sistema de clase mundial a sus ciudadanos, a la luz del contexto económico, social y político del país ... y, un estudio profundo y recomendaciones sobre el acceso y la equidad, la pertinencia del sistema, su gobernabilidad y gestión, la investigación y el desarrollo y su financiación. Otras recomendaciones incluyen la reforma del marco legal, mayor énfasis en la medición del aprendizaje, y la integración en el sistema de todos los actores interesados, tanto universitarios como no universitarios. Igualmente, se sugiere otorgar mayor financiamiento para la equidad y un mejor instrumento de focalización socio-económica; reforzar los mecanismos de aseguramiento de la calidad; y realizar mayores esfuerzos para promover la integración internacional, así como la investigación y la innovación. (p. 3)

Después de realizar una lectura detallada del documento, efectivamente se presenta una panorámica general de los logros de la última década y recomendaciones de gran trascendencia que implicarían un "revolcón" total del sistema de educación superior en Colombia. Esto sugiere, a la luz de los resultados presentados, que estamos *ad portas* de impulsar más que una reforma, innovaciones disruptivas de alto impacto, que serán, sin lugar a dudas, muy exigentes en planificación de corto, mediano y largo plazo que se focalice, como lo plantea el informe en:

- a) La consecución de objetivos específicos, basados en las necesidades de los estudiantes y de la nación, no de las instituciones, y agregaríamos que menos de los intereses particulares.
- b) El aumento de la capacidad del sistema colombiano de educación superior para atender a un mayor número de estudiantes y mejorar la calidad de su

¹ Consejo Nacional de Educación Superior- Representante Comunidad Académica.

Este documento no compromete la opinión del CESU, el Ministerio de Educación Nacional o alguna de las IES en que la autora preste sus servicios.

desempeño en relación con el aprendizaje, las tasas de graduación y las perspectivas laborales

Los aportes significativos del estudio, que en mi concepto deben comenzar a desarrollarse, se traducen en las siguientes propuestas:

- a) Inclusión de un grado 12 o de otro mecanismo, que de respuesta a la escolaridad insuficiente y a los bajos resultados en Matemáticas, Ciencias Naturales y comprensión lectora.
- b) Pruebas SABER PRO, adecuadas para instituciones de Educación Técnicas y tecnológicas (TyT).
- c) Modelo de asignación de recursos de financiación para los estudiantes, mas equitativo por parte del ICETEX.
- d) Agencia Central de Admisiones que distribuya los cupos de las IES de forma equitativa.
- e) Creación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para la transferencia de créditos entre niveles e instituciones.
- f) Mejoramiento de la información y su uso, incluyendo al SENA en los Sistemas de Información del MEN.
- g) Mejoramiento de la gobernabilidad y ampliación de los mecanismos de rendición de cuentas a todas las IES.
- h) Mejoramiento del sistema de incentivos
- i) Creación de entes educativos departamentales.

Propuestas que creo ameritan mayor debate son:

- a) Creación de un Fondo de Competitividad, para ligar la asignación de recursos a los resultados.
- j) Creación de una Agencia Independiente de Aseguramiento de la Calidad.
- k) Creación de los Centros de Innovación Educativa.

En los siguientes párrafos realizaré algunas consideraciones sobre las recomendaciones efectuadas por el equipo evaluador particularmente en los aspectos, que a mi juicio, sería importante destacar, ampliar la visión o reflexionar aún más sobre ellos.

Capacidad de Gobierno y Gobernabilidad del Sistema de Educación Superior

Como cualquier sistema de educación superior, con el tiempo Colombia ha dejado de centrarse exclusivamente en las necesidades de los estudiantes, los graduados, y la sociedad en la que viven y trabajan. Volver a centrarse en cómo la educación superior puede cubrir estas necesidades es un buen principio vertebrador de la reforma. (pp. 13-14).

Capacidad de Gobierno

La capacidad de gobierno se verifica por los resultados de la gestión en relación con la dificultad del proyecto de gobierno que se acomete y el grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. Teniendo en cuenta esta triple relación, encontramos resultados indicativos de buena capacidad de gobierno en el estudio de la OCDE, a excepción de la reforma de la Ley 30, cuyo logro está prácticamente determinado por el consenso entre los interesados en la misma, esto es principalmente: estudiantes, docentes, IES y el Estado.

La lección aprendida es que las reformas no se adelantan desde opciones tecnocráticas sino también desde opciones tecno-políticas. Las preguntas sobre la capacidad de gobierno están direccionadas por tres factores básicos: enfoque, lo que hace el sistema y sus reglas. En los resultados del estudio de la OCDE, estos tres factores se tratan como temas no relacionados y de forma difusa, que dificulta comprender las sinergias entre los diferentes componentes del sistema.

Mientras esperamos los resultados del grupo CEIBA sobre el análisis del sistema de educación superior y dentro de este del sistema de aseguramiento de la calidad, desde el enfoque de las organizaciones complejas que realizan Sttaford Beer y Carlos Matus, es interesante comprender que la medida de complejidad de un sistema es la variabilidad del sistema y que el problema de los sistemas complejos reside en el control de la variedad del sistema (control no entendido en el sentido clásico de vigilancia, sino de capacidad de autorregulación del mismo). Así un sistema complejo que genere alta variedad debe ser controlado por la variedad requerida, para que sea viable.

Los sistemas viables, no son enteramente regulables desde el exterior. Si tienen que ser regulados tienen que serlo desde dentro. Es un concepto de control intrínseco, de autorregulación distinto de la simple regulación. Así, dentro de un plano razonable de condiciones de funcionamiento, un sistema autorregulable debe regularse a sí mismo.

En la Gráfica 1 se encuentra un intento de esquematizar la complejidad del sistema de educación superior, incorporando las dudas (aparecen con signos ¿?) no solo el estudio de la OCDE sino los resultados de los Diálogos de Educación Superior 2012 y otros estudios e investigaciones.

Gráfica 1. Sistema de Educación Superior

Movimientos Organizados de Profesores	MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR			Movimientos organizados de Estudiantes						
	VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR									
	CESU									
	CNA									
	CONACES									
	INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (IES) Naturaleza Jurídica: Públicas y Privadas Modalidad: Presencial, Dual, A Distancia, Virtual Titulaciones y Certificaciones (?): Técnicas Profesionales, Tecnológicas, Instituciones Universitarias, Universidades, Otros Proveedores Nacionales e Internacionales (?) Calidad: Registro Calificado, Acreditación de Alta Calidad				Movimientos organizados de Egresados					
Sector Social	COLCIENCIAS			Familias						
Sectores Productivos	ICFES									
Bancos	ICETEX									
	MINISTERIO DE HACIENDA									
REGULACIÓN E INCENTIVOS	REGISTRO CALIFICADO O LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO PARA PROGRAMAS (1 AÑO)	INSUMOS		PROCESOS	SALIDAS		IMPACTO-BENEFICIO SOCIAL	ACREDITACIÓN		
		Graduados IEM	SABER 11-ICFES		Aprendizaje	SABER 11-ICFES			Tasa de Graduación Empleabilidad (Demanda-MNC) Emprendimiento Incremento del factor de Productividad total y por Sectores (?)	
		Estudiantes		Diseño Curricular-Estándares de Calidad (CNA)		Deserción-Retención-SPADIES				
		Titulaciones (CONACES) Programas Elegibles Programas No elegibles				Carrera Docente				Graduados OLE (?)
		Docentes								Desarrollo Profesional
		Talento Humano		COLCIENCIAS SCIENTI CVLAC	Investigación C+D	Grupos Centros Semilleros + CODECTI CUE CRC			Indice de Citación Patentes Artículos Patrimonio Artístico y Cultural (?)	
				Problemática Social-Sectorial	Proyección Social				Influencia-relevancia (?)	
				Directivos	Procesos Estratégicos Académico-Administrativos	Rendición Cuentas (?)			Transparencia-Controloría (Público), Inspección y Balanza (Público-Privado) (?)	
				Ejecutivos						
				Asistencial						

La representación no es exhaustiva, solo es un ejemplo de la enorme cantidad de variables que intervienen en el proceso de transformación que realiza el sistema de educación superior. En la parte de arriba se muestran los actores relevantes (por definición, un actor es un ente organizado que tiene su propio proyecto y por lo tanto capacidad de oposición). ¿Están allí todos los actores reflejados? ¿Faltan o sobran actores?.

En la segunda parte de la representación se muestra el proceso de transformación social que opera el sistema: entradas o insumos, procesos y salidas. Del mismo modo, preguntémosnos ¿Son esos los insumos, procesos y salidas?

De las respuestas que demos a los interrogantes interiores dependerá cómo modelemos el sistema.

Por su parte, la gobernabilidad no es un concepto estático, porque un sistema puede ganar o perder gobernabilidad en la medida en que se superan las restricciones de recursos y de comprensión mutua, en un proceso de ganancia de libertad de acción. Por ello, la gobernabilidad de un sistema es un concepto relativo que precisa la relación entre las variables que controlamos y las que escapan a nuestro control.

En el sistema educativo colombiano, de acuerdo con los diversos estudios y análisis realizados, el panorama de gobernabilidad sobre lo que está bajo control del estado y bajo control de las Universidades podría representarse, de nuevo no exhaustivamente como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Gobernabilidad del Sistema

Bajo control relativo del gobierno colombiano	Bajo Control Relativo de las IES y el SENA
<ul style="list-style-type: none"> • Asignación y distribución del presupuesto (público) independiente de resultados • Autorización de apertura de nuevos programas • Aseguramiento de la calidad (registro calificado, acreditación) • Resultados del Aprendizaje (PRUEBAS SABER) • Sistemas de Información • Financiación de matrículas (independiente de los resultados de las IES). 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía académica, administrativa, de investigación y financiera • Contenido de los programas en los diferentes niveles. • Oferta de programas en las regiones • Valor de las matrículas y otros derechos pecuniarios (en públicas y privadas). • Asignación de salarios a los docentes e investigadores (solo algunas IES públicas siguen los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública, pero no la

Bajo control relativo del gobierno colombiano	Bajo Control Relativo de las IES y el SENA
<ul style="list-style-type: none"> • Planta Docente (en lo público) • Titulaciones² 	mayoría). <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución presupuestal. • Auto-evaluación

Pero hay aspectos que no están bajo el control de nadie porque tienen su propia dinámica. La pregunta por los actores del sistema aquí vuelve a ser relevante, porque el cambio exige que los actores relevantes entren en conversaciones y logren consensos.

Un análisis de gobernabilidad partiendo del ejemplo anterior, puede indicar cierto desbalance en el sector de Educación Superior, que puede tener consecuencias no deseadas sobre la equidad, la cobertura y la calidad.

Al respecto, es particularmente importante la ampliación de la capacidad de gobierno a través de la fijación de reglas del juego, que teóricamente desde el planteamiento de Matus (2004), se manifiestan como reglas de:

Direccionalidad. Por las cuales se establecen las misiones y responsabilidades que debe cumplir el juego meta-sistémico.

Coordinación. Por las cuales se organizan y coordinan los sistemas desde las misiones y responsabilidades asignadas.

Gobernabilidad. Por las cuales se coordinan y distribuyen los recursos relevantes para el cumplimiento de las funciones y misiones.

Reglas de Responsabilidad. Por las cuales se distribuyen y exigen las responsabilidades formales sobre el cumplimiento de las misiones.

² El problema que se resalta aquí es que hay restricciones legales sobre el tipo de instituciones que pueden ofrecer los diferentes tipos de institución. Pero la solución no es simplificar el número de los distintos tipos de titulaciones para crear "las condiciones para una mejor pertinencia y una mayor calidad". Mientras que el estudio plantea que "las decisiones sobre si se debe otorgar o denegar el permiso a una institución para que ofrezca titulaciones de un determinado tipo, que actualmente se basan en la clasificación legal, deberían más bien basarse en la calidad del programa y en la capacidad institucional en general"(p. 14), el problema también está relacionado con la progresión del conocimiento; especialidades y subespecialidades nuevas surgen cada vez con mayor celeridad y no existe un aparato de inteligencia que de cuenta de la prospectiva disciplinar y de las trans-disciplinas. Entonces, el problema va mas allá de "simplificar la gama y jerarquía de los títulos facilitaría las equiparaciones entre los niveles de grado. Actualmente, los egresados (sic) de instituciones técnicas y tecnológicas casi nunca les reconocen créditos académicos por los cursos realizados cuando prosiguen sus estudios avanzados. La creación de ciclos propedéuticos ha ayudado a algunos, pero se necesitan más esfuerzos. Dada la importancia de los títulos no universitarios, requiere una revisión continua de la demanda de egresados y en qué medida las instituciones están proporcionando graduados con conocimientos pertinentes" (pp. 14-15). Si hay vigilancia tecnológica ¿Qué hacer con la evolución de las disciplinas? La creación de *Think Tanks*, puede ser una apuesta importante en todo este proceso de innovación disruptiva.

El desajuste entre las cuatro reglas mencionadas produce, entre otras, cuatro incoherencias que se traducen en ineficiencia e ineficacia de gestión :

- **Ingovernabilidad Absoluta:** La macro-organización o meta-sistema es afectada directa y particularmente por problemas sobre los cuales no tiene ninguna gobernabilidad, y debe transformarse exclusivamente en denunciante de los problemas que sufre.
- **Ingovernabilidad Parcial:** Meta-sistema que ante los ciudadanos es políticamente responsable de ciertos problemas, pero tiene baja gobernabilidad sobre las variables relevantes para enfrentarlos.
- **Centralismo:** Meta-sistema que concentra la gobernabilidad sobre *problemas que son de bajo valor en su nivel* y de alto valor para los niveles directamente afectados por ellos.
- **Irresponsabilidad:** Meta-sistema que en el cumplimiento de sus misiones formales actúa sobre la base de que nadie externo a la organización le exigirá cuentas por su desempeño y, por consiguiente, en ningún nivel de su estructura interna las jefaturas cobran o rinden cuentas sobre objetivos, operaciones, eficiencia y eficacia.

Para que se comprenda la aplicación de estas reglas tomemos el problema de la descentralización. A la descentralización hay que "darle dientes". La propuesta de crear *Comités Departamentales de Educación Superior*, debe rescatarse para institucionalizar la responsabilidad por la Educación Superior a nivel territorial, creando algo así como las *Secretarías de Educación Superior en los departamentos* cuyo órgano asesor serían precisamente los *Comités Departamentales de Educación Superior*, otorgándoles presupuesto y un mayor nivel de autonomía para favorecer la regionalización en la distribución de recursos adicionales provenientes de las regalías o de otras fuentes. No podemos olvidar la experiencia con los *Comités Regionales de Educación Superior (CRES)* creados por la Ley 30, cuya capacidad de acción e impacto fue casi nula y terminaron esfumándose en la memoria colectiva. Del mismo modo, es interesante tener de referente las buenas prácticas del SUE Caribe, organismo que peses a las dificultades, ha logrado que las universidades regionales cooperen en torno a objetivos específicos.

En este sentido, y aunque el equipo evaluador no lo menciona, bien vale la pena preguntarse si existiendo los *Comités Regionales de Competitividad (CRC)*, los *Comités Universidad-Empresa (CUE)* y los *Consejos Departamentales de Ciencia Tecnología e Innovación (CODECTI)*, sea necesario mantener la iniciativa de los *Centros de Innovación Educativa Regional*. Tal vez, lo que se necesita no son más órganos, sino articular los ya existentes a través de estrategias reales de descentralización y no solo de desconcentración y establecer sistemas de rendición de cuentas de forma regional, para que en su conjunto el país vislumbre sus fortalezas y debilidades en materia de calidad, investigación, innovación, etc.

Lo anterior requiere la implantación de un sistema ágil y significativo de seguimiento *descentralizado* a fin de que los problemas de ejecución y eficacia también se resuelvan descentralizadamente. Como planteaba Matus (2005), **los problemas**

deben ser resueltos en el nivel de gobierno donde tienen alto valor e importancia.

En esta perspectiva y aplicando la regla de coordinación a la iniciativa de respuesta a las necesidades de las regiones a través de los CERES, es necesario plantear que ésta se ha quedado corta, pero no por lo que señala el estudio:

Debido a que los CERES se encuentran adscritos a IES públicas en los que el personal tiene menos incentivos que en IES privadas para cambiar o adaptarse a los nuevos enfoques de la educación basada en las competencias, no hay un incentivo claro que haga que los centros funcionen más eficazmente. Hay evidencia anecdótica que indican que las IES privadas funcionan mejor en este sentido.

Si no más bien por la falta coordinación entre las IES y el Ministerio y reglas del juego poco claras para la administración y financiamiento de los mismos. Académicamente, el problema radica en que los créditos académicos obtenidos en los programas de los CERES “sufren la ausencia de un programa nacional para el reconocimiento de créditos... que formasen parte de un Marco Nacional de Cualificaciones”.

Otra iniciativa que responde a la necesidad regional, pero que también va más allá, y que en mi concepto, podría mejorar la eficiencia y eficacia del sistema y ampliar cobertura, es la del fomento de la cooperación regional en la modalidad de educación a distancia tradicional (para zonas con baja conectividad) y virtual, a través de la creación de *Portales Regionales que concentren la oferta* de programas y cursos virtuales. En este sentido, algunos gobiernos del mundo, han desplegado fuertes iniciativas y estrategias desde el inicio del milenio dirigidas a fortalecer la competitividad, eficiencia y calidad de la educación a través de esta modalidad como la del gobierno canadiense que impulsó la *Canadian Virtual University (CVU)*, la cual funciona como un portal de las universidades miembro e incluye más de 2500 cursos y 300 títulos, diplomas o certificados; la *Finnish Virtual University (FVU)*, creada a principios de 2001 con 21 universidades nacionales para promover y desarrollar la adopción de las TIC en la enseñanza y el aprendizaje, el uso de las redes de información en la investigación, hacer compatibles las prácticas administrativas y la disponibilidad de recursos de formación en línea. La FVU desarrolla también diversos proyectos nacionales de investigación en la educación en línea, inyectándole fuertes recursos de financiación (solo entre 2003-2004 el Ministerio de Educación proporcionó 8,4 millones de euros); la *Swedish Net University (SNU)* que se inició en marzo de 2002 como estrategia de fomento a la cooperación entre las instituciones de educación superior con un subsidio adicional (un total de 100 millones de Coronas Suecas-aproximadamente 13,3 millones de dólares de los EE.UU para 2004); y, el *Baltic Sea Virtual Campus (BSV)*, un proyecto financiado por las regiones y la comunidad europea. Esta iniciativas no se comportan como universidades en sí mismas. Los estudios se ofrecen a través de las universidades miembro, evitando duplicidad de esfuerzos y recursos tecnológicos, humanos y financieros, de por sí escasos.

Para mejorar las posibilidades de acceso, equidad y cobertura para los estudiantes de diferentes partes del país, es preciso en mi concepto, impulsar las políticas y

lineamiento para los *Portales de Cursos de Acceso en Abierto* y las condiciones bajo las cuales emitirían certificaciones. También hay una importante experiencia internacional en este sentido, que Colombia podría analizar e implementar.

Lo importante de las observaciones anteriores, es que estas iniciativas constituyen serios indicativos de la declinación de la universidad conservadora y la aparición de un nuevo grupo de universidades globales, abiertas y accesibles, junto con la combinación de nuevas fuerzas científicas, tecnológicas y económicas que co-transformarán la educación superior de este siglo, con nuevos valores para la enseñanza y el aprendizaje e indicadores de *performance* institucional.

Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Partimos de un acuerdo total con la aseveración del equipo evaluador:

Toda evaluación de la calidad de la educación superior debe incluir la valoración de los resultados, en primer lugar mediante la estimación de cuánto han aprendido los estudiantes a lo largo sus programas de educación superior y, en segundo lugar, mediante el seguimiento de los resultados en el mercado laboral una vez han salido del sistema de educación superior. (p. 207)

Colombia examina resultados del aprendizaje a través de las pruebas de estado SABER, que con las deficiencias que puedan tener, son un avance significativo muy destacado en los diversos estudios e investigaciones consultadas. Sin embargo como se muestra en el Esquema 1, hay otras salidas del sistema sobre las que no hay mayor preocupación ni información. En particular la pregunta por *¿Qué sucede con el Sistema Nacional de Evaluación Docente en Educación Superior (SNEDES)³?*, es pertinente. Por el momento cada IES evalúa a sus docentes y en teoría CONACES y el CNA verifican la calidad del cuerpo docente. Estas circunstancias hacen, que en realidad, como ya lo señalan otros estudios, la evaluación de la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje quede un poco en el aire. Lo que se mide de los docentes es su producción intelectual, sin que el país cuente realmente con información sobre el capital intelectual con el que cuenta.

A partir de solo estos ejemplos, resulta por lo menos paradójico, que mientras el Ministerio de Educación Nacional y el Vice-Ministerio de Educación Superior han hecho un gran esfuerzo para consolidar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, el equipo evaluador sugiera que Colombia necesita que “los organismos que componen el sistema de aseguramiento de la calidad deben ser totalmente independientes entre sí” (p. 223). Esta sugerencia deja sin una de sus funciones vertebrales al Vice-

³ Es un conjunto de procesos organizacionales, herramientas informáticas e instrumentos que le permitirán al Ministerio de Educación guiar y acompañar a las Instituciones de Educación Superior (IES), tanto en la formulación del modelo de Evaluación Docente de su institución, como en la definición de las características y los criterios; a través del desarrollo de instrumentos y la consolidación de procesos y procedimientos de evaluación y calificación de sus docentes.

Ministerio (Decreto 2230 de Agosto 8 de 2003), y manda al traste el mismo concepto de sistema. Tal vez esta sugerencia confunde el tema con lo que ocurre en otros países, en donde existen diversas agencias acreditadoras autorizadas por su propio Ministerio para cumplir con las funciones de acreditación de calidad de programas e instituciones, sin dejar fuera de la jurisdicción del Ministerio el deber que constitucionalmente le ha sido asignado. A mi juicio, estos son planteamientos de corte tecnocrático no redundan necesariamente en mejoras sustanciales de calidad. Aquí, el *Mito de Procasto* es ilustrativo de los peligros de reformas que lo que sin análisis profundo, lo que les sobre, lo cortan como hacía el mítico guerrero, que en vez de ajustar el tamaño de la cama a sus huéspedes, ajustaba sus huéspedes al tamaño de la cama!!!

De este mismo corte es la propuesta sobre:

... 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) (p. 41)⁴

Estos planteamientos, a la postre terminan convirtiéndose en barbarismos tecnopolíticos, como este otro planteado por el equipo evaluador del informe de la OCDE:

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 (p. 223).

Si bien es cierto que la acreditación de programas, no permite ver las competencias alcanzadas en los cursos, esta será un paso posterior que tendrá que darse muy relacionado con la innovación curricular.

Si volvemos a la pregunta central realizada en el primer acápite de este documento ¿Qué hace el Sistema? encontramos que el objetivo más comúnmente mencionado en los sistemas de aseguramiento de la calidad que ya tienen alguna madurez son “asegurar que los estudiantes tengan la experiencia de educación de alta calidad que tienen derecho a esperar” (U. K.) o “asegurar a los estudiantes que las universidades cumplen con ciertos estándares de calidad” (U.S.A). Cuando en el lenguaje especificamos que evaluamos programas e instituciones para medir su calidad, ese es precisamente el sesgo que hay que superar, es decir salir de la *noción circular y tautológica* de que el sistema de aseguramiento de la calidad es para asegurar la calidad. No evaluamos programas e instituciones *per se*; lo que evaluamos es la calidad del aprendizaje logrado por el estudiante a través de diversos indicadores de resultado e impacto. Este es el principal cambio de foco, en mi concepto, que como

⁴ Mejía & Duque (2013). Sistema de aseguramiento de la calidad para la educación superior: una tarea pendiente. Versión final enero 29 de 2013.

propuesta alternativa plantearía un CNA fortalecido por salas con la participación en cada sala de un representante estudiantil.

Anecdóticamente, si este proceso de acreditación se aplicara a la inspección de calidad de un automóvil, el *cuento gringo* es que todos los automóviles pasarían la inspección porque “bastaría con ver que tengan llantas, puertas, motor, sin que nadie girara una llave para ver si el automóvil realmente funciona.”

Frente a otras variables de salida del sistema, el informe enfatiza:

A nivel universitario, las universidades privadas están mucho más influenciadas que las públicas por el mercado laboral local y por la presencia de empresarios de la zona, ya sea como fundadores o miembros del consejo. Los empresarios no parecen participar en el desarrollo de los programas de las universidades públicas. A pesar de estos esfuerzos, al equipo le llamó la atención varios hechos. En primer lugar, la tendencia a medir la adquisición de habilidades por semestres de duración en lugar de hacerlo por competencias, en segundo lugar, el escaso dominio de un segundo idioma entre el personal académico, y por último, el costo extra de los cursos de idiomas en la mayor parte de las universidades públicas, siendo éste un aspecto tan necesario para la competencia de un estudiante moderno. Por el contrario, las universidades privadas visitadas por el equipo, muchas de las cuales estaban acreditadas, demostraron una clara orientación a las necesidades de los estudiantes, fuertes vínculos con los empresarios y un enfoque internacional en sus planes de estudios. (p. 172 -174)

Sin embargo, tras las reuniones con IES y empresarios, el equipo concluyó que el aporte de los empresarios al diseño curricular y a la identificación de las competencias debía ser fortalecida considerablemente en las universidades públicas. También se observó que los vínculos entre las universidades públicas y la comunidad empresarial, los grupos profesionales y los empresarios locales eran relativamente débiles. Salvo quizás en las IES privadas que cuentan con acreditación institucional, no parece haber capacidad para introducir innovaciones pedagógicas o curriculares o para desarrollar un plan de estudios que integre docencia e investigación.

Adicionalmente, en el estudio es contradictoria la sugerencia de agencias independientes, cuando en varios apartes del documento se puntualiza la necesidad de articulación entre las agencias.

Otra sugerencia que realiza el equipo evaluador relacionada con que:

Quizá convenga que el MEN se plantee modificar el proceso de solicitud para que se conceda una aprobación inicial y otra final. En el proceso de aprobación inicial, que podría ser muy rápido, se comprobaría que se cumplen los estándares básicos de calidad; el proceso de aprobación final sería más riguroso. Resultaría de gran ayuda proporcionar incentivos para animar a las instituciones a solicitar la plena aprobación, ya sea en forma de “premios” (incentivos económicos) o “castigos” (fijar un plazo límite hasta el cual esté vigente el programa solo con la aprobación inicial). (pp. 342-343)

Sin embargo, el país ya pasó por el mecanismo de acreditación previa. La serie de normas, decretos y leyes por las que ha pasado este proceso desde 1993 (Decretos 1403 de 1993, 837 de 1994, 2790 de 1994, 1225 de 1996, 807 de 2000, 272 de 1998, 792, 917 y 2802 de 2001, 808, 936, 937, 938, 939, 940, 1527 y 1576 de 2002, Decreto 2566 de 2003, Decreto 2170 de 2005) son evidencia contundente de una historia que no se puede volver a repetir. Parte de los mecanismos sustanciales que si hacen falta, son los de monitoreo permanente y evaluación periódica sobre la ejecución de los planes de mejora resultados de la autoevaluación, estableciendo por ejemplo, medidas críticas del nivel de calidad que debe sostener la institución, para mantener su acreditación.

Cumplidos apenas diez años de creación del Vice-Ministerio, los problemas de coordinación y de diferentes órdenes entre instancias del sistema de aseguramiento de la calidad, son apenas normales para un nivel educativo en expansión. Sin embargo, para institucionalizar el sistema, aún falta un largo camino por recorrer.

Frente al CNA y su redundancia con las responsabilidades de CONACES, ya se emprendió el camino de buscar el sistema de información unificado. Pero, sustancialmente, el problema no es de orden metodológico o procedimental, el problema también radica en que lo que hoy conocemos como Registro Calificado, que exige condiciones mínimas de calidad, se confunde con lo que en otros países es el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento (renovables cada año). Así el falso dilema condiciones mínimas o básicas desaparece; CONACES seguiría otorgando la Licencia de Funcionamiento y el CNA, que ha salido relativamente bien librado en las evaluaciones y documentos de opinión, acreditando la calidad.

Por otra parte, es necesario reconocer recomendaciones valiosas que al respecto hace el equipo evaluador del informe de la OCDE, que bien tendrían que ser parte de las tareas inmediatas a asumir por CONACES:

- Es hora de revisar y renovar los estándares mínimos de calidad para la expedición o renovación de registro calificado, después de más de un quinquenio de haber sido expedidos, a pesar de las varias reformulaciones normativas que se han venido realizando en los últimos años.
- El sistema del OLE no es muy fácil de utilizar y muchos estudiantes ignoran su existencia. Los estudiantes deben aportar su propio análisis de los datos, con lo que aumentan las probabilidades de una mala interpretación. A pesar que esta información también podría ayudar a las IES a evaluar la calidad y la pertinencia de sus programas, rara vez se tienen en cuenta en las evaluaciones y los planes estratégicos. Por lo tanto, las IES y los estudiantes están subutilizando un valioso sistema de información, en parte porque la información no se ha organizado de manera útil para los interesados. Otro problema adicional es que, a pesar que el OLE ha realizado un seguimiento de los recién egresados desde el año 2001, los datos disponibles sólo cubren los últimos cuatro años, lo que actualmente representa un período de tiempo muy limitado para su análisis... una limitación importante del OLE es que no se incluyen los egresados del SENA. (p. 182)

En este sentido CONACES podría elaborar una propuesta para que la Dirección de Calidad expidiera una circular para las IES, en las que se precise que sin el análisis de los datos de los Sistemas de Información del Ministerio, se considerará incompleta la solicitud de Registro Calificado o de su renovación y no se estudiará hasta tanto no se adjunten tales análisis.

El CESU por su parte y por los informes que hemos conocido, no opera al nivel que debe operar. El CESU, debería ser el *Think Tank* mas importante para la formulación de política pública, pero su carácter de organismo honorífico y que no posea recursos para desarrollar su misión, ha hecho que sea una estructura simbólica de pobre aporte a la consolidación del sistema de educación superior en Colombia.

El SENA, la Educación Técnica y Tecnológica y el Sistema de Educación Superior

Este es uno de los temas más serios del sistema de educación superior, porque el SENA, no otorga exclusivamente certificados laborales lo que lo haría parte del Sistema de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, sino que tiene otro brazo en los programas de educación superior: en 2010 e impartió para 2010 “el 55% de los programas de IT e ITP”. (p. 158)

Si como señala el estudio “las competencias y los conocimientos que ofrece la educación técnica y profesional se han convertido en el criterio de acceso básico para la mayoría de los ciudadanos de países con economías avanzadas de todo el mundo”. (p. 73).

Es hora de pasar de la noción de conjunto de instituciones de educación superior al concepto de Sistema como tal.

A, respecto, del informe considero acertadas las siguientes recomendaciones:

- Integrar el SENA en el sistema de educación superior colombiano. El SENA fue creado en una época en la que la formación técnica y tecnológica no formaba parte esencial de la educación superior en el país (en 1957), porque tampoco se tenía clara su naturaleza como parte de ésta, razón por la cual se creó dependiente del Ministerio de Trabajo y no del de Educación. Treinta y cinco años después la Ley 30 de 1992 formalizó las instituciones técnicas y tecnológicas como parte de las instituciones de educación superior. Es decir ha pasado más de medio siglo (56 años exactamente) desde la creación del SENA para que comprendamos su naturaleza de institución de educación superior. No son convincentes por lo menos para mí, los motivos que se argumentan en contra de esta iniciativa. Que mejor para el país que fortalecer el sistema de educación superior aprendiendo del SENA sus fortalezas en la relación educación superior-sector productivo, y aprendiendo éste de las IES, sus fortalezas en materia de calidad e investigación. Las razones de orden presupuestal que supuestamente afectan la asignación de recursos para las IES públicas son demasiado *apriorísticas*, si se me permite el término, porque ningún organismo de estado que esté en sus cabales desmejoraría el presupuesto de las entidades existentes. Es necesario reconocer aquí, los esfuerzos del

Ministerio de Educación Nacional para obtener mayores recursos, cuyos resultados no se verán en el corto plazo: “los problemas de supervivencia son de corto plazo, los de pervivencia son del largo plazo”, decía alguien.

- Así mismo, sería interesante recoger y extender lo que puede ser catalogado como una buena práctica y parte de los incentivos para las instituciones y estudiantes del nivel TyT: “Los empresarios están obligados por ley a ofrecer a los estudiantes del SENA prácticas remuneradas durante sus cursos, mientras que no existe la obligación de ofrecer dichas prácticas a estudiantes procedentes de otros centros, que podrían (según algunos empresarios) desempeñar mejor su trabajo como pasantes”. (p. 168)
- El estudio plantea la necesidad de desarrollar “estrategias para la integración del SENA en los sistemas de recopilación, cobertura y análisis de datos.. y, en la planificación de programas académicos (p. 78). Labor que, en mi concepto debe ser iniciada de forma inmediata.
- En la práctica hay que evitar las ambigüedades frente a las instituciones Técnicas y Tecnológicas. El estudio plantea que “para evitar un innecesario desvío de la misión, debe permitirse que las instituciones TyT ofrezcan títulos profesionales, pero solo cuando exista una necesidad clara y se haya demostrado la capacidad de la institución”. Esto es casi un contrasentido con la noción de sistema, la política de ciclos propedéuticos y la necesidad de darle mayor importancia a estos niveles de formación. La propuesta que realiza el equipo evaluador en el resumen ejecutivo - que se deja un poco de lado a lo largo del estudio-, es interesante en cuanto a reducir la complejidad del sistema, ya que existe la necesidad de:

Por otra parte, si “existen pocas probabilidades que sea posible transferir créditos del SENA a las universidades o centros universitarios según el estudio de la OCDE (p. 174), esto podría resolverse haciendo parte de la política pública la directriz para “garantizar que todas las instituciones, incluidas las universidades, permitan que los estudiantes con un título de tecnología accedan a grados profesionales; y que las instituciones que forman a los tecnólogos alineen sus estándares de titulación con los requisitos de acceso a grados profesionales de otras instituciones. (p. 139)

Finalmente en este punto, el estudio reconoce que los diplomados en TyT están muy solicitados por las empresas y que la demanda es bastante sólida. Sería importante en este caso que se contara con una base de datos sólida, que a través de aplicaciones de la Web Semántica, los estudiantes pudieran conocer qué es lo que más se demanda por las empresas, pero a la vez que tenga capacidad de anticipar y sugerir a la universidades, demandas futuras de TyT.

Equidad para el Acceso, Equidad de Género y Resultados de la Formación en la Educación Superior Colombiana

Como el estudio lo sugiere, enfrentar la problemática de la educación media es condición necesaria mas no suficiente, para lograr cambios significativos en la educación superior. Sin embargo, el análisis, evaluación y formulación de nuevas estrategias en dicho nivel educativo debe responder a un enfoque sistémico que visualice el sistema educativo como un todo que al tiempo que es contenido, es auto-contenedor y productor de los resultados de cada uno de sus componentes.

Sin desconocer, que se presenta evidencia clara de que las políticas nacionales ya han aumentado las oportunidades de ingreso a la educación superior fuera de los principales núcleos urbanos, ameritan un análisis más detenido los siguientes puntos:

Este mayor nivel de acceso (y gasto) en educación superior ¿Ha incrementado el factor de productividad del trabajo o el factor total de productividad? ¿Cómo promueve la empleabilidad?

Teniendo en cuenta el costo que para el estado tiene la preparación, aplicación y evaluación de las pruebas SABER 11, no se justifica que sus resultados se conviertan en un dato más. La información tiene sentido en la medida en que tiene una finalidad y un uso claro para todos los actores del sistema: el gobierno, las instituciones, los padres de familia, los profesores y los estudiantes. Sin esta condición, la relación costo-beneficio será siempre negativa, ya que como lo establece el estudio para 2010 sólo el 2% de egresados de la educación media entró en la educación superior y se tituló, (p. 29), población insuficiente para realizar deducciones acerca de la confiabilidad y validez de las pruebas.

Si los resultados del aprendizaje medido en competencias por las pruebas SABER 11, pueden "ser o no tenidos en cuenta al decidir si se concede o no un título de bachiller" (pp. 28-29), la política pública en este aspecto, deberá hacer *exigible* a las instituciones de educación media, condicionar la titulación a dichos resultados, independientemente de que el estudiante esté en posibilidad de o interesado en continuar hacia la educación terciaria.

El Ministerio de Educación y IES deberían estar en capacidad de demostrar el avance del estudiante en competencias genéricas, medidas por la distancia entre los resultados SABER PRO y los SABER 11. Los Sistemas de Información del Ministerio deben proporcionar el espacio para que las IES registren dicha información.

Si los resultados de los estudiantes colombianos comparándolos con el promedio de los estudiantes de la OCDE indican que están "dos cursos y medio de escolaridad por detrás de un estudiante medio en los Estados Unidos" porque:

Sencillamente acceden a la educación superior sin haber recibido una escolarización suficiente... lo que conlleva deficiente preparación académica y alta deserción... La deficiente preparación académica, acarrea las siguientes consecuencias: limita el potencial de los estudiantes para aprender y seguir el ritmo de la educación superior; requiere que las instituciones de educación superior inviertan mucho tiempo y esfuerzo en remediar las deficiencias académicas que los colegios (si se les diera más tiempo) podrían abordar de manera más eficiente y con un costo menor para los estudiantes que pagan las

matrículas; y, hace que sea casi inevitable sufrir un alto nivel de deserción académica. (p. 32)

En términos generales, la propuesta de un grado doce, abre una ventana de oportunidad para el análisis ya que adicionalmente posibilitaría, institucionalizar, acompañar, orientar y monitorear los llamados "Institutos de estudios pre-universitarios" y los cursos que ya algunas IES ofrecen. Realizar un estudio sobre cuántos son, qué porcentaje de la población estudiantil toma dichos cursos, cuál es su estructura curricular y cuáles son sus resultados, además de que deben presentar rendición de cuentas y regularse su naturaleza jurídica en tanto puedan haber funcionado hasta el momento como posibles instituciones con ánimo de lucro.

Y, si:

Normalmente, una persona con título de bachiller obtenido en un colegio público colombiano tiene pocas probabilidades ser (sic) aceptado para su acceso directo (es decir, sin preparación extra) a estudios de pregrado de muchos países, especialmente los países de Europa, donde la escolarización dura más tiempo y el acceso a la universidad depende de la presentación de calificaciones de secundaria equivalentes. Esto limita la movilidad universitaria hacia otros países. Algunos institutos privados colombianos de élite son conscientes de ello y ofrecen a sus alumnos un 12º grado para que puedan alcanzar un nivel preuniversitario equivalente al de otros países. (p. 32).

En estas circunstancias, se necesita un "Task Force" educación media-educación superior capaz de promover los puentes entre ambos niveles que desde modelos explicativos y comprensivos generen alternativas de solución a esta problemática, que por demás no es nueva en el escenario educativo colombiano, aparte de los factores ya examinados por el estudio, hay necesidad de establecer la correspondencia entre la formación de los licenciados (pedagogos) y el currículo de la educación media.

Por otra parte, en cuanto a la problemática de acceso a la educación superior, el estudio relievaa:

No existe una agencia central que procese todas las solicitudes, y que por tanto pueda recopilarlas y analizarlas, así como eliminar las admisiones duplicadas en beneficio de los demás estudiantes. Estas agencias han sido implementadas en otros países para la gestión de las solicitudes de matrícula universitaria. Gracias a ellas, a los estudiantes les resulta mucho más fácil y menos estresante el proceso de solicitar la matrícula en las universidades y obtener un cupo en una de ellas; además, ahorran trabajo administrativo a las instituciones de educación superior. (p. 110)

Por lo que es absolutamente clara la necesidad de *comenzar a crear las bases para un sistema común de admisión.*

Por otra parte, la crítica al modelo de financiación vigente para determinar la elegibilidad para un crédito de educación superior radica en que este se basa sólo en el criterio de los estratos, un instrumento de selección que de acuerdo con el informe, "ocasiona inclusiones erróneas". Esto no es sólo un problema sólo del ICETEX; lo es

del DANE y del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El país en general está envuelto en una problemática de estratificación social, que corresponde a estos organismos aportar las soluciones pertinentes.

Si, adicionalmente se tiene en cuenta que “las cifras en el sitio Web SPADIES parecen mostrar que el porcentaje de estudiantes matriculados con apoyo de ICETEX alcanzó su punto máximo el primer semestre de 2008 y ha ido disminuyendo desde entonces (aunque pueden faltar algunas inscripciones en las cifras registradas a partir del segundo semestre de 2009 en adelante)” y la tasa neta de matrícula en educación superior de los estudiantes provenientes de familias pertenecientes al “Q1, el 20% más pobre cayó del 10.3% al 8.2% entre 2001 y 2010”, sería deseable mejorar el sistema de asignación de financiamiento de matrícula creando opciones que en realidad sean para los estudiantes más necesitados económicamente

Lo anterior revela otra arista de la inequidad existente en el sistema: las “mejores” universidades públicas reciben a “los mejores estudiantes” según su propia interpretación de los resultados de la Prueba SABER 11. Si lo que interesa es no perpetuar las inequidades, la propuesta de crear “Un órgano nacional que coordine los procesos de solicitud de las diferentes instituciones y/o que actúa como un centro de intercambio de oferta de cupos”, resulta totalmente acertada y debería comenzarse a trabajar de inmediato en su desarrollo, pues sería parte de la política pública que también daría respuesta a la “igualdad de oportunidades”, permitiendo que los estudiantes con resultados en las pruebas SABER PRO tanto por encima como por debajo del promedio nacional, sean distribuidos aleatoriamente entre las IES públicas y desaparezca esa especie de *presión selectiva*. El reto está específicamente, en que el proceso y la acción formativa debe ser tan eficaz para transformar tanto a los sujetos que han tenido condiciones educativas más favorables, como a aquellos que por su situación económica o de cualquier otra índole no han tenido dicha posibilidad, para que logren desempeñarse exitosamente en el mundo del trabajo y en el mundo de la vida. Las mismas cifras del estudio dan razón para estas reflexiones:

“El gobierno colombiano está comprometido con que más instituciones ofrezcan opciones de formación en línea como un medio para incrementar la participación de estudiantes en zonas remotas”.

Sin embargo, aparte que en Colombia los costos de conectividad y telefonía móvil son demasiado altos en comparación con los de otros países y que la cobertura de redes, cable y fibra óptica es insuficiente en los sitios distantes de la geografía nacional, hay que tener cuidado en que esta política se convierta en una especie de *impuesto regresivo* para los estudiantes y sus familias, si éstos son los que tienen que asumir la totalidad de los costos de acceso a la red mundial de información y a los materiales de estudio. La educación a distancia tradicional y la educación en línea, claramente favorecen las oportunidades de acceso, pero la política demanda esfuerzos coordinados entre los diferentes entes nacionales y territoriales para crear las condiciones que garanticen educación de calidad. Verdad de perogrullo, es que los medios por sí solos no hacen la labor del docente, no lo sustituyen. Lo que sí hacen es posibilitar mejores condiciones para el aprendizaje autónomo y colaborativo. Esta modalidad educativa requiere docentes altamente capacitados en pedagogía y

didáctica para la virtualidad, fuertes sistemas de consejería o mentoría para los estudiantes.

Aquí se haría necesario, construir una *Estrategia Nacional* para su implementación referida entre otras a la preparación de infraestructura tecnológica para la educación en línea, un *Estatuto Profesor del Orden Nacional* que regule las condiciones generales para el ejercicio profesional en la modalidad a distancia y en línea, entre ellas la carga de trabajo que un profesor puede asumir para producir resultados de calidad.

El problema de género es crítico ya que “las chicas en la educación secundaria en Colombia están más retrasadas que los chicos en matemáticas y ciencias, y menos adelantadas que los chicos en lectura que en cualquier otro país de PISA 2009” (p. 33), mientras que en ciencias, no hubo diferencias significativas de género en los países miembros de la OCDE, si las hubo en Colombia donde “las chicas obtuvieron, por regla general, 21 puntos menos” (p. 33).

Este resultado es bastante extraño, y de excluirse problemas con la metodología de recolección de información, todo indica que debe *fortalecerse la política de juventudes, pero especialmente la política de género*, pilar de toda sociedad avanzada.

La *deserción como problema de eficacia, eficiencia* (un número significativo de jóvenes que inician estudios superiores no consiguen completarlos) y *equidad*, cuando determinados grupos de la sociedad colombiana sufren periódicamente una mayor deserción académica o necesitan más tiempo para completar sus programas que otros), como lo señala el estudio es especialmente preocupante, ya que el objetivo de ampliar la cobertura y al permitir que se matriculen más estudiantes procedentes de contextos menos favorecidos se ve mitigado por una mayor deserción entre los mismos grupos (pp. 124-125)

Las malas decisiones de los estudiantes a la hora de escoger carreras profesionales y estudios, que probablemente estén relacionadas con la falta de información y asesoría adecuada, también pueden ser un factor causante de las altas tasas de deserción durante el primer semestre.

Existen variaciones entre los distintos estudios. Los índices de deserción más altos se registran en ingeniería, arquitectura y urbanismo (índices de deserción al final del 1er 6º y 10º semestres del 23%, 50% y 56%); y, coincidentalmente en estas área hay un considerable retraso en la infraestructura nacional, más corrupción y menos transparencia. Los más bajos índices de deserción se encuentran en ciencias de la salud (los índices de deserción en los mismos puntos fueron del 15%, 33% y 38%). (p. 126)

Por otra parte, los datos del SPADIES mostraron que, globalmente, los estudiantes con créditos ACCES tenían una tasa de deserción por cohorte del 35.6%, mientras que los que carecían de créditos tenían una tasa de deserción del 52.1%. (p. 127)

... Además, los estudiantes con créditos ACCES obtienen mejores resultados académicos, aprueban más asignaturas y se titulan, en promedio, un semestre antes (Informe Preliminar MEN, 2011).

Es decir, el crédito parece funcionar como un incentivo para que el estudiante permanezca dentro del sistema

Como lo destaca el equipo evaluador “el acceso a la educación superior está aún lejos de ser equitativo para los estudiantes de familias más pobres”, el sentido de lo público riñe con el funcionamiento elitista del sistema de educación superior en Colombia:

Un factor que contribuye a ello es que las tasas que deben pagarse al entrar en los diferentes tipos y niveles de instituciones de educación superior no están vinculadas a la calidad o el valor de la educación que se imparte, sino al estatus público/privado, a las distintas fuentes de financiación y a las asignaciones históricas de fondos públicos. Esto distorsiona las opciones de los estudiantes.

Iniciar un régimen regularizado de costos de matrícula atados a la calidad, es una buena opción para estudio del CESU y del Viceministerio de Educación Superior.

Autonomía y Rendición de Cuentas

Otro tema ineludible que trata tangencialmente el equipo evaluador de la OCDE, es el de la relación entre la autonomía y la rendición de cuentas de las diferentes instituciones que componen el sistema de educación superior en Colombia. Diseñar un sistema de rendición de cuentas público para todo el sistema es una prioridad que agregará indicadores sobre la real eficiencia y eficacia del sistema en su conjunto.

En Colombia algunos “actos” de rendición de cuentas corresponden más bien a la “sociedad del espectáculo” como diría Lipovetsky, “sin la debida consideración de las necesidades o los costos públicos” (p. 79). La auditoría para las universidades públicas es realizada por la Contraloría Nacional de la República y sus entes departamentales; en las IES privadas algunos temas son objeto de control por parte de la Dirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio, pero no sobre el manejo de su presupuesto como tal, lo que debería realizarse habida cuenta que un porcentaje de sus ingresos devienen de las matrículas financiadas con presupuesto público.

En esta perspectiva, habría que crear “puentes” entre los órganos de control nacionales, territoriales y el ministerio, que presenten resultados de auditoría unificados e incorporados a la rendición de cuentas, tanto en lo público como en lo privado. Si bien el portal único de contratación colombiano, es un mecanismo para fomentar la transparencia en lo público, habría que destacar grupos especiales para el monitoreo de la educación superior pública y privada, que publique información mensual sobre los costos, tema que hasta hoy ha sido tangencialmente tratado por las autoridades nacionales del sector, ya que, por ejemplo, en el modelo vigente para la asignación y distribución de los recursos en lo público avanza hacia un índice compuesto de efectividad, que no hace suficientemente transparente el costo unitario y homogeneiza la medición lo que puede causar distorsión en los resultados del modelo.

Por otra parte, frente al tema de la composición y funciones de los Consejos Superiores “para garantizar una adecuada representación del interés público, y no solo de los grupos institucionales” (p. 81), el estudio no profundiza en absoluto, aparte de esta observación. Sin embargo, es necesario que los Consejos Superiores o Directivos de los sectores público y privado, rindan cuentas al gobierno nacional y a la sociedad en aspectos que vayan más allá del cumplimiento de la misión de la institución, su transparencia o su correspondencia con las políticas y planes nacionales. Deben rendir cuentas, en mi concepto sobre 3 aspectos particulares:

- a. Tasa de egresados, empleabilidad o creación de empresa real de los mismos, por cohorte y personalizada, con indicadores que permitan hacer el seguimiento del egresado por lo menos durante 5 años posteriores a su egreso. Es importante aquí tener en cuenta, que no se trata de dar la cifra global de egresados y egresados empleados o que trabajan independientes, sino hacer énfasis en la información relacionada sobre si están trabajando sobre su área de conocimiento o no.
- b. Ejecución presupuestal, enfatizando en los Costos unitarios por programa
- c. Deudas de los egresados por becas-crédito de ICETEX o de cualquier otra fuente de financiación y amortización de deuda por estudiante, por cohorte.

Del cruce de estas variables se puede alimentar el gobierno, el currículo y la sociedad. Nótese que hasta ahora el registro calificado y aún el proceso de acreditación de alta calidad, da más cuenta de los indicadores de entrada del proceso, que de los de salida. Por eso la rendición de cuentas debe estar concentrada en los resultados y desempeño de la IES.

Marco Nacional de Cualificaciones

El equipo evaluador recomienda que el Ministerio de Educación Nacional u otra entidad reconocida solicite una revisión externa y fidedigna sobre la oferta y la demanda de graduados de educación superior de todos los niveles. Esta revisión deberá tener en cuenta los índices de empleo y los niveles de ingresos relacionados con el campo de estudio y el nivel de titulación. (p. 77)

Estando de acuerdo con que “En general, la progresión hacia los niveles superiores se ve limitada por falta de un Marco Nacional de Cualificaciones, de transferencia de créditos y de acuerdos de colaboración entre diferentes instituciones de educación superior”.

La existencia de un MNC hace que el significado de las cualificaciones sea mucho más transparente para los estudiantes y los empresarios, y permite a los estudiantes moverse libremente entre instituciones y niveles, a sabiendas de que van a recibir el crédito correspondiente al estudio anterior (siempre que se haya elaborado e implementado un sistema de transferencia de créditos eficaz junto con el MNC). (p. 75).

Al respecto, un estudio interesante de la Universidad del Rosario propone “fortalecer el sistema de acreditación de calidad de la Educación Superior, diferenciando los parámetros en formación técnica de los de formación universitaria y desarrollar un marco de Cualificaciones para la formación Vocacional y Universitaria claramente diferenciadas. La acreditación de carreras Universitarias debe estar armonizada con estándares internacionales. La acreditación de Institutos de formación profesional se debe acreditar de acuerdo a adaptación del currículum al marco de cualificaciones”.

Esta propuesta puede disminuir la tensión entre un enfoque de corte eficientista y otro más social y equitativo.

Sistema de Incentivos

Desde la escuela de economía institucional, los incentivos son las medidas más importantes para estimular la calidad, la eficiencia y la equidad. Pero un sistema de incentivos también puede dar señales equivocadas. ¿Cuál es el incentivo para acreditarse? ¿Qué se logra con la acreditación, aparte del reconocimiento público de la calidad del programa o de la institución? Y, en suma ¿Qué es lo que se premia?

El estudio de la OCDE plantea que:

Pueden crearse incentivos financieros y de otro tipo para fomentar la colaboración entre instituciones de diferentes tipos cuya finalidad es cooperar para ofrecer una escala de cualificaciones o de ciclo propedéutico, sobre todo en las nuevas áreas relacionadas con la tecnología (p. 76).

... En una serie de reuniones, se mostró cierto escepticismo sobre la voluntad del personal de las universidades públicas para poner en práctica estos proyectos (los PEI), dada la ausencia de incentivos en el sector público y la creencia generalizada de que la gestión universitaria es mucho más eficiente en el sector privado. (p. 170)

Aparte de incentivos financieros asignados a la oferta, podrían mejor asignarse a la demanda a través de por ejemplo, volver la transparencia de los sistemas de información, como una regla del juego que proporcione a los estudiantes y a los consumidores la información que necesitan para tomar buenas decisiones educativas. En esta línea varios estudios plantean alternativas como:

- Las instituciones estarán obligadas a revelar el costo total de sus programas, el índice de reembolso de los préstamos, el índice deuda-ingresos de los graduados y otra información crítica al consumidor para ayudar a los estudiantes a elegir el programa de empleo remunerado más adecuado.
- Desarrollo de programas departamentales de becas y subvenciones para los estudiantes que deseen ingresar a una IES que ha logrado los resultados esperados en términos de calidad, eficiencia y pertinencia. Los estudiantes sabrían así, que también tienen la oportunidad de ingresar a una IES de alta calidad, independientemente de su estrato social.

- Asegurar que las nuevas medidas protejan de la mejor manera posible a los estudiantes y a los contribuyentes poniendo en la mira a las IES con los peores resultados y el apoyo a las IES que mejor preparan a sus graduados para el éxito en el mundo laboral.
- Algunos países también han utilizado incentivos negativos para mejorar el tiempo necesario para finalizar los estudios, por considerar que la educación subvencionada no ayuda a motivar a los estudiantes a graduarse a tiempo. En varios Estados federales alemanes, por ejemplo, los estudiantes que tardan más de dos años adicionales en titularse tienen que pagar las llamadas “tasas de largo plazo” como factor de disuasión. (pp. 317-318)

Internacionalización del Sistema de Educación Superior en Colombia

En materia de internacionalización el estudio hace un “sobrevuelo” que dificulta tener respuestas más pertinentes a preguntas como: ¿Cuáles son las políticas públicas que dirigen el sector de la Educación Superior en materia de internacionalización? ¿Será este proceso una vez más aleatorio, guiado por intereses de pequeñas comunidades o responderá a los intereses prioritarios del bien común y el interés colectivo?

El estudio de la internacionalización está tradicionalmente relacionado con la movilidad de estudiantes y docentes y con el dominio del inglés como lengua extranjera y con la posibilidad de “añadir una dimensión internacional significativa al plan de estudios de todos los programas” (p. 204); esto último ya es practicado en el país por universidades privadas con población estudiantil perteneciente a los estratos 4, 5 y 6, y sería viable, de crear incentivos o subvenciones para beneficiar a los estudiantes con serias limitaciones económicas y que los costos no recaigan sobre los estudiantes y sus familias, haciendo más costosa aún la educación. El equipo evaluador propone el Ministerio de Educación Nacional “crear mecanismos para incentivar la incorporación de la dimensión internacional a los procedimientos ordinarios de admisión de los programas académicos y en el Registro Calificado para Programas de Educación Superior... (p. 237), lo cual va en la misma línea de lo hasta aquí expuesto.

Un vacío en el examen de la internacionalización realizada por el equipo evaluadores la presencia de proveedores e inversionistas extranjeros, cuyas reglas del juego no son están claramente establecidas. Este análisis si corresponde al estudio de los mercados de educación superior, que supera la concepción de las relaciones Internacionales, como relaciones entre gobiernos y pasa al plano de las transnacionales educativas como relaciones en las cuales los estados juegan un rol más bien pasivo. Desde 2004, que ASCUN realizara el análisis de proveedores extranjeros en el país, no hay otro estudio que permita inferir cuál es el avance en términos de captación de mercados, la calidad de sus titulaciones, etc., dejando a los estudiantes expuestos a engaños y transacciones fraudulentas realizadas en nombre de la educación bajo intereses estrictamente particulares.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el proceso de internacionalización no solo tiene alcances en términos de mejoramiento de la calidad. También es de gran trascendencia en términos de responsabilidad social de las IES y del mismo estado, como lo plantea Vidal (2009), porque se puede convertir en un brazo extenso del estado en el extranjero, en términos de:

- Afianzar el **derecho a la educación**, proporcionando acceso a la prestación de los servicios educativos para los connacionales en el mundo.
- Contribuir a **arraigar las raíces identitarias** de los connacionales en zonas de frontera y en el exterior y el manejo de la inter y la multiculturalidad.
- Insertar en forma creativa y crítica al currículo las tensiones del mundo actual y actualizarlos con criterios de movilidad de créditos internacional
- Ofrecer a los estudiantes una formación actualizada y pertinente preparándolos para un **desempeño profesional e investigativo en un contexto nacional, local y global**.
- Desarrollar **estrategias de fondeo internacional** para subsidiar las matrículas de población en situación de vulnerabilidad.
- **Generar nuevos conocimientos** en un entorno global, con proyectos y grupos de investigación en interacción permanente con la comunidad científica internacional.
- **Ensanchar las capacidades** en ciencia, tecnología e innovación de la institución y del país.
- **Incorporación remota** de los “cerebros fugados” a la generación de conocimiento y solución de problemas.
- Contribución a la creación de capacidades de país y de capital intelectual con la construcción de una ciber-infraestructura científica nacional, conectada a través de redes de construcción, generación y apropiación social del conocimiento

La internacionalización de la educación así planteada, obedece a los siguientes Principios:

- Solidaridad global extendida.
- Gobernabilidad migratoria
- Soberanía Social

En esta perspectiva, también sería interesante que a nivel ministerial se considere, lidere o acoja la iniciativa para la creación de un *Espacio Común de Educación Superior para América Latina y El Caribe*, propósito planteado desde inicio de siglo que no ha tenido el avance esperado.

Bajo las anteriores consideraciones, el *Programa Nacional para el Asesoramiento sobre Internacionalización a Instituciones de Educación Superior*, dirigido por el Ministerio de Educación Nacional, en colaboración con un grupo de universidades acreditadas, tendría unos objetivos más amplios de los que se ha fijado (permitir la

internacionalización de las instituciones y promocionar el sistema colombiano de educación superior en el exterior.

Por último en este tema, el equipo evaluador de la OCDE, desde la aserción “el esfuerzo de internacionalización en el campus solo resulta útil si contribuye a la consecución de los objetivos principales de la educación superior”... deja planteadas interesantes preguntas para el debate posterior, tales como: ¿Cuál es la relación entre el hecho que los egresados universitarios dominen una segunda lengua y su preparación general para el mundo laboral? ¿De qué manera contribuye el recibir a expertos y estudiantes extranjeros en el campus al aumento de la conciencia internacional de los estudiantes y del personal académico? ¿Qué ventajas conlleva para los programas académicos nacionales la creación de dobles titulaciones en colaboración con otras instituciones extranjeras? Estas son algunas de las preguntas que deben plantearse tanto en las esferas gubernamentales cuando establezcan programas encaminados a fomentar la internacionalización de la educación superior como en los procesos institucionales de toma de decisiones. (p. 233)

Observaciones finales

Advirtiéndome que no tengo conocimiento del objeto de contratación del estudio, si llama la atención que este deja “en vilo”, aspectos que deberían haber sido clarificados por el mismo equipo evaluador tales como:

1. **Revisar la distribución desigual de los subsidios** (la negrilla es nuestra). Suelen variar ostensiblemente los aportes de los recursos públicos a disposición de las diferentes instituciones, y por lo tanto la asequibilidad de los estudios de educación superior que ofrecen a los estudiantes. (p. 18).
2. **Parece** (la negrilla es nuestra) que el número de instituciones de nivel superior ha aumentado en tanto (sic) en el sector público como privado, mientras que el número de instituciones tecnológicas y técnicas (TyT) orientadas a la preparación para el mercado laboral ha disminuido. Pero **no queda claro** (la negrilla es nuestra) si algunas instituciones TyT han cerrado o si han sido absorbidas por instituciones mayores, o si han tenido una “expansión de su misión” y se han convertido en instituciones de alto nivel. (p. 36)
3. También existen **algunos** (la negrilla es nuestra) programas superiores “virtuales”, que ofrecen 80% de su contenido o más en línea, disponibles tanto en pregrado (incluido TyT) como en posgrado. El gobierno colombiano está comprometido con que más instituciones ofrezcan opciones de formación en línea como un medio para incrementar la participación de estudiantes en zonas remotas. En **2009** (la negrilla es nuestra), 36 instituciones ofrecían estos programas con más de 4 000 estudiantes matriculados.
4. **No está tan claro** (la negrilla es nuestra) que el número de cupos de educación superior previstas para 2014 esté en línea con las cifras de aspiración y demanda

de los estudiantes. ¿Adónde desean ir los estudiantes? ¿Están logrando acceder a los centros que prefieren? El equipo no tiene conocimiento de ningún estudio reciente que arroje datos al respecto; por tanto, cabe preguntarse qué podemos deducir de la tendencia de las solicitudes y admisiones. (p. 106)

5. El MEN/SNIES no tiene forma de identificar y restar los candidatos duplicados ni los que incumplían claramente los requisitos de acceso. **No está claro** si las cifras del SENA están incluidas. (En 2011, solo el 13% de los candidatos se matriculó en programas TyT del SENA, pero, una vez más, esta cifra incluye duplicados, ya que es posible solicitar la matrícula en más de un programa.) (p. 94).
6. ... en los análisis del SPADIES para determinar las causas de la deserción académica. Aunque este sistema puede discernir con razonable eficiencia entre el 50% inferior de la población (0-2 veces el salario mínimo), el siguiente 40% (3-5 veces el salario mínimo) y el 10% superior, **es necesario realizar una profunda conversión de estos datos** para que sean comparables con los quintiles o deciles de renta que suelen utilizarse en otros países. (p. 113)
7. **No hay estadísticas disponibles del MEN-SNIES** que muestren los índices de participación en educación superior por departamento de residencia u origen [...] El equipo de análisis **supone** que, o bien los egresados de esas regiones carecen de los medios y/o el transporte necesario... (p. 113)
8. Existen grandes disparidades entre las regiones en cuanto a la tasa de cobertura. Sin embargo, para realizar una evaluación completa de su impacto en la equidad **son necesarios más datos de los que posee el equipo.** (p. 145)
9. A pesar de poder examinar únicamente un período de tiempo muy limitado y de **carecer de datos** sobre los egresados del SENA, **el equipo trató de utilizar los datos del OLE** para analizar la inserción al mercado laboral de los recién egresados por título, disciplina y región.

Elizabeth Vidal Arizabaleta
Consejo Nacional de Educación Superior
Representante de la Comunidad Académica
Bogotá, Febrero 27 de 2013