

Resumen Ejecutivo

Colombia

I. Contexto

En los últimos veinte años la Educación Superior en Colombia se ha fundamentado y realizado en torno al desarrollo de los derechos, principios y valores que consagra la Constitución Política, en la que se reconoce la educación como “un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”, a través de la cual se busca “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”¹.

La Carta Constitucional considera la educación como parte de la naturaleza del Estado y delega en el Presidente de la República la responsabilidad de velar por su calidad en todos los niveles. Los campos de acción del Estado en el ámbito de la educación superior son el fomento y la suprema inspección, control y vigilancia del servicio público de la educación². Dichas funciones, son ejercidas por el Ministerio de Educación Nacional, el cual cuenta con los dispositivos que le permiten cumplir con esta responsabilidad y salvaguardar la fe pública de los ciudadanos.

La prestación del servicio público de la Educación Superior está a cargo de instituciones de educación superior legalmente constituidas y autorizadas para tal fin por el Ministerio de Educación Nacional. Para ellas, la Carta Política consagra la “autonomía universitaria”³; la cual les reconoce los derechos a modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores y admitir a su alumnos, establecer el régimen de uno y otros, aplicar y arbitrar sus recursos para el cumplimiento de su misión y de su función institucional⁴. Sin embargo, las instituciones de origen departamental o municipal de carácter técnico y tecnológico tienen una autonomía financiera restringida.

En este marco constitucional, el MEN sustenta, y así lo plasmó recientemente en un anteproyecto de reforma legislativa, que en el país existe “un Sistema de Educación Superior”⁵ el cual está conformado por las instituciones de educación superior y el propio Ministerio, e interactúa, para el logro de los propósitos ya señalados, con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Sistema Nacional de Competitividad, las instituciones de educación media, el Sistema de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, las asociaciones que regulan el ejercicio profesional, el sector productivo y las organizaciones sociales afines a la educación superior.

¹ Constitución Política de la República de Colombia. Artículo 67.

² *Ibíd.* Artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 23. Ley 30 de 1992. Artículo 31.

³ Constitución Política de la República de Colombia. Artículo 69.

⁴ Ley 30 de 1992. Artículo 28

⁵ Ministerio de Educación Nacional. Anteproyecto de reforma de la Ley 30 de 1992. Artículo 9. Julio de 2011.

Para el ejercicio de sus funciones, el MEN opera a través del Viceministerio de Educación Nacional y sus organismos de coordinación, a saber:

- El Consejo Nacional de Educación Superior, CESU
- El Consejo Nacional de Acreditación, CNA
- La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES
- El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES
- El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, FODESEP

Además de estos organismos, están el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, COLCIENCIAS, como organismos adscritos el primero, al Ministerio de Educación Nacional; y el segundo, al Departamento Nacional de Planeación.

A su vez, y en desarrollo de una política de calidad, el MEN ha constituido el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, cuyos objetivos “van orientados a que las instituciones de educación superior rindan cuentas ante la sociedad y el Estado sobre el servicio educativo que prestan, provean información confiable a los usuarios del servicio educativo y se propicie el auto examen permanente de instituciones y programas académicos en el contexto de una cultura de evaluación. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad está conformado por tres componentes relacionados entre sí: información, evaluación y fomento”⁶.

Para ello, el Estado provee información a través de cuatro sistemas:

- **Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)**, el cual se define como el conjunto de fuentes de información, procedimientos, actores de datos, organizados para brindar a la sociedad, la comunidad académica, el Estado y demás actores, información actualizada, completa y oportuna sobre las instituciones de educación superior.
- **Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad (SACES)**, el cual contiene información sobre los programas académicas y los procesos de registro calificado y acreditación.
- **Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES)** que da cuenta de los niveles de deserción del pregrado en el país y permite obtener estadísticas sobre la misma, identificar los riesgos que llevarían a un estudiante a abandonar sus estudios y hacer seguimiento y evaluación a las estrategias diseñadas para evitar este problemas
- **Observatorio Laboral para la Educación (OLE)**, que tiene como función principal hacer un seguimiento al desempeño y ubicación laboral de los egresados de los distintos programas de Educación Superior del país; también, señalar las necesidades del mercado que provean las bases para la planeación y prospectiva del sector.

De igual forma, contempla los siguientes mecanismos orientados a evaluar instituciones, programas de pregrado y posgrado, y estudiantes:

⁶ . Ministerio de Educación Nacional. *Sistema de Educación Superior*. Disponible en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235585.html>. Julio 2011.

- **Reconocimiento de personería jurídica.** Las instituciones son evaluadas por el MEN al momento de su creación; para ello, deben demostrar el cumplimiento de los requisitos contemplados en el Decreto 1478 de 1994, en el caso de las instituciones privadas, y en la Ley 30 de 1992 para las públicas, exceptuando la Universidad Nacional por tener una Ley Orgánica Especial.
- **Acreditación Institucional** (a cargo del C.N.A), de naturaleza voluntaria. La evaluación de la calidad en este nivel se concentra en las instituciones como un todo, así como, en su capacidad de gestión, en el cumplimiento de su misión e impacto social, en relación con unos óptimos de calidad.
- **Registro Calificado** (a cargo de la por la CONACES) hace referencia a la evaluación obligatoria de los requisitos básicos para la creación y funcionamiento de programas, los cuales se establecen en la 1188 de 2008 y el Decreto 1295 de 2010.
- **Acreditación de Programas** (a cargo del C.N.A), de naturaleza voluntaria, busca determinar si un programa de pregrado, maestría o doctorado cumple con las exigencias de alta calidad establecidas por las comunidades académicas y, evalúa además su coherencia con la naturaleza y los fines de la institución.
- **Pruebas Saber** (a cargo del ICFES), de naturaleza obligatoria. Para ser admitidos a la educación superior los aspirantes son evaluados con las pruebas SABER 11 y en la última etapa de su formación, son evaluados mediante las pruebas SABER - PRO. Estas pruebas, valoran el aprendizaje y las competencias adquiridas por los estudiantes al finalizar su proceso educativo.

Mediante el fomento, el MEN ofrece a las instituciones de educación superior, asistencia técnica en procesos de evaluación, acompaña planes de mejoramiento, desarrolla proyectos enfocados a mejorar merar condiciones específicas de calidad y promover la pertinencia de la oferta académica.

II. Resultados

a) Sistema de educación superior

- Institucionalización y funcionamiento del trabajo AQ

Como ya se indicó en Colombia, los procesos de Aseguramiento de la Calidad están consagrados legalmente y regulados por una abundante normatividad y resulta clara su influencia en las decisiones gubernamentales.

Los actores consultados tienen una opinión unánime sobre los impactos positivos, que en la cultura del mejoramiento continuo, se han generado a partir de la institucionalización de los distintos mecanismos de aseguramiento por parte del Estado.

El trabajo adelantado también evidenció que la agencia que se encarga de los procesos de acreditación de alta calidad, Consejo Nacional de Acreditación (CNA), goza del reconocimiento de la comunidad académica.

Una consideración sobre los discursos manifestados por el ente estatal y la agencia acreditadora muestra que se caracterizan por la expresión de una necesidad de mejorar los organismos de control, vigilancia y cumplimiento. A su vez, en relación con el discurso frente a los roles, el Estado se identifica como un ente de regulación y vigilancia, en tanto la agencia acreditadora aparece como responsable del acompañamiento y promoción del proceso de aseguramiento de calidad.

- Información sobre el sistema de educación superior.

Se observa una mejora notable en la cualificación de los sistemas de información que sobre la educación superior maneja el Ministerio de Educación Nacional (MEN), ésta podría ser atribuida en parte al fortalecimiento de los mecanismos de aseguramiento de la calidad.⁷

- Internacionalización del trabajo AQ

El trabajo realizado no muestra evidencias de efectos significativos de la institucionalización de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en la internacionalización de estos procesos y de las IES.

- Rol del Estado

Tal como se ha señalado la existencia de un marco regulatorio no exento de debilidades, ha contribuido a estimular la cultura de calidad en las instituciones de educación superior. Empero, se observa que los procesos de aseguramiento de la calidad en el país tienden a volverse complejos y a requerir mucho apoyo operativo por parte de las instituciones para atender los diversos mecanismos, tales como Registro Calificado, Acreditación, Saber Pro, etc.

Resultó notorio en las consultas realizadas, el señalamiento de una pérdida de confianza en la calidad de los pares evaluadores, la consideración de que los tiempos de respuesta de la agencia acreditadora son muy demorados y la falta de claridad acerca de los criterios que se tienen para otorgar la acreditación, pues se observa ambigüedad en su aplicación y en los niveles de exigencia.

⁷ La descripción de los mismos se realizó en la primera sección Contexto

- Mecanismos de articulación horizontal y vertical

Uno de los aspectos más observados como una debilidad en las consultas efectuadas fue la carencia de una clara articulación entre los distintos mecanismos de aseguramiento de la calidad, especialmente en lo que se refiere a los requisitos mínimos para ofertar un programa y las condiciones que se han establecido para lograr la acreditación de alta calidad. Tampoco hay herramientas que permitan concretar sinergias con los resultados que se obtienen en las llamadas pruebas de estado tanto las de ingreso a la educación superior, como las que se aplican al finalizar los estudios de pregrado denominadas antiguamente Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES), hoy SABER PRO.

Los consultados opinan que el proceso de acreditación en sí mismo no es suficiente para propiciar una mayor integración de servicios entre instituciones.

- Conciencia pública sobre la calidad, relaciones públicas, marketing

El estudio realizado no ofrece mayores evidencias al respecto. Parecería que miembros de algunos grupos de interés consultan los resultados de los procesos de aseguramiento.

No hay en el país una forma coherente e ilustrada de transmitir la información sobre los resultados de los procesos de aseguramiento de la calidad a la opinión pública, por lo que a veces las noticias tienen un tinte sensacionalista y no resultan muy ajustadas a la realidad.

b) Gestión institucional

- Institucionalización de mecanismos y procesos AQ

Se observa un consenso en términos de que los procesos de aseguramiento de la calidad generan políticas institucionales orientadas al mejoramiento continuo y favorecen cambios en las IES, brindando calidad, eficiencia y seguridad a la comunidad universitaria y al público en general.

Otro efecto es que proporcionan soporte a otros procesos de calidad o de control, como son por ejemplo las certificaciones ISO y los procesos de auditoría; también se ha favorecido la creación de unidades que soportan los procesos de AQ en las instituciones.

Fue bastante unánime la opinión de que el trabajo en aseguramiento de la calidad fomenta la participación de la comunidad educativa en los procesos de autoevaluación, contando también con los aportes de egresados y empleadores, los directivos consultados muestran una preocupación especial por asegurar una adecuada participación del estamento estudiantil.

Sin embargo, en ocasiones se asume la acreditación como un encargo especial a algunos docentes que puede o no hacer parte de su carga, con el riesgo de convertirse en una tarea adicional y no en un proceso participativo.

Un aspecto que es necesario destacar es el papel que cumplen los directores o coordinadores de programas, ya que los resultados obtenidos muestran que tienen un rol sustancial, al actuar como una especie de “bisagra” entre las demandas que plantea el Estado y las directivas de la institución, y las necesidades evaluativas y posibilidades de autorregulación de los programas académicos.

Se identifican como debilidades los sistemas de seguimiento a las propuestas de mejoramiento y al desempeño institucional. No fue posible establecer con claridad el impacto de los procesos de aseguramiento de calidad en la cualificación del cuerpo profesoral.

Los egresados manifiestan de forma mayoritaria que no conocen la información y no identifican claramente impactos del aseguramiento de la calidad en el mejoramiento de los procesos formativos.

- Desarrollo de sistemas de información

Uno de los efectos que se reconocen como producto de los procesos de aseguramiento de calidad es el mejoramiento de los sistemas de información en las instituciones. Dichos efectos pueden identificarse en dos aspectos: modernización del hardware y del software orientados a garantizar una mayor integración de sistemas y una mejor calidad de la información, pero también hay avances en el uso de la información con un sentido estratégico y como soporte para la toma de decisiones.

A pesar de estos progresos una proporción importante de los estudiantes y egresados consultados no tienen un conocimiento sobre los mecanismos que visibilizan el AQ, como son los resultados de los procesos de acreditación o certificaciones de calidad de las universidades.

- Gestión, gobierno y administración de las IES y sus programas

Se observan cambios positivos en los procesos de planeación institucional y en el uso con fines estratégicos de la información. Empero, conviene subrayar que se identifican falencias en los mecanismos de seguimiento a las propuestas de mejoramiento producto de las autoevaluaciones y su articulación con los procesos de planeación.

- Gestión docente institucional

Se observa una mejora en la asignación de los recursos destinados a la docencia, una disminución en la carga administrativa de los docentes, y cambios positivos en la valoración de la docencia como consecuencia de transformaciones en la calidad de la misma.

Los procesos de aseguramiento de la calidad han favorecido las revisiones curriculares y una actualización de los diseños de los planes de estudio que apoyados en el sistema de créditos académicos benefician la flexibilidad de los mismos y la autonomía de los estudiantes. Se encontró que dichos cambios puede implementarse con mayor facilidad en las instituciones de origen privado.

- Gestión del cuerpo profesoral

A través del estudio fue posible identificar cambios positivos en los programas de formación docente, en la evaluación de los profesores y en los planes de mejoramiento de la docencia. También hay indicios de que se han incrementado las partidas orientadas a invertir en la cualificación y ampliación de la planta profesoral.

Se observan interpretaciones ambiguas en relación con las exigencias de que los profesores obtengan títulos más avanzados, ya que no siempre dichos títulos se adecuan al área de conocimiento propia de los distintos programas.

- Gestión administrativa y financiera

También se registran efectos positivos del aseguramiento de la calidad en una mayor articulación de los distintos niveles académicos y administrativos de las instituciones, así mismo se identifica una mejor distribución en la asignación de los recursos financieros, principalmente en las instituciones privadas y en la adecuación y mejora de la planta física de las universidades.

Las instituciones de origen público señalan la presencia de algunas limitaciones en recursos para atender debidamente los requerimientos que resultan de la aplicación de los procesos de AQ.

- Participación de grupos de interés en procesos AQ

No se pudieron identificar evidencias muy significativas relacionadas con este aspecto. Tal vez se podría rescatarse el fortalecimiento de las comunidades académicas a través del uso del par académico colaborativo, que aporta una mirada calificada sobre la calidad de instituciones y programas.

c) Gestión de la docencia

- Perfiles de egreso, planes de estudio, currículo

Se constató un mayor conocimiento de las exigencias que plantea el mercado laboral y de su influencia en la organización de los planes de estudio.

Tal como ya se ha destacado es claro un impacto en el mejoramiento de los currículos gracias al fortalecimiento de su componente investigativo, la flexibilización de cara a afrontar los retos de la internacionalización, y la articulación y continuidad de los programas del pregrado al postgrado. También se observan modificaciones producto de la obligatoriedad para el manejo de una segunda lengua.

Empero los estudiantes reportan una escasa participación en los procesos de mejoramiento de los programas.

- Análisis de información sobre progresión y logros

Aunque hay un reconocimiento por parte de los estudiantes de la calidad de la formación recibida, no se identificaron elementos que permitieran hacer aseveraciones acerca de avances en los mecanismos que permiten analizar la progresión y logros de los estudiantes.

- Evaluación de aprendizajes

La información recolectada no muestra cambios significativos en la revisión de los perfiles de egreso.

- Estrategias docentes

Se pudo observar un mayor interés por parte de los profesores por mejorar sus prácticas docentes y se identificaron incrementos en los recursos asignados a los procesos formativos, para la incorporación de recursos tecnológicos como apoyo al aprendizaje y el fortalecimiento de los recursos bibliográficos.

III.- Conclusiones Generales

A pesar de las dificultades para establecer con certeza los impactos de los procesos de aseguramiento de la calidad, es clara su influencia en las dinámicas institucionales que se reflejan principalmente en una mejora en la planeación, en los sistemas de información, en la organización curricular y en la cualificación de la actividad docente. Las instituciones de origen privado tienen una mayor posibilidad de realizar cambios y de destinar recursos para posibilitar su implementación.

De manera más concreta es posible señalar las siguientes conclusiones:

- En la práctica, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad propuesto por el Estado, no ha logrado concretarse como tal ya que no hay canales de comunicación, retroalimentación y sinergias entre los diferentes mecanismos propuestos.
- Se han ido multiplicando las exigencias de información solicitada por el Ministerio de Educación Nacional, empero dicha información no es un eje articulador para la toma de decisiones de política (incentivos o sanciones), ni articula las decisiones estatales con las decisiones institucionales.
- Se observa un leve incremento en la contratación de profesores de planta, que parece que no transforma sustancialmente el perfil del cuerpo docente.
- Los procesos de aseguramiento de la calidad no parecen tener mayor incidencia en aspectos tales como internacionalización, gobernabilidad y estructuras organizativas.

IV.- Relevancias de los resultados

En este aparte se señalan algunas acciones de mejoramiento que sería indispensable implementar para aumentar los efectos positivos de los procesos de aseguramiento de la calidad.

- Para los organismos gubernamentales, se recomienda:
 - Establecimiento de un marco regulatorio mínimo, menos prolijo en normas pero con una mayor capacidad de impacto.
 - Articulación en un verdadero sistema de los distintos procesos y mecanismos de aseguramiento de la calidad que existen en el país.

- Orientación hacia acreditaciones internacionales que involucren estándares internacionales de calidad y jalonen el desarrollo institucional.
 - Establecimiento de incentivos que faciliten el mantenimiento de los niveles de calidad.
 - Realización de campañas educativas orientadas a mejorar el uso que el público hace de los resultados de los procesos de aseguramiento de la calidad.
 - Identificación de mecanismos asertivos de divulgación en medios de comunicación y fortalecimiento de los mismos.
- Para las Instituciones de Educación Superior
 - En el ámbito de la planeación institucional
 - ✓ Fortalecimiento de los indicadores de desempeño y seguimiento.
 - ✓ Necesidad de asociar de manera más estrecha las propuestas de mejoramiento producto de la autoevaluación con la planeación institucional.
 - ✓ Consolidación de la capacidad de autorregulación y auto-examen.
 - ✓ Fortalecimiento de los sistemas de información y uso de la información con propósitos de proyección institucional.
 - ✓ Consolidación de los esquemas de participación de la comunidad educativa y fortalecimiento de los mecanismos de difusión de los resultados de los procesos de aseguramiento de la calidad.
 - ✓ Revisión y ajuste de los criterios y procesos de AQ para que estos obedezcan tanto a los cambios del contexto como institucionales.
 - En el ámbito de la gestión docente
 - ✓ Diseño de estrategias que permitan dar cuenta de la progresión y logros de los estudiantes y establecimiento de mecanismos para la evaluación de aprendizajes.
 - ✓ Consolidación de las estrategias institucionales para la cualificación de programas.
 - Para la agencia de acreditación
 - Revisión periódica de los criterios y los modelos de AQ con el fin de ajustarlos a los cambios de contexto nacional e internacional y a las nuevas realidades institucionales.
 - Reestructuración de los procesos de renovación de la acreditación tanto de programas como institucionales para que se facilite dar cuenta precisa de los estándares de calidad alcanzados.

- Generación de mecanismos asertivos para la divulgación de los resultados de los procesos de AQ e información a los medios de comunicación la importancia que tienen dichos procesos.
- Fortalecimiento de los esquemas de fomento y capacitación.
- Reestructuración de los programas de inducción orientados a los pares académicos con el propósito de asegurar una mayor pertinencia en la labor que desempeñan.
- Fortalecimiento de los esquemas de gestión para que puedan brindar respuestas efectivas y eficientes a las solicitudes presentadas por las IES.