

Políticas públicas y calidad en la educación superior en Colombia

Gloria Almeida Parra¹

Tulio Ramírez²

Resumen. Se realiza un inventario de las políticas públicas en educación tendientes a lograr la calidad en la educación superior en Colombia. En primer lugar, se exponen las leyes y normas que regulan la educación en Colombia, así como las políticas públicas educativas que persiguen el aseguramiento de la calidad en la educación superior. Se concluye destacando el hecho de que la calidad no se improvisa ni se accede a ella solo con el acopio de los recursos financieros o de la buena voluntad de sus administradores. Es una tarea de largo alcance que requiere esfuerzo, compromiso, constancia y objetividad en el desarrollo de cada uno de los quehaceres en la educación, que destaca la actuación de las instituciones de educación superior, por un lado, y de las autoridades gubernamentales, por el otro, sin dejar de lado los demás actores, cuyo papel es fundamental desde la formulación hasta la ejecución de una política pública.

Palabras clave: políticas públicas, educación superior, calidad, evaluación.

Abstract. An inventory of public policies in education meant to achieve quality in Colombian Higher Education is executed. Firstly, the laws and rules that regulate Colombian education are presented, as are the educational public policies that pursue the assurance of quality in Higher Education. The conclusions emphasize the fact that quality cannot be improvised nor can it be gained solely by the gathering of financial resources or through the good will of their administrators. It is a task of great length that requires effort, compromise, perseverance, and objectivity, in the development of each of the chores pertaining to education, stressing the role of Higher Education Institutions on one hand, and that of governmental authorities on the other, without overlooking the additional actors, whose role is fundamental from the formulation to the execution of a public policy.

¹Contadora Pública. Doctora en Educación. Coordinadora Académica, Facultad de Comunicaciones, Artes y Diseño, Universidad de Santander. Investigadora del Grupo Centro de Investigaciones de Mercadeo y Publicidad –CIMEP-, y del Grupo Compromiso Integral con el Aseguramiento de la Calidad: CIA-QUALITY, Universidad de Santander, Colombia. galmeidaparra@yahoo.com

²Sociólogo. Abogado. Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación. Coordinador del Doctorado en Educación. Gerente de Desarrollo Docente y Estudiantil del Vicerrectorado Académico. Coordinador de la Línea de Investigación sobre textos escolares del Doctorado en Educación. Universidad Central de Venezuela, Venezuela. tuliorc1@gmail.com

Keywords: public policies, higher education, quality, evaluation.

Introducción

Colombia no ha sido indiferente a los esfuerzos que en la mayoría de los países latinoamericanos se han llevado a cabo para mejorar la calidad de la educación superior. La globalización y la llamada *sociedad del conocimiento* han obligado a los gobiernos a revisar a fondo la educación superior. Atrás quedó el debate de la masificación de la educación. Si bien es importante la inclusión y las políticas para garantizar que cada vez sean más los que tengan acceso a la educación superior, si esta no se imparte con calidad, al final del camino los países tendrán un ejército de profesionales sin las competencias mínimas para afrontar con probabilidades de éxito un mercado laboral cada vez más internacionalizado y exigente.

A partir de 1995, las autoridades educativas de Colombia se propusieron delinear un conjunto de políticas públicas para todo el sector educativo. En ese sentido, se adelantaron planes tendientes a mejorar la calidad de la educación en todos los niveles. El concurso de los actores involucrados en la educación hizo posible lograr consensos importantes que se tradujeron en planes, programas y acciones evaluables en el tiempo, con miras a hacer de la educación colombiana una referencia internacional por su calidad.

A lo largo de este artículo se expondrán las principales características de algunas de las políticas públicas educativas adelantadas en Colombia a partir de los lineamientos establecidos por la Constitución Nacional de 1991, la Ley General de Educación y el Plan Decenal de Desarrollo Educativo. Se espera que en los próximos años la educación superior colombiana arroje indicadores objetivos y verificables que permitan evaluar que el impacto de las políticas hoy implementadas sea efectivo para asegurar su calidad.

1. Las políticas públicas y las políticas públicas educativas

Una política pública es una línea de acción que apunta a satisfacer el interés público y tiene que estar dirigida hacia el bien común (Croce, 2001). No se trata solo de una enunciación de principios, sino de una línea de acción llevada a la ejecución. Constituye un curso de acción estable gerenciado por el Estado o el Gobierno con el objeto de resolver un área de problemas públicos relevantes mediante un proceso en el que deben participar agentes económicos, sociales, entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias transnacionales e incluso otros gobiernos. Además, una política pública es un proceso en el que intervienen diversos sectores sociales que compiten por los recursos del Estado; en general, obedece a consensos y disensos entre los grupos sociales. Las políticas públicas son el producto de tensiones sociales entre el proyecto dominante, o sea, quien se encuentra facultado legalmente para la toma de decisiones políticas, los grupos sociales que presentan demandas alternativas y diversos actores del contexto, llegando a no favorecer necesariamente a todos los asociados y a no siempre resolver sus problemas.

Según Vargas (1999), para definir una política pública se debe tener en cuenta una serie de decisiones, como la existencia de un problema que se amerita resolver, de una mejor manera de proceder, la legislación sobre el tema que se debe tratar, etc. Ahora bien, estas decisiones no son tomadas solo por el poder ejecutivo (cuando se trata de una democracia, por supuesto); se debe consultar con los diferentes actores involucrados en el área problemática de la cual se trate. Es decir que las acciones del Estado son el resultado de una serie de negociaciones, presiones e intereses de múltiples actores. Para el caso de la educación, por ejemplo, la política pública debe considerar las disposiciones de los organismos de crédito, los pactos o declaraciones suscritos ante la comunidad internacional, la propuesta gubernamental, los requerimientos de grupos o actores, como gremios o asociaciones profesionales, y, como es obvio, se deben tener en cuenta los recursos disponibles.

1.1. Las políticas educativas en las políticas públicas

Así, entonces, se asume que las políticas públicas son el conjunto de propósitos o cursos de acción que diseña e implementa un Estado para el desarrollo de un determinado sector o sistema social, expresados de manera explícita o tácita, en concordancia con el proyecto político de la sociedad como globalidad. Estos lineamientos los logra establecer el Estado a partir de negociaciones con los actores involucrados sobre lo que surten efecto estas decisiones, con el fin de legitimar y mantener la distribución de poderes existentes. El objetivo último de estas negociaciones es mantener un marco que garantice la gobernabilidad minimizando los conflictos. El sistema educativo no escapa a esta realidad, ya que la educación:

Forma parte de este proceso [governabilidad] y por lo tanto es sujeto de intervención a través del proyecto político que se diseñe. Esto implica que la educación como proceso social va a estar determinada por una elevada carga valorativa asociada a los productos esperados con la aplicación de las medidas contenidas en el proyecto político (Matute, 1993, p. 13).

Así, la educación de un país expresado en su sistema educativo es objeto de políticas públicas trazadas desde el poder público, las cuales se pueden cobijar bajo la denominación de *políticas educativas*. Estas no son otra cosa que las acciones que provienen del Estado para a) proveer los servicios educativos; b) garantizar la calidad de la enseñanza y los conocimientos adquiridos por los alumnos; c) establecer el marco normativo que ordene la actividad educativa tanto pública como privada; y d) incluir a la población en el sistema educativo formal. Estas, entre otras, son acciones propias de los gobiernos que inciden en la actividad educativa de los países. Autores como Feroso (1997) definen a la política educativa de la siguiente manera:

Con el nombre de “política pedagógica”, “pedagogía política” o “política educativa” (que de todas estas maneras se habla) se estudia la teoría y la práctica de la intervención del Estado en materia educacional, o las relaciones entre el Estado y la educación. La intervención del Estado puede ser directa, mediante la organización y la legislación escolar, que reflejan los

principios y fines educativos de la colectividad, o indirecta mediante el fenómeno de la cultura popular (p. 413).

Siguiendo a Feroso, se debe destacar que la política educativa se manifiesta de forma muy especial en los principios rectores de la educación pública. Otro rasgo importante a tomar en cuenta consiste en que la política educativa se refiere especialmente a la educación institucionalizada. Para comprender el sentido de este enunciado es imperativo delimitar algunas expresiones: educación informal, educación no formal y educación formal.

La educación informal es definida con regularidad como el proceso que dura toda la vida, por el cual cada persona adquiere y acumula conocimientos, capacidades, aptitudes y comprensión mediante las experiencias diarias y el contacto con su medio (López, 1998). La educación no formal es definida como toda actividad educativa organizada y sistemática realizada fuera de la estructura del sistema formal, para impartir ciertos tipos de aprendizajes a ciertos subgrupos de la población, ya sean adultos o niños. Finalmente, la educación formal es el sistema educativo institucionalizado, cronológicamente graduado y jerárquicamente estructurado que abarca desde la escuela primaria hasta la universidad (López, 1998).

Si bien es cierto que los principios educativos manejados por el Estado influyen en la incidencia que pueden tener las instituciones públicas sobre la educación informal y no formal, su impacto tendrá un carácter difuso, ya que el ámbito de acción resulta muy disperso. Las políticas educativas, en primera instancia, se formulan para orientar y regular la educación formal de un país. Sin embargo, dada la dinámica cambiante de los sistemas educativos, el radio de acción de las políticas educativas ha tendido a expandirse a la educación no formal, ya que esta se ha venido convirtiendo en un recurso alternativo en sociedades que no han podido consolidar la incorporación masiva de la población al sistema educativo formal.

Para Puelles (2004) el éxito de las políticas públicas para el sector educativo, a diferencia de las políticas públicas para otros sectores de la sociedad, no dependen exclusivamente de la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, ya que en su implementación entran en juego intereses de los diversos actores a los cuales está dirigida. Estos intereses eventualmente pueden entorpecer la eficacia de las medidas y acciones que los diferentes gobiernos intenten implantar para orientar el sistema educativo. Observemos lo que el autor señala al respecto:

Las políticas públicas se ejecutan normalmente por medio de las diferentes administraciones públicas. Sin embargo, hay políticas como las de educación que revisten una mayor complejidad: no solo intervienen en la ejecución los administradores de la educación y los inspectores correspondientes, sino que estas políticas exigen comportamientos activos de otros actores, tales como los directores escolares y, sobre todo, los profesores (p. 82).

A esta consideración habrá que agregar la injerencia de los padres y representantes de los alumnos quienes, en muchas oportunidades, han puesto resistencia a medidas gubernamentales que han pretendido imponer nuevas normas y procedimientos que afectan o desmejoran las condiciones establecidas.

Es evidente que las políticas públicas educativas no son de fácil implementación. La Administración debe, para su diseño y puesta en práctica, construir el mayor consenso posible con el fin de evitar resistencias y lograr de esta manera los objetivos establecidos a partir de los lineamientos que orientan la acción de gobierno. Para el caso de la educación superior la situación es igual de compleja. Diseñar políticas públicas que orienten el desarrollo de este tipo de educación amerita consensos (no siempre fáciles de lograr) sobre los diferentes tópicos y áreas con miras a impulsar su misión como formadora de recursos humanos con alta capacitación profesional y generadora de conocimientos científicos y tecnológicos que la sociedad requiere para mejorar su estándar de vida. Con el objetivo de lograr esta elevada misión se requieren políticas públicas para el sector que apuntalen la calidad. Desde esta óptica se analizará el caso colombiano.

2. La calidad de la educación superior en Colombia como objeto de políticas públicas

Para dar mayor claridad en el siguiente apartado, empecemos por traer una aproximación al término *calidad* y su aplicación en la educación. Este término es un concepto relativo que puede ser definido desde una perspectiva multidimensional, es decir, que depende en gran medida del marco contextual de un sistema determinado, de la misión institucional o de las condiciones o normas dentro de una disciplina dada. La calidad en educación abarca todas sus funciones y actividades principales: calidad de enseñanza, de formación e investigación, de su personal docente, de los programas y calidad de aprendizaje como corolario de la enseñanza y de la investigación.

Si se revisa la literatura y las experiencias de otros países en materia de calidad, se puede observar que muchos de los modelos usados son construidos sobre solo alguno de los aspectos que la constituyen. Así, por ejemplo, se puede juzgar que existe calidad en una institución por su reputación; o porque dispone de los recursos académicos o financieros adecuados; o por los resultados obtenidos en alguna de sus funciones sustantivas; o por el valor intrínseco de los contenidos académicos; o por la apreciación del valor agregado de la educación ofrecida. En otros casos se identifica la calidad con la mayor o menor satisfacción de los estándares fijados por las asociaciones profesionales, o las agencias de acreditación, o por la satisfacción manifiesta de los empleadores. En el caso colombiano, el sistema de evaluación de la calidad, de lo cual hablaremos más adelante, pretende abarcar varios de los aspectos anteriormente mencionados, llegándose a hablar de un sistema integral.

2.1. Los planes de desarrollo como fuente de políticas públicas sobre calidad educativa

Hasta hace algunas décadas, la expresión *calidad educativa* no era una prioridad en los planes de desarrollo educativo de los gobiernos e instituciones, era más importante la masificación, la cobertura, el financiamiento y la descentralización, que la calidad de la

educación como proyecto de mejoramiento personal y social y de desarrollo nacional; hoy se pretende que se construya una cultura de calidad como forma de vida, porque en la medida que tengamos mejor calidad educativa, la humanidad tendrá mejores condiciones de desarrollo y de progreso.

Hoy en día los planes de desarrollo representan una parte en la larga cadena de orientaciones, relaciones y decisiones que envuelven la construcción de políticas públicas; en ellos se resume y condensa la propuesta del Gobierno para solucionar los diferentes problemas sociales. Por esta razón, una forma racionalizada de dirimir los múltiples cruces de pretensiones entre los diferentes actores de las políticas públicas ha sido la elaboración de planes de desarrollo. En cumplimiento de las obligaciones constitucionales, el Gobierno Nacional construye y presenta los planes de desarrollo al Congreso de la República.

En esta vía, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo es un proyecto de acción que contiene la definición, seguimiento y ajuste permanente de las metas y propósitos que pretenden dar cuenta de los problemas y potencialidades de la educación y que busca generar una movilización institucional y social permanente para hacer de la educación un propósito nacional. Es un proyecto en constante construcción, que requiere ser evaluado y ajustado de acuerdo con las nuevas exigencias y retos del tiempo.

Según la Ley General de Educación, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo es mandatorio para todo el país y compromete a todas las entidades del orden central, seccional y local, al sector público y privado, a la sociedad civil y la familia. Este fija el derrotero que debe seguir la educación y el horizonte hacia donde esta debe dirigirse en el decenio respectivo.

En Colombia, el primer Plan Decenal de Educación 1995-2005 da continuidad al proceso de reforma educativa iniciado con la promulgación de la Constitución de 1991: contó con amplias deliberaciones y debates por parte de diversas fuerzas y organizaciones de la sociedad civil y de diferentes instituciones del Estado colombiano, promoviendo un proceso de movilización nacional alrededor de la educación, de manera que constituyó un instrumento de planeación indicativa para llevar a cabo el derecho de la ciudadanía y las organizaciones sociales a participar democráticamente en la planeación, gestión y control de la educación. Así, que desde la formulación del primer Plan Decenal de Educación en 1995 hasta hoy, el país ha realizado importantes avances, ha generado una gran movilización de opinión en torno a la educación y ha comprometido a diferentes sectores de la sociedad en su mejoramiento; además de fortalecer su capacidad para formular y desarrollar políticas educativas.

Hoy, el Plan Decenal de Educación se ha convertido en una plataforma de consulta y deliberación con autonomía para plantear debates alrededor de los grandes temas de la educación. Es menester señalar que este Plan recibió el premio ExcelGob 2007 de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a la mejor plataforma tecnológica para soportar procesos de participación en Latinoamérica (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2010).

Con el Plan Nacional de Desarrollo, “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” del presidente Álvaro Uribe Vélez, se fortalece la participación ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas. Uno de los mecanismos principales de participación y concertación se dio en los consejos comunales de Gobierno, en los que confluyen la ciudadanía, las autoridades locales y el Gobierno Nacional. El Plan Sectorial “La Revolución Educativa 2002-2006”, del primer cuatrienio del Gobierno del presidente Uribe, el cual fue reformulado con nuevos desafíos para los siguientes cuatro años, contempló como uno de sus pilares el mejoramiento de la cobertura del servicio educativo, acompañado con mejores niveles de calidad. Este Plan Sectorial se constituyó en una estrategia de prioridades que busca que todos los niños y jóvenes del país vayan a las escuelas, colegios, instituciones y universidades, aprendan lo que deben aprender y sepan utilizar esos conocimientos en su vida diaria y en la construcción de un mejor país. La meta que se planteó fue transformar el sistema educativo en magnitud y pertinencia y poner en marcha un sistema de mejoramiento continuo, que asegure la cobertura universal y nos ubique en los primeros lugares del promedio latinoamericano respecto de la calidad.

Dando continuidad al mandato legal, el Gobierno Nacional, por medio del MEN, construye el segundo Plan Decenal de Educación 2006-2015; en esta ocasión invitó a diferentes sectores del país, así como a entidades multilaterales, a participar activamente en la definición de la política del sector educativo para los próximos diez años.

Ya desde 2005, el Gobierno Nacional formuló una estrategia de largo plazo, la cual llamó “Visión Colombia II Centenario 2019”, cuyos resultados se esperaban una vez Colombia cumpliera doscientos años de independencia. En esta visión a largo plazo se propone consolidar todas las estrategias que buscan mejorar la educación en Colombia; de ahí que en este documento estratégico se le diera una gran importancia al conocimiento como fuente de desarrollo y de bienestar social. Se hace énfasis en que la educación es condición necesaria para el logro de las metas propias de cada uno de los sectores de la vida nacional. A la educación superior se la presenta como un evento transversal, se le reconoce un papel fundamental y se le asignan varias metas en el largo y mediano plazo, destacándose entre ellas la consecución de mayores niveles de calidad. Para lograr este fin se pretende, entre otros aspectos, consolidar un sistema de acreditación de la educación superior abierto y con reconocimiento internacional que garantice la educación como servicio exportable que logre la movilidad internacional de profesores, investigadores y estudiantes de la educación superior.

A continuación, se presentan los organismos que conforman el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior de Colombia y los procesos actuales llevados a cabo para asegurar la calidad como política pública.

2.2. La Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces)

La Conaces fue creada mediante el Decreto 2230 de 2003. Las condiciones para la creación y el funcionamiento de las instituciones y programas se hacen por medio de este

organismo y cuenta para ello con siete salas especializadas, una de las cuales corresponde a instituciones, otra a los posgrados y otras cinco a áreas del conocimiento. La Conaces es entonces el organismo encargado de apoyar al MEN en la verificación de las condiciones mínimas de calidad de los programas académicos, de la creación de las nuevas instituciones de educación superior, de los trámites relacionados con el cambio de carácter académico y de la redefinición de dichas instituciones.

2.3. El Observatorio Laboral para la Educación

La función de este observatorio es brindar información estadística estratégica a los actores de la educación en general, como estudiantes, aspirantes, padres de familia, profesionales, instituciones de educación superior, sector productivo y sociedad en general, sobre el quehacer de los egresados en el medio, información útil para la determinación de su incidencia o impacto en el mercado laboral. Es así como el Observatorio permite conocer las condiciones de trabajo y las actividades en las que se desempeñan los profesionales y técnicos del país, convirtiéndose en una herramienta estratégica para orientar las políticas del sector de la educación superior, contribuir al mejoramiento de la calidad y pertinencia de los programas que ofrecen las instituciones, orientar las decisiones de los estudiantes, de los graduados y de los hogares sobre sus inversiones en educación, y para consolidar estadísticas sobre los graduados en la toma de decisiones del sector productivo y del Estado.

2.4. El Registro Calificado

El Registro Calificado está regulado por el Decreto 2566 de 2003, el cual tiene como propósito unificar la normativa respecto de los requisitos, las condiciones y los procedimientos que deben cumplirse para ofrecer y desarrollar programas académicos, y, mediante el trabajo con la comunidad académica, determina las condiciones básicas o mínimas de calidad con el objeto de obtener finalmente el registro calificado, indispensable para el funcionamiento de los programas académicos. Esta normativa fue inspirada en la política del Estado de fomento a la calidad, en vista de que el proceso de acreditación, voluntario y temporal, inicialmente no tuvo mucha acogida por parte de las instituciones de educación superior.

Según el Decreto 2566 de 2003, se establecieron normas de calidad por cada área del saber. Cada una de estas normas expresa las condiciones específicas a las que debe atenerse un programa académico de formación, sobre todo, en su diseño curricular, en la interrelación entre las normas de habilitación profesional que rigen para el país y los planes de estudio que llevan a determinados perfiles profesionales y ocupacionales. La reglamentación relacionada con la calidad de los posgrados en los niveles de especialización, maestría y doctorado fue expedida mediante el Decreto 1001 de 2006.

En cuanto a los programas, deben demostrar el cumplimiento de las 15 condiciones de calidad (antes llamados estándares de calidad) establecidas en el Decreto 2566 de 2003. Hoy el registro calificado está regulado por el Decreto 1295 de 2010.

2.5. La acreditación de alta calidad

Esta acreditación es una confirmación que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución basado en un proceso previo de evaluación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Es menester acotar que desde sus inicios este proceso ha estado ligado a los conceptos de autonomía y autorregulación, complementada con la exigencia de rendición de cuentas que se hace a la educación superior desde distintos sectores sociales. Por tal motivo debe subrayarse que la legitimidad del sistema está fuertemente ligada a los propósitos de la comunidad académica misma y a sus interacciones con la sociedad. Dicha legitimidad es el resultado de una larga deliberación en la que se han venido logrando consensos alrededor de los puntos centrales del sistema: el modelo y sus fases, el concepto de calidad, los factores y características, la metodología para la autoevaluación y la evaluación por pares. La evaluación externa se entiende como un complemento a estos procesos y, por lo tanto, los actos de acreditación expresan fundamentalmente la capacidad de autorregulación de las instituciones.

La necesidad, expresada en múltiples escenarios, de fortalecer la calidad de la educación superior y el propósito de hacer reconocimiento público del logro de altos niveles de calidad hace que surja la acreditación. Se presenta, además, en un momento crítico como respuesta a los imperativos del mundo moderno, que otorgan un carácter central a la calidad de la educación superior como medio de desarrollo del país. La principal y más efectiva inversión realizada en el contexto de la acreditación no es propiamente la implantación del modelo mismo y de sus procesos evaluativos, sino la inversión en la aplicación de planes de mejoramiento institucional y de programas, que han diseñado las instituciones como requisito para su entrada en el sistema o como resultado de la autoevaluación y los informes de los pares académicos.

La acreditación en Colombia es de naturaleza mixta, en cuanto está constituida por componentes estatales y de las propias universidades; lo primero, dado que se rige por la ley y las políticas del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), es financiada por el Estado y los actos de acreditación son promulgados por el MEN, y lo segundo, ya que el proceso es conducido por las mismas instituciones, por los pares académicos y por la CNA, conformado por académicos en ejercicio, pertenecientes a las distintas instituciones de educación superior (IES). El modelo de acreditación elaborado por el CESU parte de un ideal de educación superior y busca articular referentes universales con los referentes específicos definidos por la misión y el proyecto institucional.

Los lineamientos para la acreditación publicados por la CNA, y que sintetizan la estructura del modelo, incluyen un marco conceptual, unos criterios de calidad que dirigen las distintas etapas de la evaluación, unos factores o áreas de desarrollo institucional, unas características u óptimos de calidad. El modelo propone, además, variables e indicadores, establece la metodología y define los instrumentos requeridos, tanto para la autoevaluación como para la evaluación externa de programas e instituciones.

La acreditación institucional permite reconocer y diferenciar el carácter de las instituciones como un todo, así como valorar el cumplimiento de su misión y su impacto

social, donde la calidad se determina por el logro tanto de los fines como de los objetivos de la educación superior, por la capacidad para autoevaluarse y autorregularse, por la pertinencia social de los postulados de la misión y del proyecto institucional, por la manera como se cumplen las funciones básicas de docencia, investigación y proyección social, por el impacto de la labor académica en la sociedad y por el desarrollo de las áreas de administración y gestión, bienestar y de recursos físicos y financieros, también en relación con óptimos de calidad sugeridos en el modelo de la CNA (Revelo, 2002).

Ahora bien, el Sistema Nacional de Acreditación (SNA) es el conjunto de políticas, estrategias, procesos y organismos, cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones de educación superior que hacen parte del sistema cumplen con los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos (artículo 53 de la Ley 30 de 1992).

2.6. Los exámenes de calidad de la educación superior (Saber Pro)

Según el Decreto 1781 de 2003, los exámenes de calidad de la educación superior son pruebas académicas de carácter oficial y obligatorio, y forman parte, con otros procesos y acciones, de un conjunto de instrumentos que el Gobierno Nacional dispone para evaluar la calidad del servicio público educativo. Estas pruebas están a cargo del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), hoy reformado y especializado. Mediante estas pruebas se evalúa el nivel de competencias desarrolladas por los estudiantes de último año de los programas de formación profesional, con el fin de aportar información a las instituciones de educación superior acerca de sus fortalezas y debilidades como proyecto educativo.

2.7. El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)

El objetivo de este sistema de información es mantener y divulgar información confiable, oportuna y relevante de las instituciones y de los programas de educación superior aprobados por el MEN. Este proceso inicia con la recopilación de la información en el interior de las IES. Cada institución tiene instalado un sistema de almacenamiento de datos llamado SNIES local, desde el que se compila toda la información consolidada que luego es cargada a la gran base de datos del sector: el SNIES central. La migración de la información se realiza vía Internet.

Esta gran base de datos se complementa con la información transmitida por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Saces) y de otras fuentes estratégicas del sector como el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Icfes y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). Ahora, concluida la consolidación de la información del sector en el SNIES, el MEN lleva a cabo el proceso llamado Gestionar del SNIES que permite depurar la información y la posibilidad de alimentar dos sistemas de información especializados de la educación superior: El

Sistema de Prevención y Análisis a la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies) y el Observatorio Laboral para la Educación.

En conclusión, el SNIES tiene la función de orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del sistema, así como canalizar toda la información sobre la educación superior en Colombia. Puede decirse que es el conjunto de fuentes, procesos, herramientas y usuarios que, articulados entre sí, posibilitan y facilitan la recopilación, divulgación y organización de la información sobre educación superior relevante para la planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector.

3. ¿Cuánto hemos avanzado y qué desafíos tenemos por cumplir?

Colombia viene participando en temas internacionales, relacionados con la calidad de la educación, siendo un hecho para destacar el reconocer los entornos y las dinámicas, no solo locales, sino también internacionales. Dentro de los proyectos más representativos se encuentran: el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), la Red de Macro-Universidades, la Unión de Universidades de América Latina (Udual), la Organización Universitaria Interamericana (OUI); todos con la expectativa de contribuir a la generación de espacios comunes de educación superior, con el apoyo del Digital Observatory for Higher Education in Latin America and Caribbean/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IESALC/Unesco).

En el actual periodo de gobierno, la participación de Colombia en evaluaciones internacionales estuvo motivada por la necesidad de referenciarlos con países de igual y mayor nivel de desarrollo y medir sistemáticamente los avances en el tiempo, como información crucial para fortalecer nuestra competitividad. Como resultado de esta acción, Colombia está obteniendo ya resultados comparados entre evaluaciones realizadas. Es el caso del Estudio de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS).

El hoy Icfes, antes Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, realizó tres evaluaciones censales de competencias básicas en los grados 5.º y 9.º (Saber), diseñó y aplicó en forma continua el examen de Estado para ingreso a la educación superior (ahora Saber 11.º) y generó una oferta muy amplia de pruebas de salida de la educación superior (Ecaes, en adelante Saber PRO) (Icfes, 2010).

De destacar también está la implementación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), que pretende mejorar la calidad, implementar un sistema que se autorregule y autoevalúe permanentemente. Colombia ha tenido aciertos importantes en la educación superior que buscan calidad y que merecen la pena ser enunciados: el Registro Calificado para la creación de todos los programas; la acreditación de excelencia de programas e instituciones; los exámenes de calidad de la educación superior; crédito para la ampliación de cobertura; la participación en diversos eventos que buscan la internacionalización de la educación con calidad —como ya se enunció— y el proceso actual de certificación

internacional de alta calidad de la CNA. Lograr entonces un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior funcionando articulada y coordinadamente entre todos sus componentes y en correspondencia con principios y concepciones claramente establecidas mediante consensos entre los diferentes actores del sector, viene siendo prioridad del Gobierno.

El fortalecimiento a partir de 2003 del sistema de aseguramiento de la calidad ha impactado el mejoramiento de las condiciones de calidad en las que se ofrece el servicio educativo. Hoy, el ciento por ciento de los programas de pregrado y posgrado cuentan con condiciones básicas de calidad. Se pasó de 224 programas acreditados en 2003, a 697 en 2010 y, en el mismo periodo, se acreditaron institucionalmente 18 instituciones de educación superior. De 40 instituciones de educación superior que en 2003 participaban en el Sistema Nacional de Acreditación, se pasó a 112 en 2009 (MEN, 2010).

Dentro de los desarrollos normativos del SAC se destaca la Ley 1188 de 2008 y su Decreto Reglamentario 1295 de 2010, las resoluciones de condiciones específicas de programas y el marco normativo para la formación de maestros, en las licenciaturas y escuelas normales.

Desarrollar el programa de fomento y promoción de la calidad en la educación superior que responda a las necesidades y realidades de las instituciones, en función de los principios del SAC y de las tendencias internacionales, es otro propósito en ejecución y sobre el cual se han logrado importantes avances. Aún no son asuntos superados y, por lo tanto, se debe seguir manteniendo el interés en las políticas para romper las tendencias que no dejan avanzar y producir cambios efectivos y sostenibles. Hoy continúan siendo centros de atención en la educación superior en Colombia, la calidad, la cobertura, la pertinencia, la tecnología, la innovación, la gestión y la internacionalización. Temas estos que en su mayoría, por su esencia, son inacabados y, por esta razón, se continuará en el alcance del mejoramiento continuo.

Proyecciones hechas por el Gobierno colombiano en 2005 apuntan a que en 2019 Colombia habrá entrado plenamente en la sociedad del conocimiento y la educación será el fundamento y el eje estructural del desarrollo científico, humano, social y económico del país. Según esta visión, Colombia contará con un sistema integrado de educación reconocido internacionalmente, así como con un claro sistema de calidad que integre el fomento, la promoción y la evaluación. Para ello, se requiere la articulación de esfuerzos entre las instituciones con los gobiernos nacional y territoriales y de otras organizaciones interesadas, para contribuir en la interlocución entre actores en la formulación de políticas públicas que propendan por el mejoramiento de la educación superior del país, que le permita al sistema colombiano posicionarse en los contextos educativo y social, tanto en el país como internacionalmente.

Es indiscutible que el sector educativo ha tenido transformaciones como producto de las dinámicas y las reformas educativas que han venido gestándose y poniéndose en práctica, con obstáculos y particularidades propias de nuestro sistema político, cultural, social y

económico, pero también con limitaciones y tensiones generadas entre los diferentes actores encargados de llevar a cabo esta importante tarea.

Dentro de estas tensiones, que sin lugar a dudas deben ser superadas en beneficio de verdaderas reformas educativas, tenemos: las tensiones generadas acerca de la función de la educación, caracterizada porque las gestiones se dedican a tareas superfluas como formas de participar y no a lo realmente importante que es el conocimiento. Solo en el año 2005, el Gobierno Nacional, en su estrategia “Visión Colombia II Centenario 2019”, dio una gran importancia al conocimiento. Estar atentos a mantener el conocimiento como punto central de las gestiones es un desafío que se debe continuar enfrentando.

El desafío consiste en el diseño ágil, transparente y pertinente de procedimientos y métodos con controles funcionales, que aplicados a los programas produzcan resultados importantes. Si echamos una mirada al actual, su bandera es la derrota a la corrupción y la búsqueda de la transparencia en cada acción, así que esperemos que tal como lo anunció el nuevo mandatario, Juan Manuel Santos Calderón, tengamos unas políticas que nos permitan dar cumplimiento a todos los buenos propósitos ya formulados, no solo en el sector educativo, sino en todos los sectores, haciendo honor a su planteamiento bandera: Acuerdo de Unidad Nacional.

Conclusiones

Aunque se ha avanzado en muchos aspectos relacionados con el sistema educativo, es de anotar que aún no todo está dicho y hecho. Aspectos tales como la calidad y la internacionalización son temas de largo alcance. De igual forma, se debe seguir trabajando por la consolidación del sistema de mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la cobertura en la educación.

No es atrevido afirmar que Colombia ha entrado en la onda de la calidad caracterizada por su dimensión internacional: el intercambio de conocimientos, la movilidad de profesores y estudiantes y los proyectos de investigación internacionales, prestando la atención debida a los valores culturales y las situaciones nacionales. Internamente, en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se producen varios hechos: la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces); se establecen los exámenes de calidad en la educación superior (Saber Pro); se pone en ejecución el Observatorio del Mercado Laboral (OML); se propicia la autoevaluación y la evaluación del sistema a partir de indicadores de gestión en las universidades oficiales y se avanza en la internacionalización de la educación con calidad.

Ahora, si el siglo XXI es el siglo de la sociedad del conocimiento, donde el dinero no es lo que hace rico a un país, sino que su desarrollo y productividad están en función de lo que gane en conocimiento científico y avances en el mundo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), todos estamos llamados a participar individualmente o agremiados en pro de una democracia participativa, donde las políticas que generan los

grandes proyectos emanen del consenso de quienes jugamos y pretendemos ganar con altura (calidad) en el mundo educativo.

Lo que se avizora para los próximos años son buenas esperanzas con un Gobierno que promete dar participación a todos los partidos políticos, a la sociedad civil, al sector empresarial y, en una palabra, a todos los colombianos. Ojalá el Acuerdo de Unidad Nacional, al que convocó en su discurso el actual mandatario, luego de ganar las elecciones presidenciales, se haga evidente en la ganancia de la prosperidad democrática que, además de empleo, salud, educación y vivienda, combata la corrupción y la violencia que tanto daño ha causado a nuestro país.

Finalmente, y luego de hacer la revisión teórica, comparto lo que al unísono varios de los autores consultados recomiendan: que la política educativa debe dejarse orientar por los hallazgos investigativos que provengan de la construcción de una teoría compleja, exhaustiva en la medida de lo posible, cambiante en el tiempo y perfectible; que se pueda aprender de la historia del diseño de la política educativa en el país; que haya sustentos explícitos y debatibles en el campo académico, que permitan proponer unos factores asociables al desempeño, pero estructurados entre sí; que sea posible diseñar instrumentos al servicio de la investigación educativa, que se transformen a la luz de esta, pero que también posibiliten su desarrollo. Todo esto integrado suena complejo, pero estamos seguros de que todos trabajando lo lograremos.

Referencias

- Braslavsky, C. (2006). "Diez factores para una educación de la calidad para todos en el siglo XXI". *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(2e) [en línea]. Consultado en julio de 2010 en <<http://bvvirtual.proeibandes.org/bvvirtual/docs/art5.pdf>>.
- Braslavsky, C. y Acosta, F. (2006). "La formación en competencia para la gestión y la política educativa: un desafío para la educación superior en e América Latina". *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(2e) [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <<http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art2.htm>>.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (2006). "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones". *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(2e) [en línea]. Consultado en septiembre de 2010 en <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/551/55140202.pdf>>.
- Brugué, Q.; Font, J. y Gomá, R. (2001). *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

- Bustamante, G. y Díaz, L. G. (2004). *Políticas educativas y evaluación de la calidad*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Cárdenas, A. E. (2007). *Educación en Colombia: ¿un servicio público? Competencias territoriales, desigualdad y conflicto en la escuela* [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-291.html>>.
- Cárdenas, J. H. y Gutiérrez, M. L. (2004). *La educación superior privada en Colombia* [en línea]. Bogotá: Universidad de los Andes. Consultado en agosto de 2010 en <<http://www.iesalc.unesco.org.ve>>.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) (2006). *Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005. La educación un compromiso de todos* [en línea]. Bogotá: Universidad de los Andes. Consultado en agosto de 2010 en <http://www.oei.es/quipu/colombia/balance_plan1996_2005.pdf>.
- Croce, C. (1999). *Políticas públicas de educación: Estado y ONG*. Colección Año VII No. 11.
- Fermoso, P. (1997). *Manual de economía de la educación*. Madrid: Narcea.
- Forero, C. H. y Rodríguez, J. C. (2006). “Educación superior colombiana. 2002-2005. Evolución y situación actual”. En Iesalc-Unesco, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Giraldo, U.; Abad, D. y Díaz, E. (2006). *Bases para una política de calidad de la educación superior en Colombia* [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-186502_doc_academico10.pdf?binary_rand=8818>.
- López, A. (1998). *La educación como política pública*. Caracas: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCV).
- Matute, O. (1993). *Política educativa*. Caracas: CINTERPLAN.
- Medina Vásquez, J. (2006). *Plan Estratégico Programa Nacional de Prospectiva en Ciencia, Tecnología e Innovación*. Bogotá: Colciencias.
- Puelles Benítez, M. (2004). *Elementos de política de la educación*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- República de Colombia. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [en línea]. <<http://www.icfes.gov.co/index.php>>.

- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003). *Entre el avance y el retroceso. Informe de Progreso Educativo Colombia*. Bogotá: DNP.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (MEN) (1980). *Decreto 80 de enero 22. Por el cual se organiza el sistema de educación postsecundaria* [en línea]. Consultado en septiembre de 2010 en <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-102556_archivo_pdf.pdf>.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (MEN) (1993, 14 de abril). “Decreto 698 de abril 14. Por el cual se delega la inspección y vigilancia de la educación superior”. *Diario Oficial*, 40.829. Bogotá.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2005). *Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2006-2016* (2005). Pacto Social por la Educación [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <<http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/w3-channel.html>>.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2010, abril-mayo). “Revolución Educativa 2002-2010. Educación para el siglo XXI”. *Revista Altablero*, 56 [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-242086.html>>.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2010). *Informe de Gestión del Ministerio de Educación Nacional durante la jornada “Trabajo, hechos y corazón, balance de Gobierno. Colombia 2002-2010*. Medellín: Presidencia de la República.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (MEN) (s. f.). *Balance de Gobierno. Colombia 2002-2010. Balance de la Revolución Educativa 2002-2010* [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-231469_archivo_pdf_discurso_arreglado.pdf>.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (MEN) (s. f.). *La Revolución Educativa. Plan Sectorial 2002-2006* [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85273_archivo_pdf.pdf>.
- República de Colombia. Presidencia de la República (2003). *Decreto 2566 de septiembre 10. Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones* [en línea]. Consultado en septiembre de 2010 en <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86425_Archivo_pdf.pdf>.

- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2003). *Decreto 1781 de junio 26. Por el cual se reglamentan los exámenes de estado de calidad de la educación superior, ECAES, de los estudiantes de los programas académicos de pregrado* [en línea]. Bogotá. Consultado en agosto de 2010 en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86039_archivo_pdf.pdf>.
- República de Colombia. Presidencia de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019. Resumen Ejecutivo* [en línea]. Consultado en septiembre de 2010 en <<http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/agosto/10/vision2019.pdf>>.
- República de Colombia. Corte Constitucional (1993). *Sentencias*, “Sentencia T-574 de 1993”, M. P. Cifuentes, E., Bogotá.
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia (1992, 29 de diciembre). “Ley 30 de diciembre 28. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”. *Diario Oficial*, 40.700 [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf>.
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia (1994, 8 de febrero). “Ley 115 de febrero 8. Por la cual se expide la Ley General de Educación”. *Diario Oficial*, 41.214, Bogotá.
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia (2001, 21 de diciembre). “Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, para organizar la prestación de los servicios de educación y salud”. *Diario Oficial*, 44654. Bogotá.
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia (2003). *Ley 812 de junio 26. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario* [en línea]. Bogotá. Consultado en agosto de 2010 en <http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND/PND.pdf>.
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia (2003). Ley Orgánica 812. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario [en línea]. Bogotá. Consultado en septiembre de 2010 en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0812_2003.html>.
- República de Colombia. Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) (1995). *Acuerdo 04. Mediante el cual se expide el reglamento que determina las funciones e integración del Consejo Nacional de Acreditación-CNA*. Bogotá.

Revelo, J. (2002). *Sistemas y organismos de evaluación y acreditación de la educación superior en Iberoamérica*. Bogotá: Ministerio de Educación.

Revista Actualidad Colombiana (2006, 16 de febrero-2 de marzo).

Sarmiento, A.; Tovar, L. P. y Alam, C. (2001). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia* [en línea]. Bogotá: Corpoeducación. Consultado en agosto de 2010 en <http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/situacion_educacion.pdf>.

Tamayo, A. (2006). *Calidad educativa y políticas públicas en contextos de incertidumbre* [en línea]. Consultado en septiembre de 2010 en <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/26101>>.

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Digital Observatory for Higher Education in Latin America and Caribbean (Unesco/IESCAL) (2004). *La educación superior privada en Colombia* [en línea]. Consultado en agosto de 2010 en <>.

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Digital Observatory for Higher Education in Latin America and Caribbean (Unesco/Iescal) (2008). *Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en educación* [en línea]. Consultado en septiembre de 2010 en <http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/publicaciones2008/Hacia_>.

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Digital Observatory for Higher Education in Latin America and Caribbean (Unesco/IESCAL) (2008). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* [en línea]. Consultado en septiembre de 2010 en <http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/publicaciones2008/Libro_TENDENCIAS_espanol.pdf>.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.

Referencia

Gloria Almeida Parra y Tulio Ramírez, “Políticas públicas y calidad en la educación superior en Colombia ”, revista Perspectivas Educativas, Ibagué, Universidad del Tolima, Vol. 4, (enero-diciembre), 2011, pp. 353 - 371

Se autoriza la reproducción del artículo para fines estrictamente académicos, citando la fuente y los créditos de los autores.

Fecha de recepción: 20/07/11

Fecha de aprobación: 23/09/11