

Universidad de Medellín

Pertinencia de los procesos de aseguramiento de la calidad para la Educación Superior colombiana

Verónica Gómez Arcila*

Recibido: 12 de febrero de 2015

Envío a pares: 26 de febrero de 2015

Aprobado por pares: 26 de marzo de 2015

Aprobado por el comité editorial: 27 de mayo de 2015

RESUMEN

En este escrito se hace un repaso sobre cómo ha sido la legislación para la Educación Superior en Colombia (con la Ley 30 de 1992 como documento rector, en conjunto con las leyes: 115 de 1994 y 1128 de 2008, y el Decreto 1295 de 2010) y cuáles han sido los parámetros de calidad impuestos sobre la Educación Superior colombiana. Asimismo, se indica cuáles serían los nuevos lineamientos de la educación, la actualidad del

debate por la educación para la Colombia del “posconflicto”, y datos sobre la competitividad de la Educación Superior nacional con respecto a los estándares internacionales, presentando un comparativo entre estas políticas y estándares nacionales con respecto a teorías de calidad de diversas organizaciones internacionales.

Palabras clave: Educación Superior, Calidad

* Odontóloga y estudiante de Maestría en Microbiología de la Universidad de Cartagena. Correo electrónico: verigomez18@gmail.com

Quality Assurance Processes Pertinence for Colombian Higher Education

ABSTRACT

In this article, a review of how Colombian legislation has been for higher education in Colombia is made. (Law 30, 1992 as a main document, jointly with laws 115, 1994. and 1128, 2008, Decree 1295, 2010) and which have been the quality parameters imposed on Colombian higher education. Likewise, it is indicated which the new education guidelines will

be, the current status of education debate for “postconflict” Colombia and data on competitiveness of national higher education in relation to international standards, showing a comparison between these policies and national standards related to quality theories of different international organizations.

Key words: Higher education, quality.

La educación, como proceso de formalización del conocimiento en una sociedad, requiere, en general, estándares de calidad que garanticen una correcta ejecución de los procesos educativos. Dichos estándares de calidad monitorean una gran variedad de parámetros, entre los que se destacan desde la infraestructura y el cuerpo docente hasta los contenidos curriculares, y metodologías de enseñanza. Siendo así, es claro que el correcto establecimiento y cumplimiento de estos estándares traerá como resultado una educación de calidad diseñada de manera inclusiva para la sociedad en la que se desarrolla, y que, además, es planificada para impactar positivamente en ella.

En los últimos años en Colombia, el debate sobre educación ha tomado relevancia, especialmente en el actual contexto sociopolítico, en el que se trata de crear un nuevo marco educativo para la Colombia del “posconflicto”. A pesar del debate, es inevitable poner en tela de juicio la calidad de la educación en Colombia. Las pruebas y listados internacionales no demuestran que el país se encuentre bien en materia de educación, ya que ocupa el puesto 60 de 148 en Educación Superior, según el Reporte de Competitividad Global 2013-2014 (Foro Económico Mundial, 2013, p. 158). Naturalmente, con el debate de la educación y los lineamientos que ha establecido el Gobierno nacional, surgen los siguientes interrogantes: ¿Es la Educación Superior en Colombia una educación de calidad? ¿Se están estableciendo parámetros de calidad Universitaria adecuados para los intereses de la nación? ¿Existen organismos de monitoreo adecuado para estos estándares de calidad? ¿Los lineamientos del Ministerio de Educación nacional son congruentes con las necesidades del país, o estos siquiera son competitivos con los estándares internacionales?

Dado lo anterior, a lo largo de este documento se hará un repaso sobre cómo ha sido la legislación para la Educación Superior en Colombia (con la Ley 30 de 1992 como documento rector, en conjunto con las leyes 115 de 1994 y 1128 de 2008, y el Decreto 1295 de 2010) y cuáles han sido los parámetros de calidad impuestos sobre este nivel educativo. Además, se hará mención acerca de cuáles serían los nuevos lineamientos de la educación, la actualidad del debate por la educación para la Colombia del “posconflicto”, y datos sobre la competitividad de la Educación Superior nacional con respecto a los estándares internacionales. Por último, se presenta un comparativo entre estas políticas y estándares nacionales con respecto a teorías de calidad de diversas organizaciones internacionales, tales como la UNESCO, la QAA (Agencia Británica de Aseguramiento de la Calidad) y la ENQA (Agencia Europea de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior). La comparación de dichos estándares con la situación nacional puede dar luces en el debate sobre calidad y pertinencia de la Educación Superior en Colombia, y probablemente ayudar en el establecimiento de pautas para la mejora de estos parámetros, que podrían contribuir a la dar el salto de calidad que se requiere en Colombia.

La revisión del marco institucional empieza inevitablemente con la Ley 30 de 1992, que regula la naturaleza de la Educación Superior nacional y la define como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, y tiene como objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional (Colombia, Ley 30 de 1992, artículo 1). Asimismo, la Ley 30 define la educación como un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado, y como tal, el Estado garantizará la autonomía universitaria y velará por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior (Colombia, Ley 30 de 1992, artículo 3). Esto significa que es el Estado colombiano, mediante sus instituciones, el encargado de hacer el seguimiento y control de calidad de la educación, función que compete al Ministerio de Educación Nacional.

Aunado a lo anterior, la ley 30 de 1992 abrió la posibilidad de introducir nuevos estudios de grado en cualquier universidad. Esta ley estipulaba que las instituciones de Educación Superior tenían que informar al ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior) de sus nuevos programas, y el ICFES los registraría en el SNIES, Sistema Nacional de Información de Educación Superior (OCDE y BIRF, 2012, p. 159). Sin embargo, a pesar de que la Ley 30 crea el Consejo Nacional de Educación Superior, como un ente con funciones de coordinación, planificación y recomendación en la Educación Superior, este no poseía facultades legales para poder ejercer una presión efectiva sobre los nuevos programas que no cumplieran con los estándares de acreditación. Asimismo, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA, que también fue creado a partir de la Ley 30 de 1992), que poseía las facultades para otorgar registros de calidad, no tenía las facultades legales necesarias para poder influir en la calidad de los programas, ya que el registro en el sistema de calidad era voluntario (artículo 53, Ley 30 de 1992).

Dicha falta de legislación adecuada en materia de calidad se prolongó a lo largo de la década de los 90, en la cual el número de programas crecía en una manera desenfrenada (de 1800 programas en 1991 se llegó a casi 3000 en 1997 (OCDE y BIRF, 2012, p. 199). Por ello, el Decreto 272 de 1998 estipuló la obligatoriedad del cumplimiento de los requisitos mínimos, y delegó al CNA esta responsabilidad.

Por último, se creó el Registro Calificado de Programas –CONACES– (Decreto 2230/2003); en virtud de esta ley, para conseguir que los programas fueran incluidos en este registro, las instituciones de Educación Superior tendrían que cumplir unos requisitos mínimos de calidad. Al mismo tiempo, se encargó la gestión del sistema de Acreditación de Alta calidad al CNA, el cual tiene cla-

ramente definidos los lineamientos y procedimientos a seguir para otorgar tal acreditación de alta calidad a la Institución (CNA, 2013).

Ahora bien, entrando en materia, dichos lineamientos para la acreditación de alta calidad de los programas de pregrado se definen como la síntesis de características que permiten reconocer un programa académico específico o una institución de determinado tipo, y hacer un juicio sobre la distancia relativa entre el modo como en esa institución o este programa académico se presta dicho servicio y el óptimo que corresponde a su naturaleza (CESU, 2014, p. 97), dado que los lineamientos estipulan que las universidades deben cumplir con ciertos estándares cualitativos, como la misión institucional, el factor profesores, el factor estudiantes, el factor de pertinencia del programa y valor investigativo, desarrollo profesoral en el escalafón (el cual cuantifica la producción intelectual de cada profesor de la Institución a evaluar), flexibilidad y pertinencia del currículo, estrategias de enseñanza y aprendizaje, sistemas de evaluación hasta la extensión, visibilidad internacional y movilidad, proyección social y recursos (de tipo bibliográfico, informático, logístico entre otros) (CNA, 2013, p. 16).

El proceso de acreditación de alta calidad se da bajo los principios fundamentales de la autoevaluación y el cumplimiento de las normas establecidas, y se logra mediante estrictos controles de auditorías internas y externas que se llevan a cabo por pares universitarios que visitan las instituciones y constatan que estas efectivamente cumplen con criterios de alta calidad. En teoría dicho proceso abarca todos los puntos neurálgicos de funcionamiento en una institución de Educación Superior. Luego, si estas falencias son comparadas con los parámetros de calidad existentes en otros documentos internacionales, por ejemplo: el Manual de Estándares y Guías para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior de la ENQA (ENQA, 2009), las guías de calidad de la UNESCO (UNESCO, 2005) y el Manual de Revisión de la Educación Superior de la QAA (British Quality Assurance Agency, 2014); estos tienen bastantes puntos en común. Estos documentos también se basan en vigilancia mediante sistemas de auditorías, aunque con la diferencia de que las autoridades reguladoras de la calidad son entidades externas a las instituciones académicas, y se anula la posibilidad de un conflicto de intereses. Por su parte La OCDE y el BIRD publicaron una revisión hecha a la Educación Superior en Colombia en el año 2012 (la cual nace de una clara intención del Gobierno nacional de entrar a la OECD), en la cual se establece que una de las desventajas del proceso de calidad es que el CONACES, el CNA y el CESU tienen por ley, dentro de sus miembros, funcionarios activos de instituciones de Educación Superior. Lo anterior afecta la transparencia del proceso, ya que los pares académicos también son miembros de comunidades que aspiran a los mismos procesos de acreditación institucional, lo que crea conflicto de intereses.

Una revisión de cada uno de los temas contemplados en estas normas sería un proceso bastante dispendioso; no obstante, se puede afirmar con toda certeza que los estándares de acreditación de alta calidad colombianos están basados en los estándares internacionales, ya que ambos concuerdan en los mismos tópicos de calidad. De esta manera, no es de extrañarse, que pocas instituciones de Educación Superior tengan esta Acreditación, por ejemplo: según datos del CNA presentados en junio del 2014, de los 9608 programas existentes en la nación, 813 poseen acreditación de alta calidad (lo cual corresponde solamente al 8.4 % (CESU, 2014, pp. 64-65). En el nivel institucional, solamente el 26.25 % de las universidades colombianas cuenta con una acreditación de alta calidad (un total de 80 universidades, las cuales 32 pertenecen al sector público) (OCDE y BIRF, 2012, p. 208). Estas cifras son aún más alarmantes si se tiene en cuenta que de todos los programas que poseen acreditación de alta calidad, menos del 3 % pertenece a educación técnica y tecnológica.

Las instituciones que no tienen el registro de alta calidad pueden ejercer sus funciones académicas cumpliendo netamente con los mínimos exigibles, estipulados en el Registro Calificado contemplado por la Ley 1188 de 2008 y el Decreto 1295 de 2010. Estos requisitos para obtener el registro calificado son significativamente inferiores a los requisitos para una acreditación de alta calidad.

La Ley 1188 de 2008 y el Decreto 1295 de 2010 estipulan los mínimos exigibles para que una institución de Educación superior preste servicios académicos, entendiendo por mínimos exigibles cuestiones tan fundamentales como instalaciones adecuadas, una biblioteca con bases de datos, infraestructura física, bienestar universitario y un programa de egresados (Colombia, Decreto 1295 de 2010). Dichos parámetros aseguran el funcionamiento de una institución de Educación Superior, pero en ningún momento se hace énfasis en la prestación de servicios académicos con calidad. También es preocupante que la Ley 1188 de 2008 y el Decreto 1295 de 2010 no sean claros en cuanto a las metodologías de evaluación, a la exigencia de créditos académicos (y subsecuentemente la carga horaria a la que son sometidos los estudiantes de estas instituciones), la formación curricular de los profesores (solamente dice que deben tener un perfil acorde con el proceso formativo, y deben tener una formación igual o superior a la brindada por la institución).

Lo anterior dista mucho de los estándares internacionales; visto desde otro punto de vista, lo que es mínimo exigible para estos, lamentablemente para el caso colombiano son estándares de alta calidad, mientras que los mínimos exigibles para el caso colombiano son cosas básicas y fundamentales que en ningún momento aseguran que el proceso brindado tenga calidad académica. Para ampliar este concepto, el informe de la OECD y el BIRF señala que durante sus visitas a las instituciones de Educación Superior técnicas y tecnológicas,

evidenciaron que estas no cumplen con un sistema creíble de aseguramiento de la calidad institucional en lo correspondiente a la evaluación de resultados de los estudiantes, debido a que varios de ellos manifestaron que casi todos habían aprobado los exámenes, y los que habían suspendido tenían la posibilidad de volverlo a intentar hasta aprobar.

El CESU y el Ministerio de Educación reconocen que el sistema de aseguramiento de la calidad tiene que mejorar ampliamente, si se quiere garantizar a la sociedad que las instituciones de Educación Superior y sus programas cuenten con la calidad suficiente para poder competir en el ámbito mundial, ya que la creciente globalización y apertura de fronteras económicas exige una mayor movilidad, reconocimiento mutuo de títulos, educación e investigación docente. Además, según el Acuerdo por la Educación Superior 2034, entre los principales problemas nodales que presenta el sistema de calidad es el carácter voluntario de la alta acreditación, por lo cual se propone que todas las instituciones de Educación Superior se vinculen a los procesos de acreditación de alta calidad. También destaca que los sistemas educativos actuales no favorecen una rendición efectiva de cuentas, ni el establecimiento de compromisos claros de mejoramiento, y que no está asegurada la totalidad de los recursos requeridos para el desarrollo y funcionamiento del sistema (CESU, 2014, p. 99).

Dentro de los nuevos lineamientos que define el Acuerdo para la Educación Superior 2034, 15 de ellos corresponden al mejoramiento del plan integrado de calidad, los cuales incluyen el fortalecimiento legislativo del sistema mediante la creación de una Agencia Nacional de Calidad que articule y dé coherencia a la acción de organismos como el CNA y CONACES, y que garantice los recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes para que el sistema funcione con calidad. Esta propuesta debe estar articulada con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y con los sistemas nacionales de trabajo, salud, ambiente, cultura y justicia, con el fin de asegurar que los contenidos de calidad aprobados sean pertinentes para la nación. De igual forma, se reconoce la creación de estímulos para las instituciones que generen valor en el desarrollo de oportunidades, y que incentiven a otras instituciones educativas que todavía no cuentan con la acreditación de alta calidad.

Todas estas iniciativas tienen influencia de organismos internacionales, y si se cumplen a cabalidad ayudarán definitivamente a mejorar la calidad de la Educación Superior, ya que atacan diferentes problemas, entre ellos, el conflicto de intereses con las entidades acreditadoras. Empero, el problema de la calidad va más allá, dado que por más que los estándares de acreditación de alta calidad sean pertinentes y acordes con los estándares internacionales mencionados anteriormente, la calidad universitaria es reflejo de la calidad de vida de una sociedad. Inclusive, aun cuando las entidades y las leyes encargadas de hacer

cumplir los estándares de calidad tengan total respaldo financiero, no es posible tener una Educación Superior de calidad sin inversión del Estado, no solo en universidades, sino también en la Educación Básica y Media (que es de donde se originan los problemas cognitivos de los estudiantes que logran ingresar a la educación superior). Así, no es posible tener una educación de calidad si no se garantizan los fondos para tener un profesorado de calidad con salarios dignos y competitivos, y si no se cuenta con la infraestructura necesaria para cobijar la creciente demanda de Educación Superior en el país. El crecimiento económico que ha obtenido la nación debe ir acompañado con una inversión social mayor en el sector académico, que garantice la formación de mano de obra idónea para los procesos de desarrollo, así como la investigación para mejorar la calidad de vida de los individuos en la sociedad.

En conclusión, se demuestra que a pesar de que los estándares de acreditación de alta calidad y la legislación se encuentran sintonizados con los estándares internacionales, de la teoría a la práctica, hay un margen inmenso. Una cantidad muy baja de universidades colombianas es competitiva con el exterior, ya que los estándares de acreditación de alta calidad son muy superiores a los mínimos exigibles. Lo que hoy conocemos como acreditación de alta calidad no puede ser visto como un lujo para las instituciones de Educación Superior, sino que debe ser el nuevo mínimo exigible obligatorio. De lo contrario, la educación colombiana no podrá ser internacionalizada y competitiva en el mundo, lo cual atentaría con los procesos de apertura económica. Para ello, el Gobierno nacional, con miras a crear la nación del “posconflicto”, debe redoblar la apuesta en materia de educación. Al respecto, las medidas del Acuerdo de Educación 2034 son pertinentes en ciertos aspectos, pero quedarán solamente en el papel si no vienen acompañadas por una entidad aseguradora de calidad, independiente del sector educativo, y de una adecuada inversión en el sector. Las instituciones deben asumir compromisos, y trabajar fuertemente, para poder cumplir las metas del ministerio, es decir, cobertura en educación, pero con calidad.

Referencias bibliográficas

Acuerdo por lo Educación Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, Bogotá, Colombia, 13 de Julio de 2014.

British Quality Assurance Agency –QAA-, (2014). Higher Education Review – A handbook for Alternative Providers Undergoing Review in 2014-15, volume 1, pp. 6-19. En: <http://www.qaa.ac.uk/en/publications.html> (Consultado en febrero de 2015).

Consejo Nacional de Acreditación –CNA- (2013). Recuperado de: <http://www.cna.gov.co>

Decreto No. 1295 por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior. Boletín del congreso de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 20 de abril de 2010.

European Association for Quality Assurance in Higher Education –ENQA- (2009). Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Volume III. Helsinki: Editorial de la European Association for Quality Assurance in Higher Education

Foro Económico Mundial (2013). The Global Competitiveness Report 2013-2014. p.158.

Ley 30 de diciembre 28 de 1992 por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Boletín del congreso de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 28 de diciembre 1992.

Ley 1188 de 25 de abril de 2008 por la cual se regula el registro calificado de programas de Educación Superior y se dictan otras disposiciones. Boletín del congreso de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 25 de abril de 2008.

OCDE, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Mundial (2012). La Educación Superior en Colombia 2012– Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. p. 159.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization –UNESCO- (2005). Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education. Primera edición.