

Análisis del aseguramiento de la calidad de la educación superior

Ángel H. Facundo D.

Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia Sociólogo y Ph.D. de la Universidad Humboldt de Berlín (Alemania).

RESUMEN

El presente trabajo ofrece una descripción y análisis del sistema integral de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia. La primera sección se dedica a precisar los antecedentes y conceptos básicos, ya que, por circunstancias históricas, la acreditación en el país se originó desligada y en cierta medida en oposición a la inspección y vigilancia y, por consiguiente, es común usar el término de aseguramiento de la calidad para referirse exclusivamente a la acepción de regulación y supervisión. En los apartados dos y tres se detallan los procesos de *supervisión* o, si se prefiere, de conformidad con los estándares mínimos definidos, y de *acreditación de alta calidad*, los dos significados complementarios del aseguramiento de la calidad en la educación superior. La cuarta sección presenta las particularidades en cada uno de los dos subsistemas para el aseguramiento de la calidad en los programas de educación superior en la modalidad a distancia y virtual. En el quinto, y como conclusión, se ofrecen algunas consideraciones y análisis sobre los principales puntos de debate, requerimientos y tendencias. Finalmente, se listan la bibliografía básica utilizada y la normatividad vigente sobre la materia.

PALABRAS CLAVES: Aseguramiento de la calidad de la educación superior; Colombia; Regulación y supervisión; Acreditación.

1. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS BÁSICOS

En el sentido amplio del término, el *aseguramiento de la calidad* es un término tan antiguo como las universidades. En el sentido moderno, surge en los años

veinte del siglo pasado y surge asociado al sector de la producción. Sus principales desarrollos se inician en los años cuarenta, cuando se fundan la Sociedad Americana para el Control de Calidad (ASQC), la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros (JUSE), la Organización Europea para la Calidad (EOQ) y la Organización Internacional de Normalización (ISO) para acreditar –de forma externa– la calidad de los productos o servicios. Estos desarrollos tienen amplia difusión a partir de los ochenta, cuando se publican los primeros manuales al respecto¹⁰⁶, y en los diversos países se establecen organismos para promover la gestión de calidad total en los más diversos ámbitos.

En términos modernos, el concepto de *aseguramiento de la calidad* se ha entendido como el conjunto integral de acciones que se diseñan, se siguen y evalúan sistemáticamente, tanto interna como externamente, para dar fe pública o acreditar –de forma objetiva y transparente– que dicho producto o servicio reúne el conjunto de atributos, propiedades o características de calidad, que se considera debe tener y cumple los requisitos para satisfacer las necesidades de los usuarios.

Sin embargo, aún en esta acepción moderna, el *aseguramiento de la calidad* tiene diversos significados y prácticas. En la actualidad, se asocia fundamentalmente con *acreditación* o *certificación* (sello) de calidad. Sin embargo, también ha sido y es usual entenderlo como procesos de *regulación* y *supervisión*¹⁰⁷.

Estos diversos usos del concepto se dan fundamentalmente en el campo de la educación superior. La razón es simple: las universidades, durante muchos años y en virtud de su autonomía, establecieron sus propios estándares y realizaron procesos evaluativos de carácter netamente interno para verificar y mejorar la calidad de sus servicios. Posteriormente, cuando los sistemas universitarios, originalmente de elite y, en la mayoría de los casos, basados en universidades consolidadas, se amplían para dar paso a los sistemas educativos de masas, se comienza a hablar de aseguramiento de la calidad, entendida como proceso de regulación (normas), supervisión y vigilancia, fundamentalmente para verificar la “conformidad” con la normatividad. En la actualidad, y si bien la universidad ha tenido siempre un carácter universal tanto en sus valores, en la docencia, en la investiga-

¹⁰⁶ Deming, W. Edward. *Out of the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986; Juran, Joseph. *Quality Control Handbook*, 1981; y Crosby, Phillip B. *Quality without tears*. MacGraw Hill, 1984.

¹⁰⁷ Estos términos son claramente diferenciados en el caso de Colombia y de Brasil. Para otros, al menos los tres primeros, son prácticamente sinónimos o se consideran subprocesos específicos del aseguramiento o acreditación. Por ejemplo, ver la definición de acreditación, realizada por la Red Iberoamericana de Acreditación de la Educación Superior (RIACES): <http://www.riaces.net/index.php/es/glosario.html?start=1>.

ción y en la cooperación entre académicos, el campo de la educación superior se ha visto influenciado por un proceso creciente de globalización. En los países más desarrollados y con mayores avances en educación, uno y otro momento se encuentran históricamente más separados. En los países en desarrollo, y en particular en Colombia, si bien se diferencian históricamente, los lapsos han sido más cortos. Con todo, puede afirmarse que la regulación y la supervisión se asocian más al proceso histórico de masificación de la educación. En cambio, la acreditación surge sobre todo con la globalización y para garantizar y hacer posible la gran movilidad de estudiantes y docentes.

En el caso de Colombia, el aseguramiento de la calidad de la educación superior entendido como regulación y supervisión (y diversos procesos de fomento), se introdujo en los años ochenta del siglo pasado, mientras que el concepto de aseguramiento como acreditación, se adopta tan sólo una década más tarde y, en buena medida, en contraposición de la inspección y vigilancia, que despertaba grandes resistencias, sobre todo en las instituciones de reciente creación. Sin embargo, por fuerza de la necesidad de hacer cumplir la regulación, una y otra acepción y prácticas conviven en la actualidad. Para diferenciarlos, incluso se ha responsabilizando a organismos diferentes de uno y otro uno procesos. Y, si bien en los documentos oficiales del Ministerio de Educación Nacional, el término de “aseguramiento de la calidad de la educación superior” se refiere fundamentalmente a la acepción de regulación y supervisión¹⁰⁸, es claro que también la acreditación forma parte de un concepto integrado, más amplio, como se afirma en los lineamientos del Consejo Nacional de Acreditación.

De otra parte, en el aseguramiento de la calidad de la educación superior, entendido en cualquiera de las dos acepciones o en una integral, existe gran diversidad de modelos conceptuales y de prácticas. Prácticamente cada país tiene los suyos propios, aunque en los últimos años, existen mayores convergencias gracias a los acuerdos y a las asociaciones nacionales, continentales e internacionales. De hecho, puede afirmarse que el aseguramiento de la calidad de la educación es un proceso dinámico y, a nivel global, se encuentra en consolidación y desarrollo.

Con todo, y si bien no existe un acuerdo o un patrón universal, el aseguramiento de la calidad de la educación comprende las siguientes dimensiones: la

¹⁰⁸ Cfr. El aseguramiento de la calidad de la educación superior, en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235585.html>.

responsabilidad de proporcionar información pública confiable y de rendir de cuentas a la sociedad, bien sea el cumplimiento de unos umbrales básicos determinados (regulación y supervisión) o sobre el alcance de un nivel superior o de excelencia (acreditación), que un programa o una institución tiene y que mantiene por medio de procesos que los llevan a su mejoramiento. En algunos casos, este último supuesto no siempre se cumple, ya que como lo indica Días Sobrihno¹⁰⁹, algunos procesos de acreditación privilegian la obtención de un “sello de calidad” en un determinado momento, frente al proceso de mejoramiento continuo.

En consecuencia, en el presente trabajo el término de “aseguramiento de la calidad de la educación superior” se usará como concepto paraguas que cobija a las dos acepciones mencionadas.

2. EL REGISTRO CALIFICADO: ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN COMO REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE ESTÁNDARES BÁSICOS

Si bien en Colombia la preocupación por la calidad de la educación ha estado siempre presente en el discurso educativo y a nivel de las instituciones, es tan sólo en los años ochenta del siglo pasado, durante años denominados por Naciones Unidas como la “década de la calidad de la educación”, cuando se inicia propiamente un proceso de aseguramiento de la calidad de la educación. Éste se caracteriza por trascender el discurso y el ámbito particular de cada institución, y por pasarse a la expedición de normas, políticas, estrategias y mecanismos evaluativos de carácter nacional, en los diferentes niveles educativos.

A nivel de la educación básica y media, en los ochenta se realizaron estados del arte, diversas investigaciones y propuestas metodológicas¹¹⁰, la primera evaluación objetiva de carácter nacional e incluso un encuentro de investigadores en la materia¹¹¹. En educación superior, el Decreto-ley 80 de 1980 buscó organizar el Sistema de Educación Postsecundaria por tipos de instituciones (de educación técnica profesional, tecnológicas y universidades) y reglamentó la creación y fun-

¹⁰⁹ Días Sobrihno, José. La acreditación de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe. En: http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/7538/1/18_282-295.pdf.

¹¹⁰ Cfr. Entre otras: Facundo A. y C. Rojas. La calidad de la Educación: Lo que dice la investigación. Bogotá, 1982 y Facundo A. y C. Rojas. La calidad de la educación: cómo entenderla y evaluarla. Bogotá: Editorial FES, 1984.

¹¹¹ La más destacada en ese entonces fue la investigación realizada por el Instituto SER de Investigaciones para el Ministerio de Educación Nacional, que contó con la asesoría de la Universidad de Harvard.

cionamiento de instituciones y programas académicos (de formación técnica profesional, tecnológicos, de pregrado y postgrado), así como su supervisión, al tiempo que fomentó el desarrollo de la investigación e infraestructura, particularmente bibliográfica y tecnológica. La supervisión y vigilancia se realizó por medio del Instituto de Fomento a la Educación Superior (ICFES), entidad oficial, adscrita al Ministerio de Educación Nacional. Para la creación de instituciones y programas se exigían estudios de factibilidad, y se realizaban visitas de pares académicos externos, para verificar su conformidad con las normas. La supervisión presentó algunas resistencias por parte de las universidades reconocidas que consideraban lesionada su autonomía y, sobre todo, de las nuevas instituciones, al ver afectados sus intereses particulares. Al final de la década, el propio ICFES realizó un Seminario Permanente sobre Calidad, Eficiencia y Equidad de la Educación Superior con el objeto de propiciar una reflexión sobre la reforma del Decreto 80 de 1980¹¹².

Al expedirse la nueva Constitución nacional en el año 1991, se modifica la normatividad en educación de educación superior, por medio de la Ley 30 de 1992. También se expidió la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). Éstas introducen sistemas de aseguramiento de la calidad y crean procesos y organismos responsables de su reglamentación y control, profundizando y consolidando los esfuerzos de la etapa anterior.

En educación básica y media se adoptan una serie de evaluaciones estandarizadas, en alianza con organismos internacionales. Además de las denominadas Pruebas ICFES, que son un filtro para el ingreso a la educación superior, que venían funcionando desde años atrás, se introducen inicialmente las pruebas de calidad de la UNESCO, hoy ampliadas y denominadas pruebas SABER, y más recientemente, las pruebas PISA.

En educación superior, La Ley 30 de 1992, indica que de acuerdo con la Constitución, las funciones de fomento, inspección y vigilancia de la educación corresponden al Presidente de la República, quien sólo las puede delegar en el Ministerio de Educación; creó el *Consejo de Educación Superior* (CESU) como organismo asesor del Gobierno Nacional, con funciones de coordinación, planificación,

¹¹² El autor de este ensayo, fue precisamente su coordinador. Ver: ICFES. La incidencia de la formulación de políticas y de la dirección de las instituciones. Bogotá: Editorial Delfín Ltda., 1990, tomo I (segunda edición), ISBN 958-11-0357-0 Tomo I, ISBN 958-11-0356.2 Obra completa. ICFES. La incidencia de la planeación, del financiamiento y de la administración de recursos. Bogotá: Editorial Delfín, Ltda. ISBN 958-11-0358-9. Tomo III.

recomendación y asesoría; y encarga al CESU de organizar el sistema de acreditación y establecer las pautas y requisitos para la creación y funcionamiento de instituciones, programas académicos y sobre la nomenclatura de los títulos, así como los mecanismos para evaluar la calidad (función que se le reasigna al ICFES, como lo venía haciendo), así como de conceptuar ante el Ministerio de Educación Nacional para establecer sanciones.

El desarrollo del *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*, particularmente en su acepción de regulación y vigilancia, tampoco fue fácil durante este último período. En cumplimiento de la Ley de Educación Superior, en el año 1998 se creó el *Consejo Nacional de Acreditación* (CNA), encargado de los procesos de certificación pública de alta calidad (el aseguramiento como acreditación). Posteriormente, en el año 2003, se creó el *Viceministerio de Educación Superior* y se instituyó la *Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior* (CONACES)¹¹³, como organismo encargado de la coordinación y orientación del “aseguramiento de la calidad de la educación superior”, de la evaluación del cumplimiento de los requisitos, tanto para la creación y transformación de instituciones de educación superior, como para la aprobación de sus programas académicos. Es decir, de las funciones que antes tenía el ICFES, y a éste organismo se lo especializa en las evaluaciones de estudiantes, en los diferentes niveles educativos. Ese mismo año, y para avanzar en el proceso de regulación y supervisión, se expide el Decreto 2566 de 2003. Un par de años más tarde, el Decreto 2170 de 2005, la Resolución 2755 de 2006 y el Decreto 1001 de 2007. Sin embargo, con la Ley 1188 de 2008, éstos fueron derogados, debiendo expedirse el Decreto reglamentario 1295 de 2010, actualmente vigente.

Oficialmente, el aseguramiento de la calidad de la educación superior (en la acepción de regulación y vigilancia), se basa en tres pilares interrelacionados: la información, la evaluación y el fomento de competencias en docentes y directivos. La información se refiere al cumplimiento de las condiciones mínimas o básicas de calidad, tanto institucionales como de los programas académicos, para obtener el “*Registro Calificado*”. La información es entregada por las instituciones, por medio de un aplicativo digital de información denominado *Sistema para el Aseguramiento de la Calidad* (SACES). A continuación se especifican las condiciones básicas de calidad.

¹¹³ Se creó mediante Decreto 2230 de 2003, su organización se reformó mediante Resolución 737 de 2008 y sus funciones actuales se determinan en el Decreto 1306 de 2009.

Las condiciones de calidad del programa son:

- *Denominación del programa* (que debe corresponder a un determinado nivel académico y expedir títulos que se correspondan con las competencias);
- *Justificación* (que sustente el contenido curricular, los rasgos y perfiles pretendidos y la metodología y demuestre conocimiento del estado del área, de la ocupación en el mercado, y las necesidades del país o de la región);
- *Contenidos curriculares* (fundamentación teórica, propósitos y competencias, plan general de estudios expresado en créditos académicos, componentes interdisciplinarios; estrategias de flexibilización; lineamientos pedagógicos y didácticos acordes con la metodología y modalidad del programa y el contenido general de las actividades académicas);
- *Organización de las actividades académicas* (en conferencias, seminarios, laboratorios, talleres, etc.);
- *Investigación* (políticas de investigación, formación investigativa, uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la formación investigativa, presentación y financiación de proyectos, difusión de los resultados de investigación);
- *Relación con el sector externo* (planes y medios previstos para impactar en la sociedad, vinculación con el sector productivo, según la naturaleza del programa, trabajo con la comunidad, análisis prospectivo del potencial desempeño de los graduados);
- *Personal docente* (con titulación que debe ser igual o superior al nivel del programa, estructura de la planta docente, núcleo de profesores de tiempo completo, idoneidad, plan de formación de docentes, estatuto o reglamento docente);
- *Medios educativos* (recursos bibliográficos y de hemeroteca, bases de datos, sistemas de interconectividad, laboratorios físicos, escenarios de simulación virtual, talleres con instrumentos y herramientas técnicas e insumos, según el programa);
- *Infraestructura física* (aulas, biblioteca, auditorios, laboratorios y espacios para la enseñanza, el aprendizaje y el bienestar universitario; demostrar que la infraestructura inmobiliaria propuesta cumple las normas de uso del suelo).

Las condiciones de calidad de carácter institucional que debe demostrar el programa son:

- *Mecanismos de selección y evaluación* (documentos de política institucional, estatuto docente y reglamento estudiantil, mecanismos y criterios para la selección, permanencia, promoción y evaluación de los profesores y de los estudiantes, con sujeción a lo previsto en la Constitución y la ley, los cuales deben estar dispuestos en la página Web institucional);
- *Estructura académica y administrativa* (sistemas de información, procesos de planeación, administración, evaluación y seguimiento de los contenidos curriculares, de investigativas y de los diferentes servicios y recursos);
- *Autoevaluación* (cultura de autoevaluación verificable; y para renovación deben mostrarse análisis al menos cada dos años sobre los resultados en matrícula, permanencia y grado, y para mejorar los resultados en los exámenes de calidad para la educación superior- ECAES);
- *Programa de egresados* (estrategia de seguimiento de corto y largo plazo);
- *Bienestar universitario* (facilidades para la resolución de las necesidades insatisfechas, salud, cultura, actividades de tiempo libre); y
- *Recursos financieros suficientes* (viabilidad financiera y factibilidad económica).

La anterior información sobre dichas condiciones es estudiada y verificada con el apoyo de pares académicos (docentes universitarios), quienes practican visitas a las instituciones y rinden un informe a la Sala competente del CONACES, la cual emite un concepto ante el Ministerio de Educación Nacional, quien decide mediante acto administrativo la solicitud.

Los resultados de los anteriores procesos se divulgan públicamente por medio de tres sistemas digitales de información: el *Sistema Nacional de Información de Educación Superior* (SNIES), que ofrece la información básica sobre las instituciones de educación superior y sobre los programas aprobados en Colombia; el *Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior* (SPADIES), un aplicativo de seguimiento a cada estudiante que indica y alerta a las instituciones sobre el riesgo de “deserción temprana”, para buscar prevenirla); y el *Observatorio Laboral para la Educación*, un sistema que ofrece datos básicos sobre la empleabilidad de los graduados, para orientar a las instituciones sobre la pertinencia de sus programas y la demanda de profesionales.

De otra parte, cabe resaltar que la evaluación no se restringe a las institucio-

nes y programas. De igual forma, otro mecanismo de aseguramiento de la calidad, son las evaluaciones a los estudiantes. Dos tipos de pruebas se realizan a nivel nacional: una primera, como requisito para el ingreso a la educación superior, conocidas como las *Pruebas ICFES* (hoy una de las denominadas pruebas SABER); y otra, al final de sus estudios superiores, denominada el *Examen de Calidad de la Educación Superior (E CAES)*, para determinar el nivel de logro de competencias, lo que sirve como indicador sobre el desarrollo de los estudiantes, como de los programas y las instituciones.

Y, en lo relativo al fomento de competencias, el Ministerio de Educación Nacional ha realizado estudios y seminarios para su mayor conocimiento y adopción; ha buscado elevar la formación de los docentes universitarios, mejorar las competencias tecnológicas, por medio de un agresivo programa de becas para formación a nivel de maestría y doctorado, financiado por COLCIENCIAS.

Como resultado del proceso de aseguramiento de la calidad (en su acepción de regulación y supervisión), se tienen las siguientes estadísticas oficiales, de acuerdo con la última información estadística suministrada por el Sistema de Información de la Educación Superior (SNIES): al 2008, el país contaba con 292 instituciones de educación superior (43 instituciones técnicas profesionales, 51 tecnológicas, 109 instituciones universitarias y 79 universidades), y un total de 6.133 programas con registro calificado (321 técnicos profesionales, 316 tecnológicos, 1.134 de instituciones universitarias y 4.362 de universidades). De ellos, 1.461 correspondían a especializaciones, 377 a maestrías y 76 a doctorados.

3. LAACREDITACIÓN DE ALTA CALIDAD

Valga iniciar aclarando que, en la actualidad, en la mayoría de los países, el concepto de aseguramiento de la calidad de la educación superior es sinónimo de *acreditación*. Tal es el caso de los Estados Unidos, en donde la acreditación cuenta con una historia centenaria. Ésta se realiza por medio de agencias privadas, reconocidas para dicho propósito, que escudriñan si las instituciones de educación superior tienen y mantienen el mínimo de estándares establecidos en relación con la academia, la administración y los servicios que prestan. Existen diversos tipos y niveles de agencias acreditadoras (de programas, institucionales, estatales o federales) que, además de operar al interior de la nación, prestan servicios en otros países. Originalmente, las agencias acreditadoras se asociaron en entes descentralizados y, posteriormente, en entes nacionales (federales). Así, en 1949 se da origen a la Comisión de Acreditación (COA) y posteriormente se crean otras

que, luego de sucesivas fusiones y transformaciones, dieron origen al *Consejo de Acreditación de la Educación Superior* (CHEA), reconocido por la Secretaría o Ministerio de Educación (USDE). A nivel de ese país, no existe una agencia gubernamental o un ministerio que se encargue del aseguramiento de la calidad. Ésta es una labor independiente del gobierno. El procedimiento de acreditación consta de cinco pasos: la autoevaluación, la revisión de pares al mismo, la visita de pares, la acreditación por parte de una agencia, y la revisión externa para renovación a la acreditación recibida, hasta por un máximo de 10 años. El reconocimiento de la acreditación por parte de la CHEA es un requisito para que las instituciones puedan acceder a fondos o becas federales¹¹⁴.

De igual forma, en los países europeos, el aseguramiento de la calidad de la educación superior es igualmente sinónimo de acreditación. Si bien había algunas experiencias nacionales previas, ésta se consolida con la creación de la Comunidad Europea. Y, al igual que en Colombia, se inicia a principios de los años 90 del siglo pasado. Sin embargo, se sigue, en lo fundamental, la experiencia norteamericana. Varios países (Dinamarca, Francia, Holanda y el Reino Unido) establecieron agencias privadas con tal propósito, y otros países (España, Suecia, Finlandia, Noruega) desarrollaron los denominados “proyectos pilotos” para crearlas. Estos proyectos acogieron cuatro principios básicos: autonomía, tanto del gobierno como de las instituciones de educación superior; autoevaluación; evaluación externa; y visibilidad de los resultados de la evaluación, los cuales fueron recogidos como recomendación central del Consejo Europeo de Cooperación en el Aseguramiento de la Calidad, en 1998. Un año más tarde, con el Acuerdo de Bolonia, el aseguramiento de la calidad cobra fuerza, en tanto se promueven procedimientos formales a seguir a nivel de los diversos países. En el 2000, se creó la Red Europea para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ENQA) que, en el 2004 se convirtió en una asociación, financiada por la Comisión Europea, que agrupa a las agencias de los diversos países, para promover estándares y guías, crear transparencia y responsabilidad, difundir información y buenas prácticas. Valga anotar que, a diferencia de Estados Unidos, en Europa los estándares no son requerimientos, sino estados de buenas prácticas. Y las guías son ilustraciones de estándares en acción. Digno de resaltar es el denominado Registro Europeo de Aseguramiento de la Calidad (EQAR), por medio del cual se

¹¹⁴ Eaton, Judith. An overview of U.S. Accreditation. Council for Higher Education (CHEA), 2009. http://www.chea.org/pdf/2009.06_Overview_of_US_Accreditation.pdf.

proporciona información sobre la calidad de las agencias de acreditación y se promueve la confianza entre las instituciones de educación superior para facilitar la movilidad de estudiantes (promovida por el proyecto ERASMUS), que dicho sea de paso, se constituyó en una de las motivaciones fundamentales para el establecimiento del aseguramiento de la calidad en ese continente. Empero, valga resaltar que la afiliación de las instituciones a este registro es de carácter voluntario¹¹⁵.

En algunos países de la comunidad europea, como por ejemplo Alemania, siguiendo los lineamientos europeos, la acreditación se realiza por medio de agencias acreditadoras. Sin embargo, se creó un organismo central: la Fundación para la Acreditación de los Programas de Estudio en Alemania, cuya misión es organizar el sistema. Y, por medio del Consejo Alemán de Acreditación, se otorga autorización a las agencias acreditadoras. La acreditación ha sido particularmente útil para asegurar la calidad en los nuevos programas y títulos (*Bachelor* y *Master*), surgidos en el proceso de Bolonia, que antes no existían en el sistema educativo alemán. En Francia, la Agencia de Evaluación de la Investigación y de la Enseñanza Superior (AERES) fue creada en el 2006 siguiendo los lineamientos y recomendaciones europeas, y tiene como misión evaluar, tanto las instituciones, la formación y los diplomas, así como los procedimientos de evaluación de su personal. Estas experiencias son semejantes en otros países del continente, como el Reino Unido¹¹⁶. Allí, la Agencia Aseguradora de la Calidad (QAA) para la educación superior es un organismo centralizado, de carácter independiente, al cual están suscritas las instituciones de educación superior, y tiene como misión establecer los estándares y realizar los procesos de evaluación (auditoría) e informar al público que tan bien las universidades y *colleges* cumplen sus responsabilidades.

La experiencia colombiana de acreditación, si bien analizó y ha seguido atenta a dichos procesos internacionales, es *sui generis*. Como se indicó, la Ley 30 de 1992 creó el *Sistema Nacional de Acreditación*, que oficialmente se entiende como 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).

115 Cfr. European Association for Quality Assurance in Higher Education. ENQA: 10 years (2000 - 2010). A decade of European co-operation in Quality Assurance in higher education. Helsinki: ENQA, 2010. (<http://www.enqa.eu/files/ENQA%2010th%20Anniversary%20publication.pdf>).

116 Aunque no es un país comunitario, es un país de la Comunidad Económica Europea, y si bien conserva independencia, algunas instituciones pertenecen a la Asociación Europea ENQA y siguen sus principios.

La singularidad radica, en primer lugar, en que “el proceso de acreditación no surge en el marco de la inspección y la vigilancia del estado, sino en el de fomento, reconocimiento y mejoramiento continuo de la calidad”. Como tal, desde su origen se buscó diferenciarlo claramente del proceso de aseguramiento de la calidad definido en términos de normalización y vigilancia. Así las cosas, el CESU, en cumplimiento del mandato legal de organizar el sistema de acreditación, creó el *Consejo Nacional de Acreditación (CNA)*¹¹⁷ y definió, desde 1995, sus parámetros y reglamentos.

Sin embargo, al constituirse, en el 2003, la CONACES, como instancia de vigilancia del cumplimiento de las normas y condiciones mínimas, no obstante lo anteriormente dicho, en los *Lineamientos para la Acreditación* se reconoce expresamente que la acreditación surge ante la necesidad de fortalecer la calidad de la educación superior y ante el imperativo del mundo moderno de otorgar un carácter central a la calidad de la educación superior como medio de desarrollo del país y de lograr un mejoramiento continuo, y expresamente se reconoce a “la acreditación de alta calidad y (a) la evaluación de estándares básicos, como parte del sistema integrado (subrayado del autor) de aseguramiento de la calidad”¹¹⁸. Así las cosas, los dos procedimientos no se oponen, sino que se complementan. Es decir, la diferencia se concibe entonces como de niveles. Para el registro calificado, “la evaluación de estándares, es una evaluación ex-ante, que hace énfasis en los insumos y recursos, aunque puede tener en cuenta los procesos”. La acreditación, en cambio, asume de manera integral y cualitativa los insumos, procesos y productos y, aunque es el resultado de una evaluación externa, utiliza la autoevaluación como su principal herramienta”.

En segundo lugar, en el modelo colombiano no se enfatiza (como sucede en otros países), en un aspecto en particular: reputación, satisfacción de los empleadores, los contenidos de los programas académicos, disponibilidad de recursos académicos o financieros, o los resultados alcanzados en alguna función sustantiva, por ejemplo, investigación, sino que la acreditación ha procurado tener presente todos los factores que inciden en ella y la manera como en la configuración de esos factores pesan los recursos institucionales, los procesos internos y los resultados de la gestión académica. “El modelo de acreditación colombiano parte

117 El CNA está compuesto por siete miembros, designados por el CESU para períodos de cinco años no prorrogables, representantes de la comunidad académica, previa convocatoria pública.

118 Cfr: http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_lineamientos_2.pdf

de un ideal de educación superior y busca articular referentes universales con los referentes específicos definidos por la misión y el proyecto institucional”. Como tal, se evalúa; es la dinámica orientada hacia la excelencia (el ideal) y los resultados alcanzados, en un determinado momento.

Una tercera singularidad es que se opta por un modelo “mixto”, ya que está constituida por componentes estatales y de las propias universidades. En Colombia no se cuenta con agencias acreditadoras privadas, ya que la acreditación se entiende como un “testimonio que da el Estado (subrayado del autor) sobre la calidad de un programa o institución con base en un proceso previo de evaluación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación”¹¹⁹.

Para realizar la *acreditación de alta calidad*, el CNA ha establecido los respectivos *Lineamientos* y *Guías* para instituciones y programas. La versión vigente para la acreditación institucional y de programas (de pregrado) datan de 2006. La de programas de maestrías y doctorados, de mayo de 2010. El CNA ha especificado igualmente los criterios (la postura ética, que es común a los tres procesos de acreditación)¹²⁰, las características y aspectos a evaluar (específicos para cada proceso) y, para el caso de los programas de pre y posgrado, además los indicadores que deben ser considerados en la evaluación.

En el caso de la *acreditación institucional*, los Lineamientos han definido diez (10) *factores*: misión y proyecto institucional; Profesores y Estudiantes; Procesos Académicos; Investigación; Pertinencia e Impacto Social; Procesos de Autoevaluación y Autorregulación; Bienestar Institucional; Organización, Gestión y Administración; Planta Física y Recursos de Apoyo Académico; y Recursos Financieros. Y se han especificado las *características* asociadas (34 en total) y los *aspectos* que se pueden considerar (145 en total).

Para la *acreditación de programas de pre grado*, los lineamientos son más específicos: definen ocho (8) *factores*, varios de los cuales son los mismos que en la acreditación institucional, pero tienen un enfoque específico hacia el programa. Ellos son: Misión y proyecto institucional; Estudiantes; Profesores; Procesos académicos; Bienestar institucional; Organización, administración y gestión; Egresados e impacto sobre el medio; Recursos físicos y financieros. En cada factor se han espe-

¹¹⁹ Cfr: <http://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>.

¹²⁰ Los criterios son: universalidad, integridad, equidad, idoneidad, responsabilidad, coherencia, transparencia, pertinencia, eficacia y eficiencia.

cificado las *características asociadas* que se deben (sic) considerar (en total 42), los *aspectos* a evaluar (en total 202) y además señala los *indicadores* para su verificación (en total 194). La evaluación (interna y externa) debe ser tanto cuantitativa (por métodos de ponderación y asignación de valores), como cualitativa (hermenéutica).

Así, por ejemplo, en la acreditación de programas de pregrado, las características asociadas a la misión y al proyecto institucional son: misión, proyecto institucional, proyecto educativo del programa y relevancia del mismo. Asociadas al factor estudiantes: ingreso, número y calidad de los admitidos, permanencia y deserción, participación y reglamento estudiantil. Asociadas con el factor profesores: selección, estatuto docente, número y dedicación, desarrollo profesional, interacción, estímulos, producción de material docente y remuneración por méritos. El número de características asociadas al factor de procesos académicos es el más numeroso: integridad del currículo, flexibilidad, interdisciplinariedad, relaciones nacionales e internacionales, sistemas de evaluación, trabajos del estudiante, evaluación del programa, formación de investigadores, compromiso con la investigación, extensión, recursos bibliográficos, recursos informáticos y de comunicación y recursos de apoyo docente. En el factor bienestar se analizan las políticas y programas. En el factor organización, administración y gestión del programa se deben analizar organización, sistemas de comunicación, dirección del programa y promoción. En el factor de egresados: influencia del programa en el medio, seguimiento e impacto de los egresados. Y en el factor de recursos físicos y financieros, se sugiere analizar los recursos físicos, el presupuesto y la administración de los recursos.

A partir del año 2010, se ha iniciado el proceso de *acreditación de programas de posgrado*. De acuerdo con la legislación vigente, las maestrías y doctorados se orientan a profundizar, mantener vigentes y renovar el conocimiento disciplinar y profesional impartido en los programas de pregrado (caso de las maestrías de profundización) y fundamentalmente a la formación de investigadores competentes para participar en programas de investigación (caso de las maestrías de investigación) o como investigadores autónomos y docentes de la educación superior (los doctorados).

Para la *acreditación de programas de posgrado*, se han definido diez (10) factores: Cumplimiento de los objetivos del programa y coherencia con la visión y misión de la universidad; Estudiantes; Profesores/investigadores; Procesos académicos y lineamientos curriculares; Investigación, generación de conocimiento y producción artística; Articulación con el entorno; Internacionalización, alianzas estra-

tégicas e inserción en redes científicas globales; Bienestar y ambiente institucional; Graduados y análisis de impacto; Recursos físicos y gestión administrativa y financiera. Se plantea la evaluación de 29 *características estratégicas* y se han definido 100 *indicadores* de verificación.

Los requisitos básicos para ingresar al sistema de acreditación han sido definidos por el CESU¹²¹ y son similares para los diversos procesos, aunque existen algunas variantes, particularmente en relación con el número de años y características de funcionamiento (en instituciones 10 años y un número determinado de programas, de acuerdo con grupos de 5 áreas definidas; en programas de pregrado, 5 años; y en posgrado, 8 años a partir del ingreso de los primeros estudiantes, y contar con 20 graduados en el caso de las maestrías y 9 en el caso de los doctorados), así como en la vigencia de la acreditación. Para la acreditación de programas de doctorado, se requiere la participación en la evaluación externa de al menos par internacional.

El procedimiento definido para la acreditación también es semejante en los tres procesos de acreditación señalados. Consta de trece pasos:

- 1) Comunicación del representante legal de la institución dirigida al CNA, en la cual se expresa la voluntad de la institución de acreditarse institucionalmente o para acreditar uno o varios de sus programas; que conoce los lineamientos respectivos, y que se cumple con las condiciones iniciales allí señaladas;
- 2) Apreciación de las condiciones iniciales de la institución, por medio del análisis de la documentación enviada por las instituciones y una visita realizada por miembros del CNA;
- 3) Acuerdo con dicha comisión sobre el tiempo requerido para adelantar el proceso de autoevaluación o la fecha de una nueva visita, en caso de existir recomendaciones;
- 4) Realización de la autoevaluación, que es la iniciación formal del proceso de acreditación;

¹²¹ “Estar debidamente autorizada para operar como una institución de educación superior y para otorgar títulos en el programa que se propone acreditar; cumplir con las normas legales establecidas para la educación superior y, en particular, las que corresponden a las instituciones de su tipo; no haber sido objeto de sanción en los últimos tres años por el incumplimiento de las disposiciones legales que rigen la educación superior, distinta a la amonestación privada, ni estar intervenida en el momento en que se hace la solicitud; y tener una tradición en el programa que se espera acreditar, reflejada en su incidencia efectiva en el medio y en la existencia de al menos cuatro promociones de egresados, de cuyo desempeño profesional haya posibilidades de seguimiento”.

- 5) Elaboración del respectivo informe, siguiendo la estructura y contenido definidos en la Guía de Procedimiento, y remisión al CNA;
- 6) Designación de los pares académicos encargados de la evaluación externa, bien sea nacionales o extranjeros, por parte del CNA;
- 7) Realización de la inducción a los pares, por parte del CNA;
- 8) Visita de evaluación externa por parte de los pares académicos, según fecha y hora acordadas con la institución;
- 9) Elaboración del informe de evaluación externa. Si se estima conveniente, el CNA puede solicitar aclaraciones y complementos. Copia del informe se envía a la institución, la cual tiene el derecho a reaccionar;
- 10) Evaluación final por parte del CNA, con base en los informes de autoevaluación y de evaluación externa, una vez escuchada la institución;
- 11) Elaboración por parte del CNA del concepto académico respectivo, el cual debe incluir el tiempo durante el cual se sugiere la vigencia de la acreditación, y remisión al Ministro de Educación Nacional, para la expedición del acto de Acreditación;
- 12) Expedición del acto administrativo. Valga aclararse que la institución se compromete a conservar durante dicha vigencia las condiciones esenciales y la totalidad de los componentes a partir de los cuales se desarrolló el proceso de evaluación de calidad. De presentarse cambios substantivos de cualquier orden (legales, académicos, financieros o administrativos), el Rector o representante legal deberá informar al CNA, allegando la documentación necesaria. En caso de negarse la acreditación, el CNA comunica el resultado de la evaluación, junto con recomendaciones pertinentes, para que puedan desarrollar estrategias que posibiliten un nuevo proceso, transcurridos dos años.
- 13) Proceso de recertificación, al vencerse el período de acreditación.

Finalmente, valga destacarse que, de acuerdo con datos del CNA, en los doce años de acreditación de programas (1998-2010), se ha acreditado un total de 932 programas de pregrado. De ellos, 700 cuentan con acreditación primaria y 232 han sido ya re-acreditados. Y, de los que se han presentado al proceso, 151 no han recibido acreditación. En relación con los diez años de aplicación de la acreditación institucional (2001-2010) se cuenta con 18 instituciones de educación superior acreditadas: 16 universidades (6 públicas y 10 privadas), 1 institución universitaria (privada) y 1 institución técnica y tecnológica (pública). Y 6 universidades más (5 privadas y 1 pública) se encuentran actualmente en proceso de acreditación.

Es decir, que si bien el proceso de acreditación ha venido avanzando, ello significa que sólo el 6% de las instituciones y el 22% de los programas de pregrado se hallan acreditados. El proceso de acreditación de posgrados recién se inicia.

4. EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN A DISTANCIA Y VIRTUAL

La educación a distancia y la virtual¹²² son de relativa reciente creación. En 1982 se crea el subsistema de educación a distancia, como parte del sistema de educación postsecundaria. La educación virtual o en línea cuenta con menos de una década de desarrollo. El número de instituciones y de programas es pequeño. Según datos oficiales del SNIES, la modalidad cuenta con 371 programas. Por diversos factores, su desarrollo en el país no ha sido fácil. Y la normatividad sobre educación a distancia y virtual ha sido muy pobre. En general, debe seguirse los parámetros generales de la educación presencial.

En consecuencia, en cualquiera de las dos acepciones complementarias (de regulación y vigilancia, y de acreditación), el aseguramiento de la calidad para la metodología a distancia y virtual¹²³ ha sido el mismo que rige para todo el sistema de educación superior. La normatividad que reglamenta el aseguramiento de la calidad (en la acepción de regulación y vigilancia) ha sido no sólo poco específica, sino tardía. Las referencias a la modalidad aparece tan sólo en normas de carácter menor (decretos y resoluciones del Ministerio) a partir del año 2003¹²⁴ y, como se indicó, estas normas fueron derogadas por la Ley 1188 de 2008 y remplazadas recientemente por el Decreto 1295 de 2010. Y, en materia de acreditación, las primeras menciones a la modalidad aparecen en la versión de los lineamientos para la acreditación del 2006. Las especificidades que se indican en uno y otro programa de aseguramiento son pocas, y apenas si sirven de guías generales al momento de las evaluaciones.

¹²² El decreto 1295 de 2010 los define de una manera operativa, que ha causado gran polémica: “Programas a distancia.- Corresponde a aquellos cuya metodología educativa se caracteriza por utilizar estrategias de enseñanza-aprendizaje que permiten superar las limitaciones de espacio y tiempo entre los actores del proceso educativo” (Artículo 16). “Programas virtuales.- Los programas virtuales, adicionalmente, exigen el uso de las redes telemáticas como entorno principal, en el cual se lleven a cabo todas o al menos el ochenta por ciento (80%) de las actividades académicas” (Artículo 17).

¹²³ Oficialmente no se reconoce que sea una modalidad sino una metodología.

¹²⁴ Los decretos 2566 de 2003, 2170 de 2005, la Resolución 2755 de 2006, el Decreto 1001 de 2008, normas que caen con la Ley 1188 de 2008.

Así, para la *evaluación de las condiciones básicas*, el Decreto 1295 de 2010, contempla muy pocas particularidades relacionadas con los programas en la modalidad a distancia y virtual. Algo digno de resaltar es que ni siquiera se presentan diferencias en el número de créditos o, mejor aún, en las horas de acompañamiento y de trabajo independiente. Las pocas indicaciones “específicas” son las siguientes:

1) En relación con la condición básica relacionada con el *personal docente* se ordena especificar y verificar la “idoneidad de los profesores encargados de desarrollar los programas a distancia o virtuales, y los mecanismos de acompañamiento y de seguimiento de su desempeño. Cuando la complejidad del tipo de tecnologías de información y comunicación utilizadas en los programas lo requiera, se debe garantizar la capacitación de los profesores en su uso” (parágrafo 5.7.1.4).

2) En referencia a los *medios educativos* se indica: “en los programas a distancia o virtuales la institución debe indicar el proceso de diseño, gestión, producción, distribución y uso de materiales y recursos, con observancia de las disposiciones que salvaguardan los derechos de autor. Para los programas nuevos adicionalmente la institución debe presentar los módulos que correspondan por lo menos al 15% de los créditos del programa completamente desarrollados, y el plan de diseño y desarrollo de los demás cursos que conforman el plan de estudios. Para el caso de los programas virtuales, deben estar disponibles en la plataforma seleccionada. Respecto de los programas virtuales la institución debe garantizar la disponibilidad de una plataforma tecnológica apropiada, la infraestructura de conectividad y las herramientas metodológicas necesarias para su desarrollo, así como las estrategias de seguimiento, auditoría y verificación de la operación de dicha plataforma, y está obligada a suministrar información pertinente a la comunidad sobre los requerimientos tecnológicos y de conectividad necesarios para cursar el programa” (parágrafo 5.8).

3) Con respecto a la *infraestructura física* señala: “Para los programas virtuales la institución debe evidenciar la infraestructura de hardware y conectividad; el software que permita la producción de materiales, la disponibilidad de plataformas de aulas virtuales y aplicativos para la administración de procesos de formación y demás procesos académicos, administrativos y de apoyo en línea; las herramientas de comunicación, interacción, evaluación y seguimiento; el acceso a bibliotecas y bases de datos digitales; las estrategias y dispositivos de seguridad de la información y de la red institucional; las políticas de renovación y actualización tecnológica, y el plan estratégico de tecnologías de información y comunicación

que garantice su confiabilidad y estabilidad. La institución debe informar y demostrar respecto de los programas a distancia o virtuales que requieran la presencia de los estudiantes en centros de tutoría, de prácticas, clínicas o talleres, que cuenta con las condiciones de infraestructura y de medios educativos en el lugar donde se realizarán” (parágrafo 5.9).

4) En relación con la *estructura académica y administrativa*, se especifica: “para el caso de los programas a distancia o virtuales debe preverse que dicha estructura garantice el soporte al diseño, la producción y el montaje del material pedagógico y el servicio de mantenimiento, así como el seguimiento a estudiantes, profesores y personal de apoyo” (parágrafo 6.2).

5) Sobre las condiciones básicas de *bienestar universitario* se indica que “para los programas a distancia o virtuales la institución debe plantear las estrategias que permitan la participación de los estudiantes en los planes de bienestar universitario” (parágrafo 6.5).

Y en el capítulo dedicado específicamente a los programas a distancia y virtuales, se indica –además– que para la verificación de condiciones de estos programas, las instituciones, además de “demostrar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la ley y en el presente Decreto, deben informar la forma como desarrollarán las actividades de formación académica, la utilización efectiva de mediaciones pedagógicas y didácticas y el uso de formas de interacción apropiadas que apoyen y fomenten el desarrollo de competencias para el aprendizaje autónomo” (Artículo 18). Y en relación con los “programas que dispongan de actividades de formación que requieran la realización de prácticas, clínicas o talleres¹²⁵ o la presencia de los estudiantes en centros de tutoría, la institución debe indicar la infraestructura, medios educativos y personal docente de los lugares donde se desarrollarán tales actividades”. Asimismo, se establece que “la publicidad de estos programas debe hacer explícita mención de los lugares donde se desarrollarán tales actividades de formación y debe suministrar información pertinente a la comunidad sobre los requerimientos tecnológicos y de conectividad necesarios para cursar el programa” Y cualquier cambio al respecto debe ser informado al Ministerio (Art. 19).

En lo relativo a la *acreditación de programas*, se siguen básicamente los lineamientos dados para los programas presenciales. Las “especificidades” adicionales

¹²⁵ Que en realidad debieran ser todos, si efectivamente se quieren desarrollar competencias.

que se señalan para la modalidad son igualmente pocas. En el factor “Profesores” se indica que se deben considerar 2 características para los programas en la modalidad a distancia y virtual: la dedicación y nivel de formación de los docentes/tutores, y la producción de material didáctico; en el factor “Procesos académicos”, se determina especificar 4 características: el modelo pedagógico, la metodología, los recursos bibliográficos, didácticos y tecnológicos, y el diseño y evaluación de materiales; en el Factor “Organización, administración y gestión” 2 características: la organización y administración de las tecnologías y sistemas de información y comunicación (TIC); y dentro del factor “Recursos físicos y financieros” (sic), los medios tecnológicos, el equipo humano y recursos informáticos y de comunicación.

Sin duda, se requerirían varias características más, tanto para determinar el acompañamiento que realizan los docentes/tutores para acceder a información complementaria, para facilitar interacciones y debate que permitan garantizar aprendizajes; para realizar prácticas digitales y reales que permitan afianzar o desarrollar competencias; para facilitar la integración con realidades concretas en sus comunidades; para realizar actividades de investigación en línea, en fin para garantizar una educación de calidad, es decir para gestionar el conocimiento superando la simple lectura de unos contenidos y su memorización.

Estos requerimientos se han expresado en diversas oportunidades. Sin embargo, éstas no se han concretado, entre otras razones, porque hasta el momento sólo un programa a distancia ha recibido acreditación y otro virtual se halla en proceso¹²⁶. Y el proyecto recientemente presentado al parlamento para la organización del servicio público de educación abierta y a distancia¹²⁷ adolece de graves problemas conceptuales y falencias.

5. LOS PRINCIPALES PUNTOS DE DEBATE, REQUERIMIENTOS Y TENDENCIAS. CONSIDERACIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN

En la actualidad, nadie duda de la necesidad de que, tanto a nivel internacional como de los diversos países, debe existir un creciente aseguramiento de la calidad de la educación en general, y en particular, de la educación superior. Es

¹²⁶ El autor de este ensayo ha sido seleccionado como par y aunque ha puesto de presente estas necesidades, ante la baja demanda aún no se ha habido un requerimiento real por hacer nuevos y más completos ajustes que atiendan a las particularidades propias de los programas en esta modalidad.

¹²⁷ Proyecto de Ley 192 de 2010.

una exigencia de la sociedad actual, dado que el conocimiento es el factor más dinámico de desarrollo. Con todo, ha existido y existe controversia y debate académico sobre diversos aspectos.

En Colombia, sin lugar a dudas, el debate más álgido, sobre todo hace unos años, fue en torno al aseguramiento entendido como regulación y vigilancia, ya que para algunos sería violatorio de la autonomía universitaria. Si bien hubo un gran movimiento en contra, con todo, parece que éstos continuaron siendo una necesidad, particularmente frente a la explosión de programas en algunas instituciones, particularmente en las de reciente creación. No siempre la responsabilidad académica prima sobre la necesidad de crecimiento. Este debate específico se ha centrado, en la actualidad, sobre los pares académicos, argumentándose que no siempre su calificación es la requerida (tema que se ventila aún más referente a los programas a distancia y virtuales) y, en algunas ocasiones, sobre sus posibles intereses frente a la “competencia académica” entre instituciones y programas. Sin embargo, cada vez se hace mejor selección y capacitación de los pares. Y en torno a este debate, quizás el punto relevante al respecto radique más bien, en si la “conformidad a las normas” garantiza el aseguramiento de la calidad. De hecho, la historia de la educación muestra que, a medida que las instituciones se desarrollan y consolidan, más que regulación y vigilancia, se abre paso el mejoramiento continuo de la calidad, que es hacia donde apunta el aseguramiento de la calidad como acreditación.

Un segundo punto, es de carácter fundamentalmente teórico. El término de calidad es objeto de amplios debates. De hecho, se tienen diversos enfoques para entenderla: bien sea en términos de un ideal a perseguir (algo trascendente); de excepcionalidad (algo que sobrepasa los estándares); de características definitorias de algo (por consiguiente medible); de consistencia (cero defectos del producto); de conformidad (que satisface requisitos o un propósito); o de transformación (mejoramiento). Cada una de ellas tienen diferentes referentes. O bien se basan en elementos subjetivos, del producto, del proceso de elaboración o del usuario¹²⁸ y expresan diversas dimensiones de la calidad. En consecuencia, sea que se use una u otra definición, siempre caben preguntas válidas como: ¿cuál es el ideal de calidad a perseguir, los requerimientos a satisfacer o los mejoramientos a introducir? De otra parte, la calidad de algo siempre hace realización a un con-

¹²⁸ Cfr la clasificación de las definiciones realizada por Garvin, D.A. *Managing Quality*. New York: The Free Press, 1988.

texto. En el caso de la educación, al conocimiento y al desarrollo de competencias (que son históricas), de un país o una región determinadas. Además, si bien el conocimiento es universal, la experticia se desarrolla en contextos específicos, atendiendo problemas reales. Así las cosas, y particularmente en el mundo globalizado actual, siempre cabrá la pregunta: ¿Y, cuál ha de ser la relación adecuada globalidad-localidad?, o mejor, ¿cuál es el componente ideal de *glocalidad* (una mezcla de las dos) al evaluar la calidad de la educación? Estas preguntas teóricas, traducidas a términos prácticos, llevan a aspectos como, si en la rendición social de cuentas (*accountability*) debe primar la satisfacción de necesidades sociales (pertinencia) o la valoración (*assessment*) para el desarrollo y mejoramiento; o si debe primar la evaluación comparativa (*benchmarking*) entre programas e instituciones o las particularidades y diferencias específicas en cada uno de ellos. Todas ellas tienen en últimas su origen en las dos funciones básicas que tiene la educación: de reproducción e innovación, en las cuales cualquier balance será siempre inestable.

Los anteriores debates son aún más complejos en materia de educación a distancia y, particularmente de la educación virtual, por cuanto tanto sus modelos, metodologías y organización se encuentran globalmente aún proceso de desarrollo. Lo que sí parece comenzar a debatirse y es de urgente necesidad encontrar principios de solución, es en la superación de la práctica (hasta ahora generalizada) de entregar unos “contenidos” y realizar un mínimo acompañamiento y supervisión. En la modalidad a distancia y virtual – como en la educación presencial – lo fundamental es garantizarse aprendizajes, superar la simple apropiación de unos contenidos, desarrollar creatividad y competencias para la solución de problemas reales. Es decir, lograr realizar una verdadera gestión de conocimiento que implica la creación y disposición de métodos y técnicas para acceder, compartir, debatir, aplicar, construir e innovar el conocimiento. Para ello, las más recientes innovaciones tecnológicas ofrecen grandes perspectivas. Empero se requiere desarrollar una epistemología, pedagogía y didáctica sólidas de la virtualidad, que posibiliten su impacto. En los programas a distancia y virtuales, que por naturaleza son de carácter transfronterizo y transnacional, la acreditación y certificación de calidad son una urgente necesidad, no sólo para aquellos que se originan desde el país, sino desde otras latitudes. Con tal propósito, los acuerdos internacionales que garanticen los anteriores desarrollos son no sólo una exigencia, sino una tendencia que debe acentuarse.

Finalmente, y para sólo mencionar los más sobresalientes, un tercer punto de debate se refiere a aspectos más políticos o, si se prefiere, operativos. Uno de ellos

se centra en la relación existente (aunque no mecánica) entre financiación y calidad. Todo mejoramiento de la calidad tiene costos financieros altos, que no siempre pueden ser absorbidos por la mayoría de de la población (para el caso de las instituciones privadas), ni por las finanzas de países en desarrollo, como Colombia. Entonces se contraponen aseguramiento de la calidad y, en particular, acreditación, con justicia social. Democratizar el acceso a la educación superior es uno de los medios fundamentales para evitar exclusiones sociales e incrementar las oportunidades para la mayoría población. Así las cosas, uno y otro proceso son exigencias del desarrollo contemporáneo sostenible. Igualmente, aunque en menor medida, se debate en torno a la independencia de los organismos acreditadores. Esta debe garantizarse tanto frente al Estado, como a las instituciones. Sin embargo, ni la naturaleza privada, ni la gubernamental, ni la opción mixta de los entes acreditadores, son garantías por sí solas de independencia y transparencia.

Más allá de los anteriores debates, siempre enriquecedores, lo fundamental es comprender que, en última instancia, el aseguramiento de la calidad, entendido como la necesidad de contribuir a satisfacer las necesidades sociales por medio de la educación, de otorgar confianza social sobre los servicios educativos que se realizan y en especial como un proceso objetivo de mejoramiento continuo, son un asunto de cultura, cuyo desarrollo lleva tiempo. En torno a la calidad existen múltiples posibles definiciones y, sobre su aseguramiento, diversos modelos. Si bien la regulación y supervisión son necesarias, no son suficientes para garantizar calidad. Por consiguiente, debe desarrollarse un sistema integrado que se complemente con procesos de evaluación interna y verificación externa, hasta consolidar una cultura de mejoramiento continuo, en la búsqueda permanente de excelencia y una gestión total de la calidad.

No obstante los tropiezos y dificultades, Colombia no sólo ha comenzado, desde los años ochenta a dar los primeros pasos en el largo camino, sino que con la acreditación se encuentra consolidando un sistema integral de aseguramiento de la calidad. Todo modelo y práctica son imperfectos. También las evaluaciones deben ser permanentemente evaluadas, para introducir los ajustes requeridos en el sistema, entre otros una mayor formación y capacitación de los pares evaluadores y la introducción de características e indicadores más específicos para la modalidad a distancia y virtual. Sin embargo, más allá de los ajustes, los escasos porcentajes alcanzados hasta ahora por la acreditación señalan la necesidad de intensificar esfuerzos para lograr un mayor impacto del sistema. Al respecto, la realización de investigaciones que produzcan conocimientos útiles que orienten a las instituciones, particularmente aquellas que desarrollan programas en la modalidad a

distancia y virtual, así como la intensificación de acciones de fomento, se evidencian como un requisito para lograr que un creciente número de instituciones y programas académicos del país se comprometan con los procesos de mejoramiento continuo que ofrezcan, a propios y extraños, garantías de calidad.

El aseguramiento integral de la calidad, es decir, los estándares y la supervisión, las evaluaciones comparativa (benchmarking) nacionales e internacionales, pero sobre todo las evaluaciones (auto y hetero-evaluaciones de pares), así como la acreditación y certificaciones de calidad, en una palabra, el aseguramiento integral de la calidad de la educación, y en particular de nivel superior, es una exigencia de la sociedad del conocimiento y un requisito *sine qua non*, si se pretenden adelantar verdaderos procesos de desarrollo académico, social, económico y ambientalmente sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Deming, W. Edward. *Out of the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Juran, Joseph. *Quality Control Handbook*, 1981.
- Crosby, Phillip B. *Quality without tears*. MacGraw Hill, 1984.
- Dias Sobrihno, José. La acreditación de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe. En: http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/7538/1/18_282-295.pdf.
- Eaton, Judith. *An overview of U.S. Accreditation*. Council for Higher Education (CHEA), 2009. http://www.chea.org/pdf/2009.06_Overview_of_US_Accreditation.pdf.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education. *ENQA: 10 years (2000 - 2010). A decade of European co-operation in Quality Assurance in higher education*. Helsinki: ENQA, 2010. (<http://www.enqa.eu/files/ENQA%2010th%20Anniversary%20publication.pdf>).
- Garvin, D.A. *Managing Quality*. New York: The Free Press, 1988.
- República de Colombia. Consejo Nacional de Acreditación. *Lineamientos para la acreditación institucional*. Bogotá: Serie Documentos CMA, N° 2, Noviembre 2006. En http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_lineamientos_3.pdf.
- República de Colombia. Consejo Nacional de Acreditación. *Lineamientos para la acreditación de programas*. Bogotá: CNA, noviembre de 2006. En http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_lineamientos_2.pdf.
- CNA. *Lineamientos para la acreditación de alta calidad de programas de maestría y doctorado*. Bogotá: CNA, mayo 2010. En: http://www.cna.gov.co/1741/articles-186363_lineam_MyD.pdf.

Anexo

**NORMATIVIDAD BÁSICA VIGENTE EN MATERIA DE
ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA**

- Colombia. Constitución Política: Artículo 67, establece que la Educación Superior es un servicio público, tiene una función social. Artículo 69, garantiza la autonomía universitaria.
- Colombia. Ley 30 de 1992: Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Artículos 53, 54 y 55. Creación del Sistema Nacional de Acreditación.
- Colombia. Acuerdo CESU N° 06 de 1995: Por el cual se adoptan las políticas generales de acreditación y se derogan las normas que sean contrarias.
- Colombia. Decreto 4322 de 2005: Por el cual se crea la Orden a la Acreditación Institucional de Alta Calidad de la Educación Superior "Francisco José de Caldas"
- Colombia. Acuerdo CESU 02 de 2005: Por el cual se subroga el Acuerdo 001 de 2000 del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU–, y con el cual se expide el reglamento, se determina la integración y las funciones del Consejo Nacional de Acreditación Colombia. Acuerdo CESU 02 de 2006: Por el cual se adoptan nuevas políticas para la acreditación de programas de pregrado e instituciones.
- Colombia. Ley 1188 de 2008: Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Resolución 3010 de 2008: Por la cual se reconoce el registro calificado a programas acreditados de alta calidad.
- Colombia. Decreto 1295 de 2010: 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.
- Colombia. Acuerdo N° 01 de 2010: Por el cual se autoriza al Consejo Nacional de Acreditación para que diseñe y promulgue los lineamientos para la acreditación de alta calidad de los programas de Maestría y Doctorado y se unifican los rangos de acreditación para los programas de pregrado, maestrías y doctorados e instituciones.