



01

Documentos de antecedentes del
Informe Nacional de Desarrollo Humano
2024

**ANÁLISIS Y PROPUESTAS DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD
DE LA EDUCACIÓN POSTMEDIA EN COLOMBIA**

David Forero, Natalia Ariza Ramírez, y Alba Lorena Torres

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

En menos de 30 años, la educación superior ha pasado de ser un privilegio de pocos a ser una herramienta de transformación económica y social con un impacto sustancial. Sobre la educación superior recaen varias expectativas y aspiraciones, que van desde oportunidades individuales de empleo y la superación de las inequidades presentes en los países hasta la creación de condiciones para el crecimiento económico y el cierre de brechas educativas. Durante el mismo periodo, la educación superior también se ha venido transformando como resultado de un conjunto de circunstancias paralelas, tales como su masificación, un mayor nivel de competencia, avances en las tecnologías de información y comunicaciones, dinámicas de los mercados laborales, y otros desarrollos de las propias disciplinas educativas (Altbach et al., 2019; Materu, 2007; Karakhanyan & Stensaker, 2020).

Es en este contexto que el aseguramiento de la calidad se ha establecido como una práctica clave para garantizar que la educación superior cumpla sus promesas y maximice sus objetivos. Los gobiernos han participado en el control de las Instituciones de Educación Superior (IES) y sus programas a través de valoraciones externas periódicas y monitoreo, que se dan en forma de acreditaciones, auditorías, o evaluaciones (lo que se conoce como aseguramiento externo de la calidad), a la vez que las mismas instituciones han desarrollado mecanismos internos de control y gestión de calidad (lo que se conoce como aseguramiento interno de la calidad) (UNESCO, 2018). Sin embargo, el posicionamiento de estos sistemas no ha estado exento de tensiones importantes que van desde la falta de consenso sobre los conceptos relacionados con la calidad hasta dudas sobre la capacidad de lograr los objetivos planteados. Al igual que las instituciones de educación superior, los sistemas de aseguramiento de la calidad han tenido que innovar y adaptarse a unas condiciones dinámicas para conservar su utilidad y eficacia. En este proceso cada país ha enfrentado retos particulares, reflejando sus propios valores, dilemas y condiciones que sustentan los enfoques usados en las políticas de aseguramiento de la calidad de su educación postsecundaria. Colombia no ha sido la excepción: mientras la cobertura se ha multiplicado en los últimos 25 años, pasando de 15,3% en 1997 a 53% en 2022, ha aumentado la diversidad de la oferta educativa, la competencia desde otros sistemas y la necesidad de una mayor flexibilidad estructural, lo que ha generado presiones sobre el sistema de aseguramiento de calidad para adaptarse a este nuevo contexto.

Este primer reporte se divide en tres secciones principales: contexto, antecedentes y normatividad del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación postmedia en Colombia. Con el propósito de entender cómo el aseguramiento de la calidad de la educación superior se ha posicionado como una prioridad de política educativa en la mayoría de países en el mundo, la sección de contexto describe el nacimiento y la evolución de estos, sus principales objetivos y las tendencias recientes a nivel global; en este capítulo también se relaciona el papel de los sistemas de aseguramiento de la calidad con el cumplimiento de los objetivos más generales de los sistemas de educación postmedia. En la segunda sección, se describen los antecedentes del sistema de aseguramiento de la calidad colombiano y las principales reformas y objetivos. La sección final del diagnóstico consiste en una descripción específica del sistema colombiano, con un análisis detallado de la normatividad actual que cubre los principales procesos y actores, complementando el análisis del sistema de educación superior con los avances recientes en la normatividad del Sistema Nacional de Cualificaciones y el Subsistema de Formación para el Trabajo. Este primer capítulo sirve de base para las secciones subsiguientes, en donde se presentará un diagnóstico de la evolución reciente de funcionamiento del sistema y se hace una revisión de las mejores prácticas internacionales, para terminar con propuestas de política dirigidas a una transformación del aseguramiento de la calidad que se encuentre alineada a los

objetivos superiores del sistema postmedia, específicamente los objetivos de mayor inclusión y mayor flexibilidad.

1.1. Breve historia y conceptualización del aseguramiento de la calidad de la educación superior

Desde la década de los 80s, la calidad en la educación superior comenzó a ocupar un lugar cada vez más importante en la agenda de política educativa a nivel mundial (Altbach et al., 2019). Convenciones internacionales, como el proceso de Bolonia en 1999, respaldaron y promovieron la importancia de la calidad en la educación superior, a la vez que promovieron la cooperación internacional con este objetivo (Materu, 2007). Posteriormente, con el establecimiento del objetivo 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se establece la calidad como una meta global clara de responsabilidad social al desarrollo humano sostenible (Alarcón Ortiz et al., 2021).

La búsqueda de calidad en la educación superior se da como resultado de una demanda creciente y un consecuente crecimiento de la oferta, que, al crear mayor diversidad de instituciones y programas, ha generado no sólo diferentes niveles de calidad sino una mayor competencia entre estos y un acelerado desarrollo tecnológico para ofrecerlos. Así, varios países empezaron a introducir procesos y mecanismos para garantizar el cumplimiento de estándares de calidad de sus instituciones y programas. Por ejemplo, a comienzos de la década de los 90s, en el Reino Unido se introdujeron auditorías académicas y en Francia se creó el Comité Nacional de Evaluación. Estos desarrollos se extendieron durante la década a otros países europeos y no europeos, ampliando el interés de varias organizaciones locales e internacionales; el aseguramiento de la calidad termina considerándose como una de las reformas a la educación superior más significativas a nivel global (UNESCO, 2021).

En América Latina, se observaron las mismas tendencias luego de la crisis económica de los 80s: un aumento dramático de la demanda por educación superior, seguido de una proliferación de la oferta, especialmente del sector privado (Lopez Segrera, 2010). Este aumento de la oferta generó mayor heterogeneidad de las instituciones, lo que causó preocupaciones sobre la calidad e incentivó la creación de mecanismos para salvaguardarla (De la Garza, 2008; Martin & Stella, 2007). Sin embargo, un factor adicional ayudó a consolidar el desarrollo de los sistemas de aseguramiento de la calidad en la región; organizaciones multilaterales y otras entidades internacionales incluyeron estos sistemas como parte de los paquetes de reforma para la educación superior (Leite et al., 2003).

A través del aseguramiento de la calidad se reorganiza la responsabilidad pública de la calidad educativa entre los gobiernos y las instituciones de educación superior (Lemaitre, 2019), además que se consolida como una estrategia para reconstruir la confianza de un sector en constante cambio y crecimiento (Blanco et al., 2020). El aseguramiento de la calidad se concibe también como una herramienta que reconcilia la necesidad de una mayor rendición de cuentas por parte de las instituciones con la promoción de la autonomía institucional, dos factores claves en los modelos de gestión de la educación superior pero que tienden a entrar en conflicto (Raza, 2009).

Adicionalmente, el aseguramiento de la calidad se ha desarrollado a través de mecanismos externos e internos, lo que se conoce como sistemas externos de aseguramiento de la calidad (SEAC) y sistemas internos de aseguramiento de la calidad (SIAC) dentro de cada institución (UNESCO, 2018). A través de los SEAC los gobiernos legitiman estructuras y mecanismos para evaluar periódicamente la calidad de sus Instituciones de Educación Superior (IES) y sus programas, haciendo uso de acreditaciones, auditorías, o evaluaciones, entre otros. En varios países se ha observado el crecimiento de agencias aseguradoras de la calidad, algunas independientes y otras dependientes de los ministerios de educación; de hecho, en

2020 fueron identificadas 332 de estas agencias (Karakhanyan, 2020). Por otro lado, en lo que se refiere a los SIAC, las mismas instituciones han desarrollado mecanismos internos de monitoreo y gestión de calidad, tanto para responder a los requerimientos del aseguramiento externo, como parte de una cultura de calidad que se ha ido formando como resultado en algunos países (Cardoso et al., 2017).

Las nociones de calidad y del aseguramiento de la calidad en educación superior han evolucionado desde el inicio de este fenómeno, y así mismo, han sido debatidas desde varias perspectivas. De acuerdo con Williams & Harvey (2015), en 1993 Harvey & Green llegaron a una primera definición operativa de calidad en educación superior, que fue la base de varios desarrollos en el sector; el aspecto más marcado de esta definición fue calidad como adecuación al propósito (*fit for purpose*), en la que las instituciones y programas deberían ser evaluados de acuerdo a su misión establecida. Posteriormente se desprendieron varias otras etiquetas relacionadas con calidad, tales como eficiencia, estándares, excelencia, relación calidad-precio, entre otros, etiquetas generalmente relacionadas con el sector productivo (Watty, 2006). No obstante, y pese a que durante las últimas décadas se ha llevado a cabo una significativa discusión alrededor del tema, no se ha llegado a una definición única de calidad en educación superior; diferentes organizaciones y sistemas educativos hacen uso de su propia definición o acogen la que más cerca esté a sus propósitos. La falta de un entendimiento común de calidad en educación superior ha llevado también a que el desarrollo del aseguramiento de la calidad sea heterogéneo, ya que, en teoría, es la definición de calidad sustenta la conceptualización de estos sistemas. Varios de los debates alrededor del aseguramiento de la calidad se han dado desde la perspectiva de autonomía y expectativas nacionales, valores culturales, contenido, relevancia a las demandas locales, nacionales o internacionales, competencias profesionales, o equidad y acceso, entre otros (Pillay & Kimber, 2009). Sin embargo, a pesar de seguir siendo un concepto debatido, el aseguramiento de la calidad se ha consolidado como un aspecto fundamental en el desarrollo de la educación superior (Saarinen, 2010).

1.2. Objetivos, mecanismos, procesos y funciones de los sistemas de aseguramiento de la calidad

Dos objetivos principales han estado presentes desde la concepción del aseguramiento de la calidad, que, si bien difieren en su significado e implicaciones, y de hecho pueden ser motivo de tensiones, se complementan en la búsqueda de calidad de la educación superior; estos objetivos son la rendición de cuentas y el mejoramiento continuo. A través de la rendición de cuentas se promueve la responsabilidad de las instituciones en la calidad de la educación ofrecida, sirviendo a los intereses públicos; la rendición de cuentas se trata entonces de la efectividad y desempeño de las IES, y de la transparencia de sus esfuerzos (UNESCO, 2021). El énfasis en la rendición de cuentas ha impulsado la creación de marcos y lineamientos para la oferta de la educación superior, tanto a nivel nacional como transnacional (Pillay & Kimber, 2009).

Por otro lado, el objetivo del mejoramiento continuo implica que el aseguramiento de la calidad debe, a través de sus procesos y procedimientos, promover un ciclo continuo de mejora de la calidad de las instituciones y sus programas. Aunque ha estado presente en teoría, varios de los sistemas de aseguramiento de la calidad no priorizaron este objetivo. Tight (2020) identifica que, como resultado de concentrarse en la rendición de cuentas en lugar del mejoramiento, los sistemas han ignorado el impacto real y potencial de la aplicación de sus mecanismos sobre los estudiantes y su aprendizaje.

Si bien estos dos objetivos del aseguramiento de la calidad muchas veces han generado tensiones, un balance claro puede llegar a ser la clave del éxito (Williams & Harvey, 2015). De todas maneras, el balance entre estos objetivos se define de

acuerdo a las prioridades de cada sistema de educación y de la importancia que se le otorgue a cada uno (Maritn & Stella, 2007).

Para lograr el cumplimiento de los objetivos que cada sistema educativo establece para su aseguramiento de la calidad, los responsables de estos sistemas tienen varias funciones, y cuentan con varios mecanismos y procesos. Entre estas funciones se encuentran la adopción de estándares mínimos, la evaluación de desempeño, de presentación de resultados al público, de evaluación de políticas y programas educativos, establecer y evaluar los requerimientos de entrada y permanencia de las instituciones y sus programas en el sector. Así mismo, pueden proveer apoyo técnico y pedagógico cuando sea necesario y usar medidas de sanciones y recompensas, entre otros (Banco Mundial, 2010).

De acuerdo con UNESCO (2021), existen tres mecanismos claves usados en el aseguramiento de la calidad externo: evaluación, acreditación y auditorías. A través de la evaluación se identifican fortalezas y debilidades de las instituciones y sus programas, sentando la base para asegurar la calidad. La acreditación, por su parte, es un reconocimiento formal del cumplimiento de estándares de calidad previamente establecidos, y, por lo tanto, estándares que han sido identificados por los encargados del aseguramiento como deseables. Por último, las auditorías se concentran más en evaluar los mecanismos internos de generación de información y su uso en informar decisiones hacia el mejoramiento de la calidad de las instituciones o facultades específicas. Cada país hace uso de al menos dos de estos mecanismos, aunque pueden tomar diferentes formas, enfoques y objetivos, y hasta pueden encontrarse bajo nombre diferente.

Además, los procesos pueden llegar a ser tan importantes como los resultados: de acuerdo con Materu (2007) se ha demostrado que los procesos de autoevaluación tienen efectos positivos sobre la cultura de calidad, fortaleciendo la cohesión social y el trabajo en equipo dentro de las instituciones o facultades que los realizan, y mejorando la rendición de cuentas entre los trabajadores (académicos o no académicos) sobre los procesos y resultados; todo esto da las condiciones para que las instituciones creen capacidad interna para identificar sus propias ventajas y retos y trabajen internamente en solucionarlos.

Estos mecanismos y procesos, relacionados con el aseguramiento externo, pueden ser realizados por los mismos gobiernos o por agencias aseguradoras creadas específicamente para este fin. Las agencias que se conforman para el aseguramiento de la calidad de la educación superior no son uniformes entre países ya que dependen de los mecanismos que se les haya asignado, e incluso las que implementan el mismo mecanismo varían en el tipo de actividades que ejecutan (Harvey & Stensaker, 2022).

1.3. Tendencias de los sistemas de aseguramiento de la calidad en el mundo

Si bien los sistemas de aseguramiento de la calidad pueden tomar varias formas y servir diferentes propósitos, como por ejemplo concentrarse a nivel institucional o de programa, ser obligatorios o voluntarios, asegurar niveles de calidad básicos o de excelencia, así como medir insumos o resultados (Rubaii & Lima Bandeira, 2016), es posible identificar ciertas tendencias a nivel mundial. Algunas de estas tendencias surgen de los procesos de adaptación del aseguramiento de la calidad a las dinámicas de la educación superior tales como el continuo crecimiento de la matrícula de estudiantes, la mayor diversificación del sector, el desarrollo acelerado del aprendizaje abierto y a distancia, mayor internacionalización, la búsqueda de un balance entre la autonomía institucional y la rendición de cuentas, y el escepticismo sobre la capacidad de estos en salvaguardar la calidad de la educación.

UNESCO (2021) identificó seis temas principales que han emergido como recientes enfoques que los países han dado a sus sistemas de aseguramiento de la calidad:

- a. Aseguramiento de la calidad para el mejoramiento de las prácticas de aprendizaje y docencia
- b. Desarrollo del aseguramiento de la calidad para la oferta alternativa y para el aprendizaje abierto y a distancia
- c. Adaptación del aseguramiento de la calidad para la internacionalización
- d. Evaluación del compromiso social de las IES
- e. Construcción de IES y fortalecimiento de su gestión a través del aseguramiento de la calidad
- f. Mejoramiento de la eficiencia y de la rentabilidad de las operaciones del aseguramiento de la calidad a través de nuevos modelos y enfoques basados en tecnología

El mayor énfasis en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, que es el primer tema identificado, es una de las tendencias más importantes, y una de las mayores críticas a los modelos anteriores. Como resultado de varios estudios de impacto demostrando que las instituciones de educación superior han, en efecto, desarrollado procedimientos burocráticos, centralizados y lentos pero que el impacto de estos sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje es menos claro, se dio ha ido llevando gradualmente este cambio de política (Harvey & Stensaker, 2022). La Unión Europea encabeza el liderazgo en esta tendencia, aunque países de todos los continentes han iniciado sus procesos hacia este enfoque.

Uno de los principales cambios en esta tendencia hacia sistemas más enfocados en el aprendizaje es el paso de mediciones de insumos al uso de los **resultados de aprendizaje**. El uso de los resultados de aprendizaje no se concentra en el proceso educativo, lo que da espacio a que las instituciones y programas tengan autonomía en la forma y contenido de enseñanza. Por otro lado, el mayor énfasis en la enseñanza y aprendizajes también han promovido la necesidad de un enfoque consistente entre el aseguramiento de la calidad, los marcos de cualificaciones nacionales y los resultados de aprendizaje.

Como resultado de la disrupción global causada por la pandemia por Covid-19, gran parte de los desarrollos en los sistemas de aseguramiento de la calidad se han concentrado en la oferta abierta y a distancia de los programas de educación superior. Si bien este tipo de metodología de enseñanza no es reciente, los desarrollos en el aseguramiento de la calidad fueron más lentos. Sin embargo, a partir del aumento de este tipo de oferta durante la pandemia, se ha comenzado a dudar sobre la necesidad de desarrollar procesos de aseguramiento de la calidad diferentes de aquellos para la oferta presencial.

Una tendencia que se ha llevado a cabo desde el inicio de la consolidación del aseguramiento de la calidad y que sigue fortaleciéndose, es la cooperación internacional y regional. A través de redes de agencias de aseguramiento de la calidad se facilitó el intercambio de experiencias y el reconocimiento de cualificaciones y estudios. Por ejemplo, el proceso de Bolonia en Europa inspiró diferentes formas de armonización de la educación superior y la cooperación del aseguramiento de la calidad con el objetivo de crear criterios y metodologías comparables (EHEA, 1999 citado en UNESCO, 2021). Otros ejemplos son la Red de Aseguramiento de la Calidad de las Universidades Africanas (AfriQAN), la Red de Aseguramiento de la Calidad de ASEAN, la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (RIACES), entre otros.

En América Latina, una de las tendencias generales de los países ha sido girar hacia la consolidación de sistemas de aseguramiento de la calidad comprehensivos y complejos, que combinan elementos de control, acreditación y mejoramiento (Brunner

& Miranda, 2016). Otra tendencia ha sido el control de la calidad desde el gobierno, si bien algunas funciones como la evaluación y acreditación son llevadas a cabo por agencias que pueden ser públicas o privadas (Lamaitre, 2017).

Dentro de los mecanismos que han surgido en la búsqueda de formas más eficientes y efectivas de rendición de cuentas, las **encuestas a estudiantes** se han posicionado durante los últimos años – aunque su relevancia aún se debate (Harvey & Stensaker, 2022). Las encuestas pueden obtener información sobre cursos específicos o condiciones más generales de las instituciones, sus docentes, infraestructura y tipos de apoyo académico y no académico. La información que se recolecta a través de estas se han vinculado a los sistemas internos de aseguramiento de la calidad en varios países, especialmente en países europeos, donde su crecimiento ha sido acelerado (Klemenčič & Chirikov, 2015).

UNESCO (2018) identifica que algunos retos que las instituciones enfrentan relacionados con los sistemas internos de aseguramiento de la calidad son: el desarrollo de sistemas de AIC costo-efectivos, la integración del AIC con la planeación, gerencia, y asignación de recursos, balance adecuado entre los intereses de las directivas, el consumidor, y los académicos, encontrar e implementar mecanismos apropiados para hacer uso de la evidencia en el mejoramiento de la calidad de los programas y de la empleabilidad de los estudiantes, diseño del AIC que soporte el desarrollo de procesos de mejoramiento continuo de la calidad, entre otros.

1.4. Relación entre el aseguramiento de la calidad y el objetivo de mayor flexibilidad de un sistema postmedia

La baja calidad de la educación superior tiene importantes consecuencias a nivel económico y social. Dado que la educación superior es la fuente de oferta de trabajadores calificados, y de la generación de ideas y de prácticas apropiadas ((Pillay & Kimber, 2009), una calidad no adecuada de la educación a este nivel tiene la capacidad de limitar los beneficios individuales de los graduados y de restringir su papel en el desarrollo económico y social de los países. La literatura existente coincide en que cuando la educación superior no garantiza niveles apropiados de calidad, se pueden generar efectos indeseados; entre estos efectos se encuentran:

- Puede limitar la efectividad de la educación superior como una herramienta para el desarrollo
- Puede producir graduados que no están preparados para las demandas de los mercados de trabajo, afectando sus propias perspectivas laborales y económicas y generando una brecha de competencias en las industrias
- Puede inhibir la movilidad internacional de los estudiantes y profesores
- Puede resultar en ineficiencias operacionales y financieras

Específicamente en el objetivo de aumentar la flexibilidad del sistema postmedia, los sistemas del aseguramiento de la calidad son vistos como herramientas clave de gobernanza, que, junto con los marcos nacionales de cualificaciones, la evaluación y monitoreo, y el financiamiento adecuado, contribuye a la implementación de rutas de aprendizaje flexible al nivel postsecundario (UNESCO-IIEP, 2022); por lo tanto, los sistemas de aseguramiento de la calidad deben reflejar la flexibilidad como un objetivo de política. Sin embargo, como lo advierte UNESCO-IIEP (2022), aunque varios mecanismos de aseguramiento de la calidad pueden garantizar la articulación vertical y horizontal de los estudiantes entre niveles y programas, manteniendo estándares adecuados de calidad, también pueden ser un obstáculo al cambio cuando se basan en modelos académicos conservadores. Los modelos conservadores, son aquellos que favorecen una separación clara entre cursos profesionales y académicos, e impide

tanto la transferencia entre estos como la oferta de aprendizaje flexible (UNESCO-IIEP, 2022).

2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD EN COLOMBIA

2.1. Inicios

El sistema educativo en Colombia ha atravesado grandes cambios desde la década de los 90. Con la Constitución de 1991 se crearon las bases legales que hoy dan forma a la organización y administración de la educación superior como servicio público con función social. El sector se ha expandido y diversificado significativamente, y como respuesta de política nuevas herramientas de aseguramiento de la calidad se han diseñado e implementado. Varios de estos avances llevaron al sistema colombiano de aseguramiento de la calidad (SAC) a ser reconocido como un sistema pionero en la región, por ejemplo, por el uso de licenciamiento a través de los Registro Calificados (RC) y por la rigurosidad de sus sistemas de información. Sin embargo, la gran complejidad del sector ha extenuado la capacidad del SAC de garantizar estándares adecuados para las diferentes tipologías, modalidades y metodologías existentes en el sistema educativo de Colombia. Así mismo, la operatividad del sistema se ha visto obstruida por varios factores internos y externos, lo que ha ocasionado demoras y desincentivos para la participación en el mismo.

Siguiendo a Duque (2022), la evolución del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia se puede analizar en 3 periodos: de 1990 a 1998, en donde se establecen las bases del marco normativo que aún regula el sistema; de 1998 a 2011, periodo en el que se extienden los procesos y actores del sistema; y, desde el 2011 al presente, donde la capacidad del sistema del aseguramiento de la calidad en Colombia se pone a prueba, generando disconformidad entre los principales actores de la educación superior.

La Ley 30 de 1992 da el nacimiento a la base formativa del sistema de aseguramiento de la calidad actual de Colombia, con la creación del Sistema Nacional de Acreditación y su Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Antes de dicha Ley, y desde el Decreto 80 de 1980, el sistema de educación superior era altamente regulado por el estado colombiano (Fernández, 1996). La Ley 30 de 1992 respondió a demandas de varios actores de reducir la intervención estatal e incrementar la autonomía universitaria (Lucio, 1993). El sistema de acreditación nació con la Ley, y fue puesto en marcha desde 1995, cuando el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) eligió 7 académicos para el CNA. Además de apuntar a la autonomía universitaria, durante este primer periodo se introdujeron las **acreditaciones** como un intento de promover el mejoramiento de la calidad en las instituciones.

Con la Ley 30 de 1992 se crean también otros actores importantes en el desarrollo de la calidad de las instituciones y del sector en general. Con el Artículo 81, se creó el Sistema de Universidades del Estado (SUE), con los objetivos de racionalizar recursos tanto humanos como financieros, y para facilitar la transferencia de estudiantes y de docentes (Linares Prieto, 2012).

Por otro lado, el segundo periodo que cubre desde 1998 hasta el 2011, trajo la introducción de estándares mínimos de calidad a través de los **Registros Calificados**, y la expansión del sistema inicial con la creación de acreditaciones para instituciones y para programas de posgrado. La rápida proliferación de instituciones y programas ocasionó numerosos cuestionamientos sobre su calidad, abriendo el debate sobre la capacidad del marco legal de evaluación de condiciones mínimas. Usando como base el trabajo anteriormente realizado para la creación del sistema de acreditaciones, un proyecto de definición de estándares mínimos de calidad se llevó a cabo desde 1998,

liderado por el ICFES. El nuevo sistema de aseguramiento que resultó de este proyecto fue inicialmente puesto bajo la responsabilidad del CNA y visto como un continuo hasta llegar a los niveles de excelencia de la acreditación voluntaria (ICFES, 2001). Sin embargo, bajo una nueva administración central desde el 2002, se reestructura el Ministerio de Educación con el Decreto 2230 de 2003 y como parte de este proceso se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) como el responsable de asegurar el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de los programas de educación superior de todas las tipologías (Linares Prieto, 2012). El Decreto 2566 de 2003 define el Registro Calificado como un proceso obligatorio de reconocimiento gubernamental del cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad para la operación por 7 años. En el 2003 también se extienden las acreditaciones hacia el uso institucional, y en el 2010 se adoptaron para posgrados.

Este nuevo sistema de aseguramiento de la calidad que nace desde el 2003 con más actores y procesos, intenta buscar el mejoramiento de la calidad de la educación superior a la vez que ofrece, en teoría, mayor autonomía institucional debido al énfasis que se dio sobre la auto-regulación y naturaleza académica del Registro Calificado - en lugar de control estatal directo.

Durante el último periodo, que abarca desde el 2011 hasta el presente, han surgido grandes inconformidades y preocupaciones sobre la idoneidad del sistema, debido a una serie de circunstancias en su implementación y resultados generales. Estos problemas se analizarán en detalle en la siguiente sección.

2.2. Normatividad y reformas históricas

En esta sección se presenta en primer lugar la evolución histórica de la normatividad del sistema de educación superior colombiano junto al esquema de aseguramiento y acreditación de calidad, para pasar en la segunda sección a la normatividad reciente sobre el Sistema Nacional de Cualificaciones, que termina dando forma al sistema de educación postmedia a partir de la adopción del Marco Nacional de Cualificaciones y la creación del Subsistema de Formación para el Trabajo.

2.2.1. Normatividad del sistema de aseguramiento de la calidad en Colombia

La reglamentación del sistema educativo colombiano comienza por la Constitución, cuyo artículo 67 define la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, y continúa en el artículo 69 estableciendo la autonomía universitaria, como la potestad de las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos. Como tal, la regulación del actual sistema de calidad para la educación superior comienza a partir de la expedición de la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de Educación Superior y en la que se definen los grandes lineamientos que dan forma al sistema de educación superior. De esta forma, se definen las tipologías de las instituciones, los campos de acción (áreas de conocimiento) de la educación superior, el requisito para el ingreso a los diferentes niveles, los mecanismos de financiación pública del sistema (a partir de los famosos artículos 86 y 87), las actividades de inspección y vigilancia, y otros aspectos estructurales del sistema.

Aunque no se establece el sistema de aseguramiento de calidad, que fue posterior (al ICFES se le asignaron las funciones de fomento a la educación superior), sí se crean las entidades que comenzaron dando línea a la política del sistema y a las condiciones de calidad, como lo son el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA). De esta forma, en el artículo 53 de dicha ley se crea el Sistema Nacional de Acreditación, cuyo objetivo es “garantizar a la sociedad que las IES cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos”. En otras palabras, tiene la función de elevar la calidad y la pertinencia

social de la oferta de educación superior, garantizando inculcar en las instituciones el 'ehtos' académico y que cumplan con los estándares de excelencia, si bien se establece que este sistema es de carácter completamente voluntario. En el artículo 54 se crea el Consejo Nacional de Acreditación, cuyo reglamento y funciones deben ser establecidos por el CESU. Esto se llevó a cabo en el Acuerdo CESU No. 6 de 1995, en el que se establecen los principios que rigen el sistema de acreditación, los pasos a seguir en el proceso y los actores involucrados, y se mantiene su carácter puramente voluntario. En este sentido, reformas a aspectos puntuales del funcionamiento del sistema de acreditación que no modifiquen las líneas generales establecidas por la Ley 30, podrán tramitarse a través de acuerdos del CESU, que son los que definen la reglamentación del sistema.

El hecho de que la Ley 30 de 1992 haya considerado solo la parte voluntaria de la acreditación significó en la práctica una desregulación del servicio de educación superior, dado que no había un sistema obligatorio de control de calidad más allá de las actividades de inspección y vigilancia que debían ser cubiertas por el ICFES en situaciones extremas. Esto se intentó solucionar mediante el establecimiento de un sistema obligatorio de aseguramiento de calidad en la forma del otorgamiento de un registro calificado, lo cual se hizo a través del Decreto 2566 de 2003, que le dio funciones de control de calidad al Viceministerio de Educación Superior y creó la Comisión Intersectorial de Aseguramiento de Calidad (CONACES), como el cuerpo colegiado encargado de la evaluación de calidad de los programas. Además de los aspectos más procedimentales de obtención del registro calificado, el decreto define las condiciones de calidad a ser evaluadas. El decreto diferencia aquellos programas que cuentan con acreditación de alta calidad de los que no, estableciendo que los primeros, aunque sí deben recibir el registro calificado por parte del Ministerio de Educación, no deben cursar todo el trámite de evaluación, que se asume ya fue realizado por el CNA.

El sistema de aseguramiento de calidad fue elevado a nivel de ley a través de la Ley 1188 de 2008, que establece de manera breve pero explícita las 15 condiciones de calidad, divididas en 9 condiciones de programa y 6 condiciones institucionales. Además de mencionar los ciclos propedéuticos como una forma de oferta educativa, la Ley 1188 establece que el Estado tiene seis meses para resolver cualquier solicitud de registro calificado, algo que como se observa en la sección de diagnóstico del sistema no se está cumpliendo por la carga administrativa implícita en la evaluación integral a nivel de programa.

La Ley 1188 de 2018 fue sucesivamente reglamentada por el Decreto 1295 de 2010, el Decreto 1280 de 2018 y el Decreto 1330 de 2019 (vigente), que modifican el capítulo 2 del título 3 de la parte 5 del libro 2 del Decreto 1075 de 2015, único reglamentario del sector educación. Cada uno de estos decretos tuvo la intención de hacer reformas al sistema de aseguramiento. Así, por ejemplo, el Decreto 1295 estructuró las etapas del proceso de evaluación, institucionalizando la visita de pares y la evaluación en sala, y definió las diferencias entre diferentes tipos de procesos, como el registro calificado para programas en convenio, programas propedéuticos, programas a distancia y virtuales, entre otros. Uno de los grandes problemas de este sistema era que la evaluación de condiciones básicas se hacía tanto en el momento de obtención de registro calificado como en su renovación, lo que implicaba que no había exigencia de mejora continua en la calidad a través del tiempo. Esto buscó solucionarlo el Decreto 1280 de 2018, al establecer unas rúbricas de evaluación que definían de forma explícita las expectativas de mejora de calidad necesarias para renovar el registro calificado, y acercar los sistemas de aseguramiento y acreditación de alta calidad.

Sin embargo, antes de entrar en vigencia el Decreto 1280 de 2018 fue reemplazado por el Decreto 1330 de 2019, actualmente vigente. El Decreto 1330 buscó solucionar una serie de aspectos operativos que generaban dificultades en el sistema de aseguramiento. Una de ellas era la evaluación de condiciones institucionales, que

debía hacerse por separado cada vez que se iba a evaluar un programa, lo que generaba re-procesamientos y en ocasiones conceptos distintos para la misma institución; para solucionarlo, dividió el proceso en dos etapas, la pre-radicación y la radicación, donde en la primera se evaluaban las condiciones institucionales y eliminaba la necesidad de volver a hacerlo en la segunda etapa, para el registro de cada programa. Otro problema era la dificultad para las instituciones de obtener registros calificados diferenciados para cada lugar de oferta del programa, lo que aumentaba la demanda procesal en el sistema e impedía la expansión geográfica de la oferta; esto se resolvió estableciendo que el registro calificado servía para que la institución pudiera ofertar el programa en todo el territorio nacional. El requisito de mejora continua de los programas es mencionado aunque no desarrollado de manera explícita.

El Decreto 1330 vino acompañado de reformas complementarias al sistema, como el establecimiento de una nueva plataforma de información, conocida como SACES. Previamente la plataforma era de carácter puramente transaccional, donde se subían los documentos en formato PDF pero no se contaba con información sistemáticamente organizada de las condiciones de calidad. El nuevo SACES soluciona esto al establecer una plataforma de información dinámica con mejor integralidad en el control de la información.

Aunque el propósito del Decreto 1330 y de la nueva plataforma SACES era solucionar las dificultades operativas del sistema, su ejecución y puesta en operación terminaron generando otra serie de problemas que han afectado los tiempos operativos del sistema. Así, aunque la división entre pre-radicado y radicado tenía la intención de simplificar la evaluación de programas, el hecho que la primera sea prerrequisito de la segunda implica que hasta que el Ministerio de Educación no culmine la evaluación de condiciones institucionales la IES no puede presentar el radicado para el registro calificado de sus programas, lo que ha llevado a cuellos de botella operativos. Así mismo, si bien la validez del registro calificado para todo el territorio nacional era demandado por las instituciones, tuvo como efecto colateral la pérdida de control de las condiciones de calidad del programa cuando se oferta con infraestructura diferente a la existente en la sede principal. Aunque la mejora continua de los programas se menciona como uno de los principios de evaluación para la renovación del registro, no fue desarrollado de la misma forma que en el Decreto 1280, por lo que no fueron establecidas las condiciones específicas para evaluar su mejora continua. Algo similar ha sucedido con la nueva plataforma SACES, en la cual se deben subir de manera explícita los indicadores de calidad para la evaluación de programas. Aunque esto mejora la utilidad de la plataforma y simplifica la evaluación de calidad, terminó siendo un requisito que aumentó la demanda operativa de las instituciones para diligenciar una serie de formularios distintos, afectando la celeridad del proceso y los requisitos operacionales del sistema en su conjunto.

Por último, vale la pena mencionar los avances recientes en la reglamentación del sistema de Acreditación de Alta Calidad. El Acuerdo 02 de 2022 del CESU ha buscado generar mayor consistencia con lo establecido para el registro calificado. De esta forma, se han replanteado las condiciones de calidad para hacerlas más acordes con lo establecido en el Decreto 1330, buscando establecer una escalera de calidad más consistente. Así mismo, se busca redefinir algunos conceptos de calidad, como el modelo de resultados de aprendizaje, que den una línea clara a las instituciones oferentes sobre los cambios que se buscan establecer desde el nivel central en términos de calidad educativa. Este Acuerdo ha venido acompañado de otras reformas, como las que se vienen implementando al sistema de información SACES-CNA, si bien, como se estableció en las entrevistas y el ejercicio cualitativo, la plataforma para los trámites de acreditación no se encuentra aún totalmente operativa, generando algunos cuellos de botella para el sistema que se reflejan en una acumulación de procesos de acreditación aún por resolver.

2.2.2. *El Sistema Nacional de Competencias*

Adicional a la regulación existente sobre el sistema de aseguramiento de calidad del sistema de educación superior, recientemente se avanzó de manera significativa en el establecimiento del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), como un esquema que estructura y organiza la formación por competencias en Colombia. Específicamente, el artículo 194 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019), define el SNC como “un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y que promueve el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país”.

El SNC está conformado por seis grandes componentes, a saber: el subsistema de formación para el trabajo y su aseguramiento de calidad, el marco nacional de cualificaciones, el subsistema de normalización de competencias, el subsistema de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, y la plataforma de información del SNC. A excepción de esta última, que se encuentra actualmente en desarrollo por parte del Ministerio del Trabajo, todos los componentes del SNC han sido debidamente regulados a partir de sendos decretos publicados entre 2021 y 2022, por lo que es posible hacer una breve descripción de cada uno, como se expone a continuación.

a) El Subsistema de Formación para el Trabajo:

El primer componente del SNC es el Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT), que fue reglamentado por el Decreto 1650 de 2021, en donde se define el SFT como el “conjunto de normas, políticas, instituciones, actores, procesos, instrumentos y acciones para cualificar a las personas con pertinencia, calidad y oportunidad, mediante programas de Formación para el Trabajo diseñados teniendo como referente los catálogos sectoriales de cualificaciones”. Como tal, el SFT engloba la oferta educativa que está definida dentro de los lineamientos del SNC, y limita la oferta de programas a aquellos comprendidos entre los niveles 1 y 7 del Marco Nacional de Cualificaciones (el nivel 8 solo lo pueden ofrecer programas de educación superior). De esta forma, las cualificaciones de los niveles 1 a 4 se consideran niveles iniciales, y las de los niveles 5, 6 y 7 a niveles avanzados. En la Tabla 1 se muestran las denominaciones de los siete niveles ofertados por el SFT, junto con el nivel educativo requerido correspondiente para poder acceder, según lo establecido por el Decreto 1650 de 2021.

Tabla 1. Niveles de oferta del SFT y certificados de educación requeridos

Nivel de oferta del SFT	Nivel educativo requerido
Nivel 1. Certificado de habilitación laboral	Educación básica primaria
Nivel 2. Certificado de Ayudante	
Nivel 3. Técnico Básico	Educación básica secundaria
Nivel 4. Técnico Intermedio	
Nivel 5. Técnico Avanzado	Título de bachiller
Nivel 6. Técnico Especialista	Título de bachiller + certificado de cualificación inmediatamente anterior
Nivel 7. Técnico Experto	

La rectoría del SFT recae en manos del Ministerio del Trabajo. Se crea también el Comité Consultivo del Subsistema de Formación para el Trabajo, como instancia encargada de asesorar el diseño de políticas públicas y los lineamientos para la operación del SFT. En este comité tienen representación el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA, el

Servicio Público de Empleo, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, Presidencia, el sector productivo, un representante de las IES y de las IETDH y un representante de los trabajadores. La secretaría técnica del comité fue asignada a la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo del Ministerio del Trabajo.

En términos de las instituciones habilitadas para ofrecer programas del SFT, se establece que tanto el SENA, las instituciones de educación superior IES, como las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano IETDH podrán ofertar programas de formación para el trabajo del nivel 1 al nivel 7 del Marco Nacional de Cualificaciones, siempre y cuando las cualificaciones sean aprobadas por el Comité Ejecutivo del MNC. Un aspecto interesante del SFT es que, si bien permite que se ofrezcan diferentes modalidades en los programas (presencial, a distancia, virtual, en alternancia, etc.), se considera que la modalidad de formación combinada no es una opción, sino un referente obligatorio en el desarrollo de los programas de formación para el trabajo. Esto implica el requisito de incorporar elementos de práctica en los programas (en conjunto con el sector productivo) junto con ambientes virtuales de formación.

En el mismo decreto se define el aseguramiento de calidad del SFT como el conjunto de políticas y normas destinados a la promoción de la excelencia en los resultados de los programas, al reconocimiento en el mercado laboral de los certificados otorgados, y a la mejora continua en la implementación e impacto de los programas del SFT. Este sistema estaría a cargo tanto del Ministerio de Educación como del Ministerio del Trabajo, que adoptarán las decisiones por consenso. Aun así, es el Ministerio del Trabajo el que queda a cargo de su operación a través de la Plataforma de Información del SNC. Por una parte, los principios del aseguramiento de calidad se definieron como: articulación y coherencia, efectividad y eficiencia, flexibilidad, inclusión y transparencia. Por la otra, el modelo de aseguramiento debe incluir indicadores de insumo, proceso, resultado e impacto, lo cual incluye las tasas de inserción laboral de las personas certificadas, la proporción de población vulnerable y el número de formadores con capacitación pedagógica. Dentro del componente de resultado, se deben considerar la evaluación de los resultados de aprendizaje y el cálculo de un índice sintético de calidad. Adicional al esquema de aseguramiento de calidad se encuentra el sistema de inspección, vigilancia y control, que se delega transitoriamente en las entidades territoriales certificadas en educación.

b) El Marco Nacional de Cualificaciones – MNC:

El Decreto 1649 de 2021 (que adiciona la Parte 7 al Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, único reglamentario del sector Educación) define la forma en la que se adopta y se reglamenta el Marco Nacional de Cualificaciones en Colombia. Comienza por definir el alcance del MNC como de carácter nacional, inclusivo, flexible y no abarcativo. El MNC organiza de forma sistemática las cualificaciones de los diferentes sectores y áreas de conocimiento en ocho niveles de cualificación, que van desde el más sencillo (nivel 1) al más complejo (nivel 8), y están determinados por un conjunto de descriptores que especifican los resultados de aprendizaje para cada nivel en términos de conocimientos, destrezas y actitudes.

El MNC está definido entonces por un catálogo nacional de cualificaciones (CNC), el cual se conforma por catálogos sectoriales de cualificaciones que recopilan esta información para cada sector productivo. A corte de septiembre de 2022, el país había desarrollado completamente 12 catálogos sectoriales, y cinco más estaban en desarrollo. De acuerdo con el Decreto 1649, para que una estructura de cualificación sea incluida en el Catálogo Nacional de Cualificaciones debe: responder a las necesidades actuales y emergentes del sistema educativo y del sector productivo, estar acorde con los descriptores de nivel del MNC, estar basada en competencias y expresada en términos de resultados de aprendizaje, y atender a criterios o indicadores que permitan evaluar estos resultados de aprendizaje.

En términos de gobernanza, se definió de manera transitoria al Ministerio de Educación y al Ministerio del Trabajo como rectores del MNC, hasta el momento en que entre en operación la institucionalidad definitiva que dirigirá al sistema. Se estableció un Comité Ejecutivo del Marco Nacional de Cualificaciones, como la instancia encargada de diseñar las políticas y lineamientos para su estructuración, operación y mantenimiento. Este comité, que se reuniría al menos cuatro veces por año, estaría conformado por diez delegados, representantes de las siguientes instituciones: el Ministerio de Educación MEN; el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo MinCIT; el Departamento Nacional de Planeación DNP; el Departamento Administrativo de la Función Pública DAPF; el SENA; Presidencia; Confecámaras; un representante de las IES designado por el CESU, y un representante de las instituciones de IETDH. Solo los tres primeros tienen voz y voto en las decisiones.

Adicional al Comité Ejecutivo se creó un Comité Técnico del MNC, encargado de planear, asesorar y orientar las directrices para la estructuración y poblamiento de los Catálogos Sectoriales de Cualificaciones. Sus representantes son los mismos que el Comité Ejecutivo, con las excepciones que no estaría el consejero presidencial ni Confecámaras, y serían reemplazados por un representante técnico del Consejo Gremial Nacional, y un representante del sector laboral designado por las centrales obreras.

El MNC se constituye entonces como el referente obligatorio para el diseño curricular de los programas de dos de las tres vías de cualificación que se reconocen: la vía de cualificación del Subsistema de Formación para el Trabajo, que considera los programas que siguen los lineamientos del Sistema Nacional de Cualificaciones y puede certificar entre el nivel 1 y el nivel 7 del MNC, y la vía de Reconocimiento de Aprendizajes Previos, que certifica las competencias adquiridas por una persona independientemente de la manera en la que fueron adquiridas. Así mismo, se menciona al MNC como un referente ideal pero no obligatorio de la tercera vía de cualificación, la educativa, que incorpora los programas formales del sistema de educación superior (niveles 1 al 8), así como los programas cortos de la educación para el trabajo y desarrollo humano, ETDH (niveles 1 al 4)¹.

c) El Subsistema de Normalización de Competencias – SsNC:

El segundo componente del Sistema Nacional de Cualificaciones comprende los mecanismos para la estandarización y normalización de competencias. En este sentido, el Decreto 945 de 2022 reglamenta la estructura, gobernanza y operación de este subsistema, para lo cual deroga el artículo 2.2.6.3.20 del Decreto 1072 de 2015, único reglamentario del sector Trabajo, que establecía que es responsabilidad del SENA el diseño, normalización y certificación de las competencias laborales, facultad que pasaría a ser responsabilidad directa del Ministerio del Trabajo.

La rectoría del SsNC sería otorgada al Ministerio del Trabajo, aunque también se definió el establecimiento de un comité Consultivo de Normalización de Competencias, como instancia encargada de asesorar a la rectoría del SsNC en el diseño de políticas públicas y lineamientos para su estructuración y funcionamiento. Hacen parte de este Comité Consultivo el SENA, el DAFP, el DANE, un representante de los gremios económicos y un representante de los trabajadores designado por las centrales obreras. La secretaría técnica del comité estaría en cabeza de la Dirección de Movilidad y formación para el Trabajo del Ministerio del Trabajo.

¹ Sobre este último punto, el decreto establece que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo reglamentarán de forma conjunta lo relacionado con el aseguramiento de calidad de las instituciones y programas de ETDH que aspiren a certificar cualificaciones que correspondan entre el nivel 1 y el nivel 4 del MNC.

Para cumplir el objetivo de normalización de competencias, se establece el reconocimiento a las Unidades de Normalización de Competencias como organismos funcionales de carácter técnico reconocidos por el Ministerio del Trabajo para la elaboración de Normas de Competencia que cumplan con los lineamientos del SsNC. De esta forma, el SENA sería reconocido como una Unidad de Normalización de Competencias, pero se abriría la puerta a reconocer otras entidades que podrían cumplir con este propósito. Aun así, el SENA sigue teniendo un rol instrumental dentro de la gobernanza del sistema, dado que se establece que el SENA podrá apoyar a la secretaría técnica del SsNC en los diferentes procesos de estandarización, consultando a las Mesas Sectoriales y los expertos técnicos, lo que implica no dejar atrás la infraestructura regional de consulta con el sector productivo que ha venido funcionando durante décadas en el SENA.

Es importante resaltar que las Normas de Competencia deben estar alineadas con la Clasificación Única de Ocupaciones para Colombia (CUOC), un desarrollo reciente del Ministerio de Trabajo que consiste en una estructura jerárquica piramidal de cinco niveles que clasifica todo el universo de ocupaciones del mercado laboral colombiano, facilitando así la estandarización de las ocupaciones y su desagregación en competencias normalizadas. Como tal, las Normas de Competencia tienen como objetivo detallar lo que una persona debe estar en capacidad de hacer para desempeñarse en una ocupación para integrar una cualificación, y deben contar con los siguientes componentes obligatorios: título de la Norma; código de la Norma que corresponda con la CUOC; actividades clave, que incluyen criterios de desempeño o resultados, conocimientos, contextos laborales y evidencias requeridas para demostrar las competencias en las personas.

Por último, el Decreto 945 establece un sistema de aseguramiento de calidad para la transparencia, validez y confiabilidad de los procesos de producción de las Normas de Competencia, el cual cuenta con dos componentes: el de aseguramiento de calidad propio de las Unidades de Normalización y el de garantía de calidad o de tercera parte ejercido por el Ministerio del Trabajo. Aunque no se establece una estructura específica de este sistema de aseguramiento de calidad, sí se establecen los criterios de calidad a tener en cuenta, que son: alcance nacional, participación, pertinencia, medición, ordenamiento (consistencia con la CUOC), trazabilidad, representatividad, usabilidad y verificabilidad.

d) El Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias SECC:

Adicional al primer paso de estandarización y normalización de competencias, era necesario reglamentar el esquema de evaluación, reconocimiento y certificación de competencias, lo cual fue establecido en el Decreto 947 de 2022, que creó el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias -SECC, que quedaría a cargo del Ministerio del Trabajo como órgano rector. Como funciones del SECC se definieron el facilitar el reconocimiento formal de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes; el aportar información para la identificación de las brechas de competencia en los trabajadores; el favorecer la empleabilidad y movilidad educativa y laboral, y el promover la evaluación y certificación de competencias para la vía de cualificación del Reconocimiento de Aprendizajes Previos.

Al igual que con el SsNC, el SECC ya no tendrá como actor único al SENA en la certificación de competencias, sino que abre la puerta para que entidades públicas diferentes puedan cumplir este rol. La entidad encargada de la habilitación institucional de entidades públicas del SECC será la Dirección de Movilidad y formación para el Trabajo del Ministerio del Trabajo. Para esto, la entidad pública que busque hacer parte del SECC deberá demostrar que cumple con requisitos como el procedimiento, los instrumentos de evaluación, la infraestructura, el recurso humano calificado, y las capacidades jurídica, técnica y financiera para cumplir esta función. Así mismo, estas entidades deberán presentar un plan anual de evaluación y certificación de

competencias que incluya los referentes del MNC y la regulación pertinente del SNC. Como es el caso del SsNC, el SENA podrá continuar evaluando y certificando las competencias de los trabajadores, cumpliendo su función social de prestar este servicio de forma gratuita para sus beneficiarios.

Los certificados de competencias otorgados por el SECC tendrán validez tanto en el ámbito laboral como en las vías de cualificación del SNC. El SECC se vuelve entonces un mecanismo instrumental para la operación y funcionamiento de la tercera vía de cualificación, la de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP). De esta forma, las entidades habilitadas para hacer parte del SECC entran a valorar y certificar las competencias demostradas por una persona a partir de las normas de competencias laboral adoptadas por Colombia en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones.

e) Reconocimiento de Aprendizajes Previos -RAP:

A diferencia de las otras dos vías de cualificación (vía educativa y vía de formación para el trabajo), el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) no tenía reconocimiento formal en la legislación colombiana como una forma de reconocimiento de competencias. En efecto, las cualificaciones reconocidas requerían de un proceso formal de formación en los diferentes sistemas que conforman la oferta educativa (incluida la convalidación de estudios en el exterior), pero el RAP funciona a partir de evaluaciones de resultado, sin importar la forma en la que fueron adquiridas las competencias ni si son resultado de un proceso educativo formal. Por esto, el Decreto 946 de 2022 se encarga de reglamentar esta vía de cualificación en el marco del SNC, para lo cual define el Catálogo Nacional de Cualificaciones como un referente obligatorio.

El Decreto 946 define seis mecanismos por los cuales se puede hacer un reconocimiento de aprendizajes: la evaluación y certificación de competencias del SECC; la verificación de las certificaciones de competencias obtenidas en el exterior; la validez en los programas educativos y formativos; la verificación de los certificados de Formación para el Trabajo obtenidos en el exterior; la comprobación de las cualificaciones siguiendo el referente del MNC, y la validez en el sector productivo, que implica que empresarios y empleadores podrán reconocer la certificación de competencias y cualificaciones del RAP para efectos de acceso, progresión o movilidad en el ámbito laboral.

Como en los casos anteriores, la norma crea el Comité Asesor para el Reconocimiento de Aprendizajes Previos, CARAP, como la instancia encargada de asesorar al Ministerio del Trabajo en el diseño e implementación del RAP como vía de cualificación del SNC. En este comité, que debe reunirse al menos dos veces por año, tendrán representación el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el DAFP, el SENA, el sector productivo y los trabajadores. La secretaría técnica del CARAP la tendrá la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo del Ministerio del Trabajo.

Finalmente, con respecto al aseguramiento de calidad de esta vía de cualificación, se establece que el Ministerio del trabajo establecerá la normatividad encaminada a la generación de transparencia, objetividad, validez y confianza en el RAP, así como su valoración en el mercado laboral y su mejoramiento continuo.

3. DIAGNÓSTICO ACTUAL DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

3.1. Introducción y descripción general del sistema (actores, procesos, procedimientos)

La educación superior en Colombia es regulada por una red de agencias vinculadas de alguna manera al Ministerio de Educación Nacional. Por un lado, el Consejo Nacional (CESU) es la agencia encargada de la planeación y coordinación de políticas para la educación superior, y se está pendiente del trabajo de otras organizaciones relacionado con el desarrollo, información y aseguramiento de la calidad. El sistema del aseguramiento de la calidad para la educación superior, por su lado, tiene dos agencias principales: la Comisión (CONACES) y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA). La CONACES, que como fue mencionado anteriormente se creó en 2003 con el Decreto 2230 y se reorganizó bajo la Resolución 16460 de 2015, se compone de tres tipos de salas: una sala general, once salas de evaluación, y una sala de coordinadores. El CNA, que existe desde la Ley 30 de 1992, está integrado por nueve académicos y por una Secretaría Técnica y Académica; los 9 académicos pertenecen a la comunidad académica colombiana y son designados por el CESU, bajo convocatoria pública (CNA, n.f.).

El sistema de aseguramiento de la calidad en Colombia tiene dos niveles. El primer nivel es la revisión de estándares mínimos de calidad, tanto para el funcionamiento institucional (creación de instituciones) como para el licenciamiento de programas (**Registro Calificado**); en este nivel también se verifican condiciones de calidad cuando una institución decide hacer cambio de carácter académico. El segundo nivel corresponde a la evaluación de excelencia de ciertos criterios de calidad, que se certifican con la **Acreditación de Alta Calidad** tanto de instituciones como de programas.

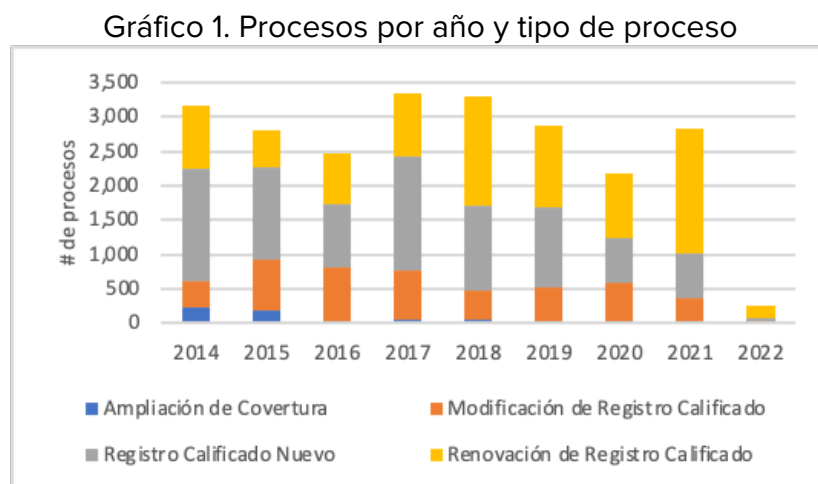
3.2. Evolución reciente del Sistema de Aseguramiento de Calidad

A partir de datos suministrados por la Dirección de Calidad del Ministerio de Educación, fue posible construir un diagnóstico de la evolución reciente del sistema de aseguramiento de calidad para la educación superior en Colombia. En esta sección se lleva a cabo un diagnóstico de la evolución reciente de los sistemas de aseguramiento y acreditación de calidad para la educación superior, tomando como base las cifras del 2014 al 2022 suministradas por el Ministerio de Educación. La primera sección estudia los datos del total de procesos tramitados por el sistema de aseguramiento de calidad, la segunda se concentra en los procesos de nuevos registros calificados, mientras que la tercera estima las diferencias entre los procesos otorgados y los rechazados. La sección culmina con un breve análisis de la duración de las diferentes etapas del proceso de acuerdo con las cifras disponibles.

3.2.1. *Análisis del total de procesos tramitados por el sistema*

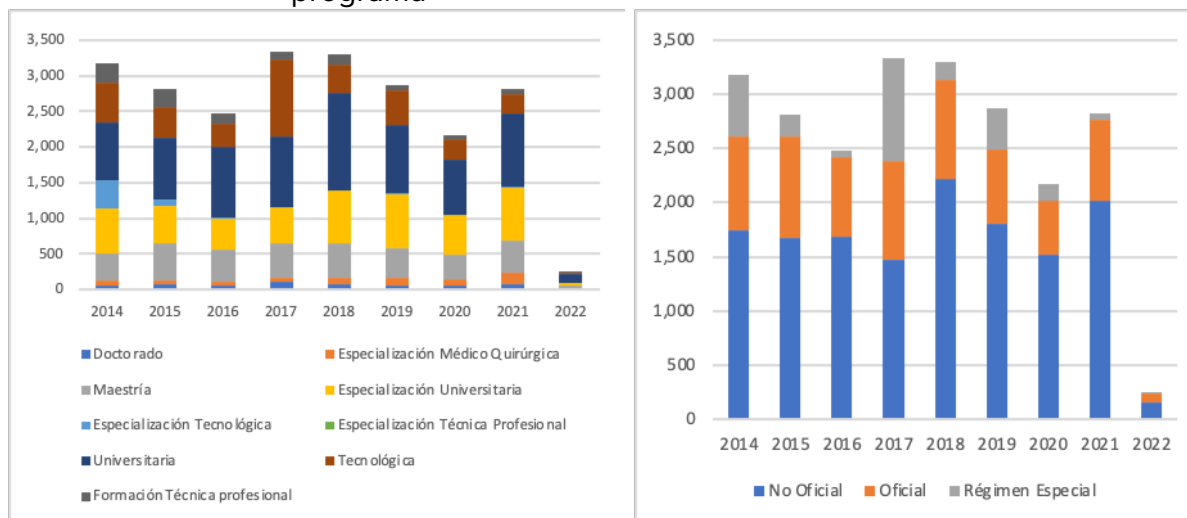
En términos del aseguramiento de calidad, se identifican cuatro grandes categorías de trámites que son procesados por el sistema de aseguramiento de calidad en Colombia. El primero y quizás más importante son los nuevos registros calificados, los cuales se refieren al permiso que debe ser otorgado a la nueva oferta de programas de educación superior; la sección A.2 buscará analizar en detalle la evolución de la nueva oferta en los años recientes. El segundo proceso es la renovación del registro calificado, la cual se otorga cada 7 años a los programas que ya cuentan con un permiso para ser ofertados. El tercero corresponde a las modificaciones de programas, en donde las IES solicitan permiso al Ministerio de Educación para llevar a cabo modificaciones en el contenido, tipología, infraestructura y otros aspectos del programa. Por último, el cuarto proceso es la ampliación de cobertura, en donde se

solicita ampliar el cupo de estudiantes que puede absorber un programa con registro calificado. El Gráfico 1 muestra la evolución del sistema en el trámite de todos los procesos relacionados. Se observa que, en promedio entre 2014 y 2022 (2022 con cifras preliminares), el sistema tramitó una media de 2.578 procesos, una carga operativa considerable, de los cuales el 40% corresponde a nuevos registros calificados, el 37% a renovaciones, el 19% a modificaciones y solo el 3% a ampliaciones de cobertura.



Si se clasifican los procesos por nivel de formación (Gráfico 2, panel A), es de destacar la preponderancia de los trámites relacionados con programas universitarios, que representan el 47,5% del total de procesos, seguidos por los programas tecnológicos (22,6%), las especializaciones universitarias (11,8%) y la formación técnica profesional (7,8%). Los programas de formación de alto nivel solo pesan a nivel de maestría (7,4%), dado que especializaciones médico-quirúrgicas (0,2%) y doctorados (0,4%) tienen una representación menor. Mención especial merecen las especializaciones técnicas y tecnológicas, que a pesar de representar la única opción de continuación de los estudios en este camino, tienen una representación marginal, sumando solo el 2,2% del total de procesos, lo que muestra de entrada una escasez relativa de este tipo de formación en el sistema de educación superior. Con respecto al tipo de institución (panel B), más de la mitad del sistema es ocupado por las universidades, que contribuyen con el 54,1% del total de procesos, seguidas de lejos por las instituciones universitarias (26,6%); en contraste, las instituciones y escuelas tecnológicas representan 17,5% del total de procesos, mientras que los institutos técnico-profesionales son actores menores con solo el 1,7% del total, mostrando un importante desbalance en el sistema a favor de la oferta universitaria.

Gráfico 2. Distribución de los procesos por nivel de formación y tipo de institución
a) Por nivel de formación del programa
b) Por tipo de institución



3.2.2. Análisis de los nuevos registros calificados otorgados.

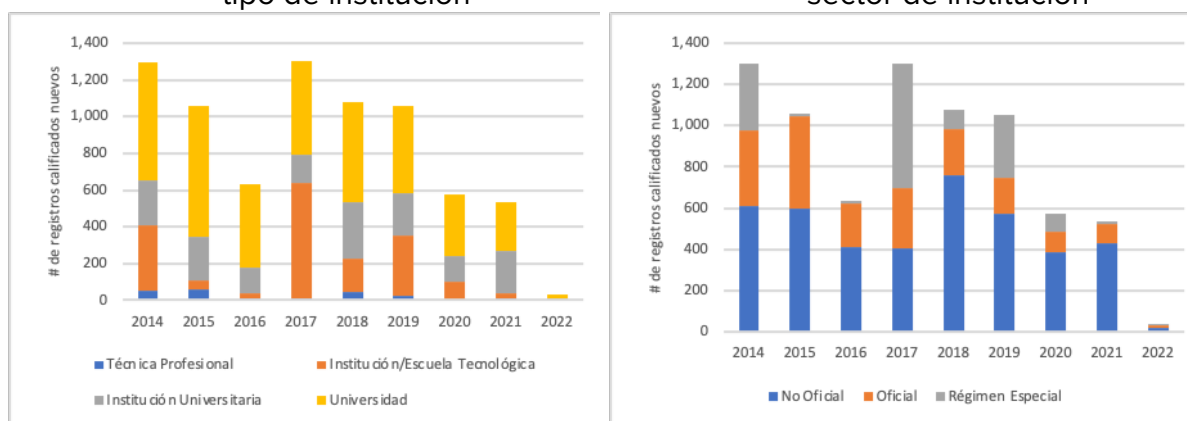
Ahora bien, aunque el total de procesos sí da idea de la carga operativa del sistema, trámites como las modificaciones o la renovación del registro no alteran la oferta educativa de educación superior. Por ende, a continuación se aterriza el análisis únicamente a los nuevos registros calificados, que son los que permiten expandir la matrícula y muestran la dirección de hacia dónde va el sistema educativo. En esta sección se analizan los nuevos registros calificados otorgados, para culminar en la siguiente con la relación entre registros otorgados y denegados.

En promedio, entre 2014 y 2022 se aprobaron 840 nuevos programas por año. Al observar por tipo de institución (Gráfico 3, panel A), se encuentra que cerca de la mitad (47%) corresponden a universidades, mientras que otra cuarta parte (25%) corresponde a instituciones universitarias; las escuelas e instituciones tecnológicas contribuyeron con 24% del total de programas aprobados, mientras que las instituciones técnicas profesionales aportaron solo el 4% de los programas nuevos durante el periodo analizado. Si se analiza por sector de la institución (panel B), se observa que, mientras el 57% de los nuevos programas corresponden a instituciones no oficiales, las oficiales contribuyeron con el 24% del total de nuevos programas, y las instituciones de régimen especial con el 19% restante.

Gráfico 3. Procesos nuevos RC aprobados por año y tipo de institución

a) Nuevos registros calificados por tipo de institución

b) Nuevos registros calificados por sector de institución

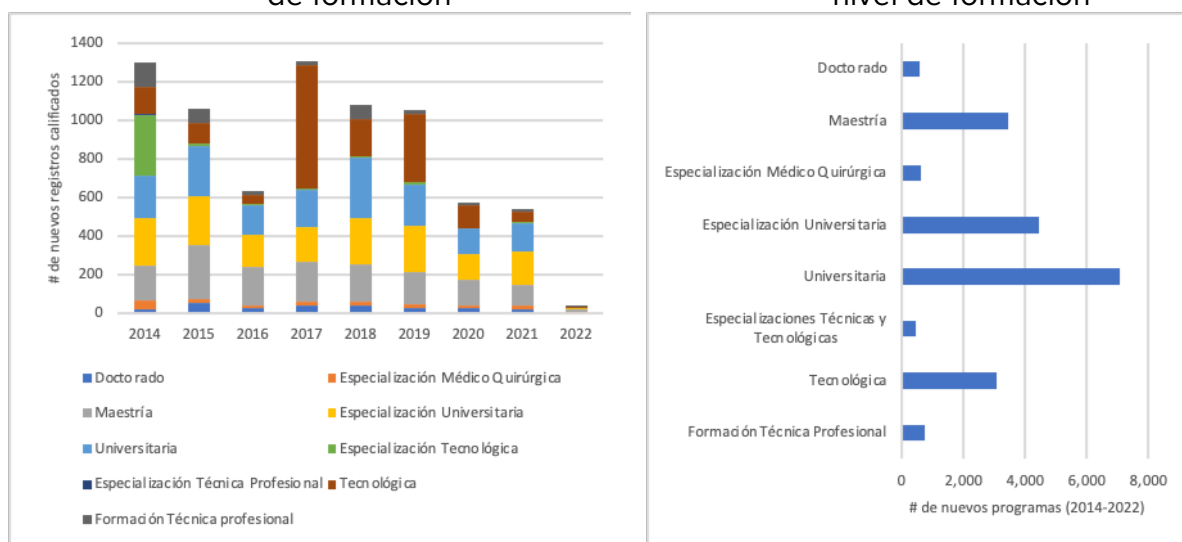


Al clasificar los nuevos programas por nivel educativo, se encuentra una preponderancia de la línea universitaria: entre pregrado (22%), especialización (22%) y maestría (19%) aportan el 63% del total de nuevos programas entre 2014 y 2022. Los pregrados técnicos (5%) y tecnológicos (22%) tienen una participación menor, que se reduce a marginal cuando se observa el peso de las especializaciones técnicas y tecnológicas dentro del total de nuevos programas, aportando solo el 5% del total (Gráfico 4). Por último, los programas de alto nivel, como los doctorados y las especializaciones médico-quirúrgicas, contribuyeron con el 5% restante de los nuevos programas de educación superior en el periodo analizado.

Gráfico 4. Nuevos registros calificados aprobados por año y por nivel de formación

a) Nuevos programas por año y nivel de formación

b) Total nuevos programas por nivel de formación



3.2.3. Análisis de la relación entre registros calificados otorgados y denegados.

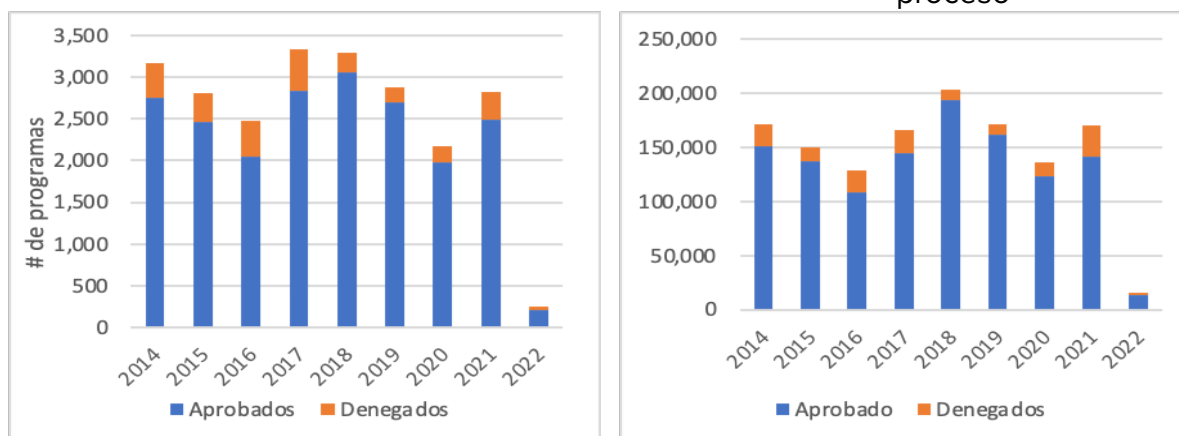
Por último, un análisis interesante corresponde a la relación entre procesos aprobados y denegados de nuevos programas en el sistema de educación superior colombiano. En promedio, se encuentra que el 88% de las solicitudes por nuevos programas fue aprobada entre 2014 y 2022, mientras que el 12% fue negado (Gráfico 5, panel A). En términos de los estudiantes asociados a cada registro calificado (panel B), mientras

130.000 nuevos cupos fueron aprobados por año, los procesos denegados estaban asociados a una media de 15.500 nuevos cupos por año, para totalizar en el periodo analizado 140.000 cupos que fueron negados por el proceso de registro calificado. Aunque representan un peso importante en el total de cupos del sistema, lo cierto es que la proporción de nuevos programas aprobados es lo suficientemente alta como para concluir que los procesos denegados no cumplieron con las condiciones básicas de calidad y no debían haber sido aprobados.

Gráfico 5. Total procesos registro calificado aprobados/denegados por año

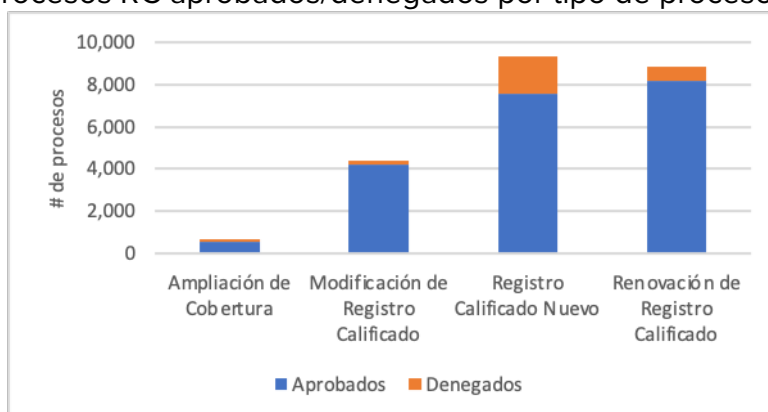
a) Evolución de los programas

b) Estudiantes asociados por proceso



Al desagregar el total por tipo de proceso (Gráfico 6), se encuentra que la mayoría de procesos denegados corresponden a nuevos registros calificados, con una proporción de 19% del total de nuevos programas solicitados; esto es esperable dado que al abrir un nuevo programa es donde la institución debe hacer un mayor esfuerzo por cumplir condiciones de calidad que puede que no haya logrado conseguir previamente. A los nuevos registros calificados le sigue la ampliación de cobertura (16%), la renovación del registro calificado (8%) y la modificación del registro calificado (4%).

Gráfico 6. Procesos RC aprobados/denegados por tipo de proceso (2014-2022)

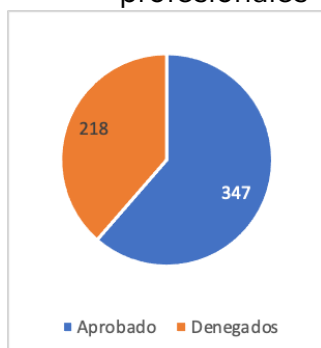


Si se clasifican los procesos aprobados y denegados por tipo de institución (Gráfico 7), se encuentran diferencias significativas. Mientras el 38,6% y el 33,8% de los procesos que solicitan las instituciones técnico-profesionales y las instituciones tecnológicas es denegado, respectivamente, esta cifra baja al 20,9% para las instituciones universitarias y cae a solo el 5,4% de los procesos solicitados por las universidades, aun teniendo en cuenta que el número total de procesos es considerablemente mayor en estas últimas. Esto refleja cierto sesgo del sistema de aseguramiento a favor de la

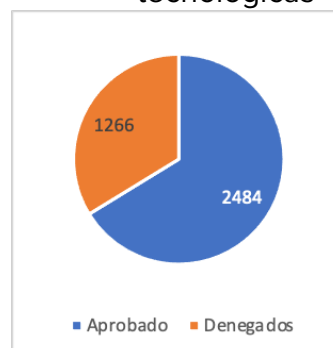
formación universitaria, la cual se califica con menor rigidez que la formación técnica y tecnológica.

Gráfico 7. Total procesos registro calificado aprobados/denegados

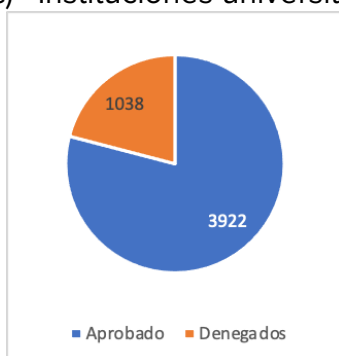
a) Instituciones técnicas profesionales



b) Instituciones/Escuelas tecnológicas



c) Instituciones universitarias

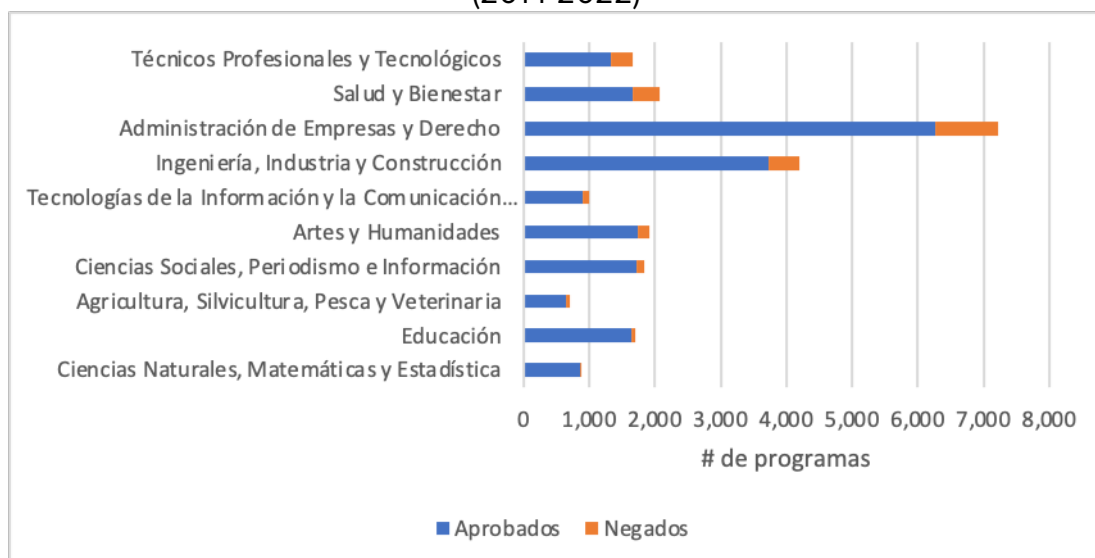


d) Universidades



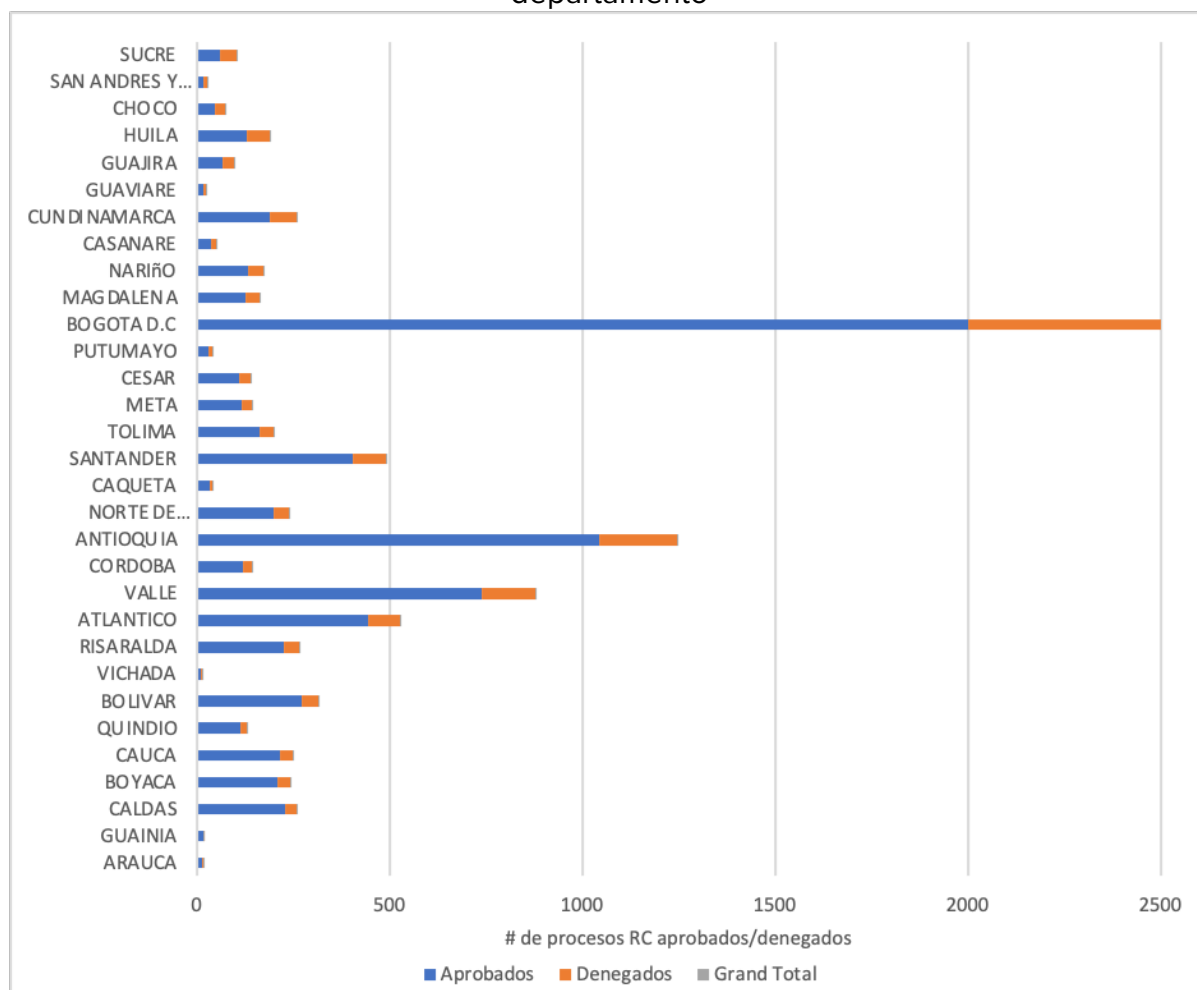
Ahora, si se analizan los procesos de registro calificado por Sala CONACES, como proxy del área de conocimiento, se encuentran de nuevo diferencias importantes en la tasa de aprobación (Gráfico 8). Acorde con los análisis anteriores, la sala con mayor tasa de desaprobación de procesos de registro calificado es la de técnicos profesionales y tecnológicos, con 19,7% del total de procesos. Un resultado esperable es que la segunda sala con mayor tasa de desaprobación es la de salud y bienestar (19,5%), dado que es donde mayores condiciones técnicas se deben cumplir para poder ofertar programas académicos. A ésta le siguen administración de empresas y derecho (13,4%) e ingeniería, industria y construcción (11,4%), que son las dos salas que más tramitan procesos en el agregado. En contraste, las salas de educación y de ciencias naturales, matemáticas y estadística tienen los índices más bajos de desaprobación, con 3,7% y 1%, respectivamente.

Gráfico 8. Procesos registro calificado aprobados/denegados por sala CONACES (2014-2022)



Por último, al analizar la distribución geográfica de los procesos de registro calificado aprobados y denegados (Gráfico 9), se observa que la mayor tasa de desaprobación la presentan regiones en la periferia. Así, en departamentos como Sucre (42%), San Andrés y Providencia (37%), Chocó (34%) y Huila (32%) presentan una tasa de desaprobación inusualmente alta, lo que puede estar frenando nueva oferta educativa pertinente en regiones que presentan una baja cobertura de educación superior. Las ciudades y departamentos con mayor oferta presentan una tasa de desaprobación media, como es el caso de Bogotá (20%), Anitoquia (16%) y Valle (16%). Las tasas de desaprobación más baja se encuentran en departamentos tradicionalmente educativos, como Boyacá (13%) y Caldas (11%), y en departamentos con una oferta muy pequeña e influencia de universidades acreditadas como la Universidad Nacional, como es el caso de Arauca (6%), Vaupés (0%) y Amazonas (0%).

Gráfico 9. Procesos nuevos registros calificados aprobados/denegados por departamento



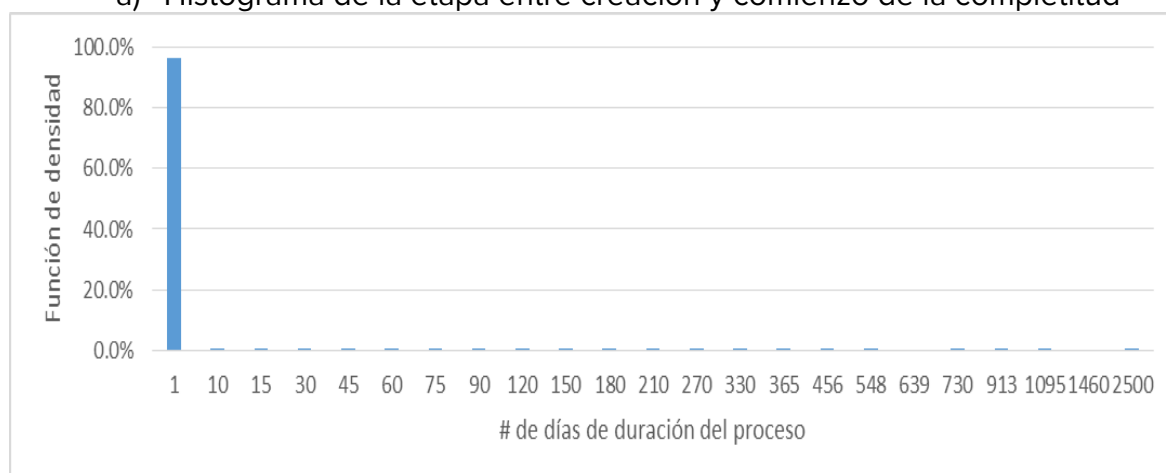
3.2.4. Análisis de la duración del proceso de Registro Calificado por etapa

En esta última subsección se estudia la duración observada en las diferentes etapas del proceso de obtención del registro calificado, a partir de la base de datos suministrada por el Ministerio de Educación. De acuerdo con esta información, el registro de fechas de corte se hace en cuatro puntos distintos de cada proceso de registro calificado. El primero consiste en el momento de creación del proceso, cuando se registra en el sistema la intención de la IES bien sea de generar un nuevo registro calificado o de actualizar o renovar uno ya existente. El segundo paso es la completitud, momento en el cual se comienza el proceso de verificación de los documentos que deben ser completados para comenzar el proceso de forma oficial. La tercera etapa es la del radicado, en la que se confirma que la IES tiene los papeles en regla para dar inicio al proceso de evaluación de forma oficial. El cuarto y último momento es el de conclusión y finalización del proceso, cuando se completan las evaluaciones de pares y de sala, se proyecta la decisión y se publica la resolución consecuente del proceso.

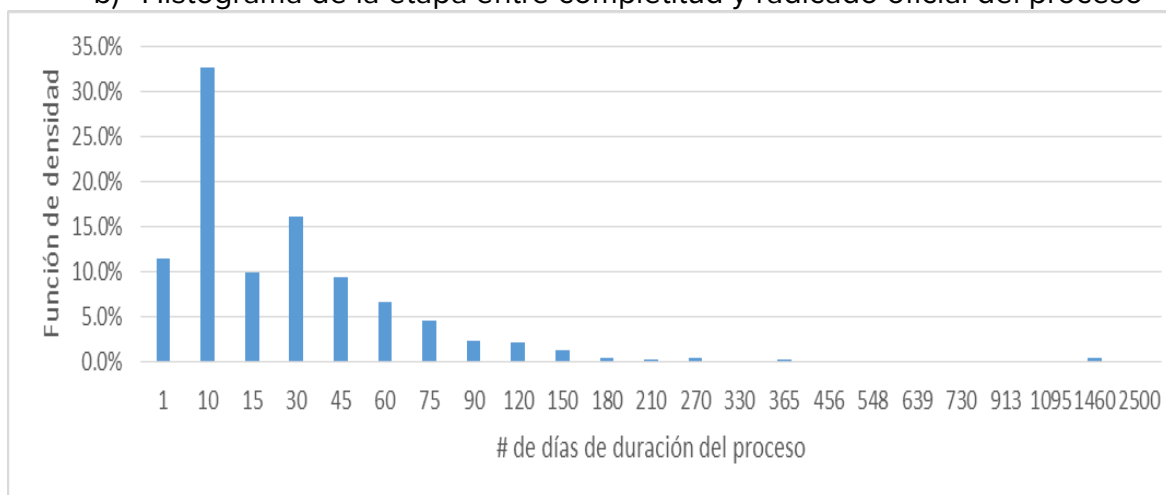
En los tres paneles del Gráfico 10 se muestran los histogramas con la distribución de los tiempos entre las diferentes etapas para los cerca de 22.000 procesos analizados entre 2014 y 2022. El panel A grafica la distribución de los tiempos de la primera etapa, entre la creación del proceso y el inicio del proceso de verificación de completitud de

los documentos; como se observa, en más del 96% de los casos esta etapa no dura más de un día, aunque cerca de 380 procesos (1,7% del total) duraron cuatro meses o más en comenzar el proceso de verificación de documentos. Por su parte, el panel B muestra el mismo histograma para la etapa de completitud y de verificación oficial de los documentos que demanda el proceso de registro calificado, donde ya se comienzan a observar diferencias importantes. Así, mientras por un lado 11,4% del total de procesos duraron un día en esta etapa, 42,7% duraron entre 10 y 15 días y un 16% adicional duró máximo un mes, por el otro un 20,8% de los procesos (correspondientes a 5.113 procesos) duraron entre uno y tres meses para cumplir los requisitos de completitud de documentos, y un 6,5% adicional (1.425 observaciones) duraron entre tres meses y cuatro años para cumplirlo. Esto confirma uno de los hallazgos de la evaluación cualitativa, en donde se resaltó el proceso de completitud de documentos (que ahora se hace directamente desde las salas CONACES) como uno de los grandes cuellos de botella operativos del sistema. Por último, el panel C muestra la distribución de la duración de la etapa de evaluación de cada proceso de registro calificado. Como es de esperar, solo el 21,8% de los casos se resuelven en menos de tres meses, un 20% adicional entre tres y seis meses y una tercera parte adicional entre seis meses y un año. En contraste, un 20,3% del total (4.456 procesos) se resuelve entre uno y dos años, y el 5% restante (1.008 procesos) toma más de dos años por resolverse, un lapso que impediría el surgimiento de oferta pertinente por culpa de la carga operativa del sistema.

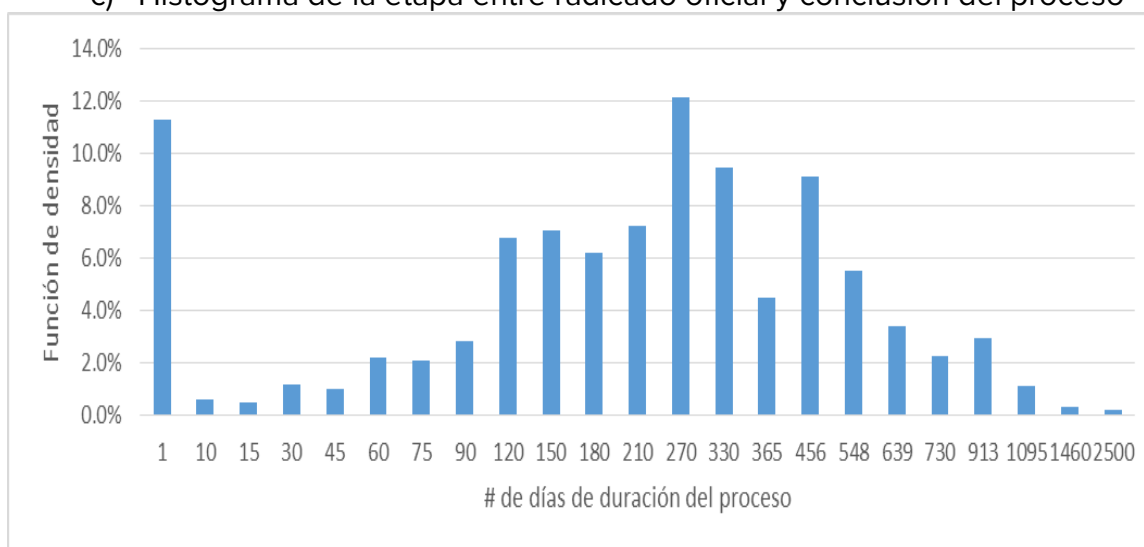
Gráfico 10. Histograma de la duración de los procesos de Registro Calificado
a) Histograma de la etapa entre creación y comienzo de la completitud



b) Histograma de la etapa entre completitud y radicado oficial del proceso

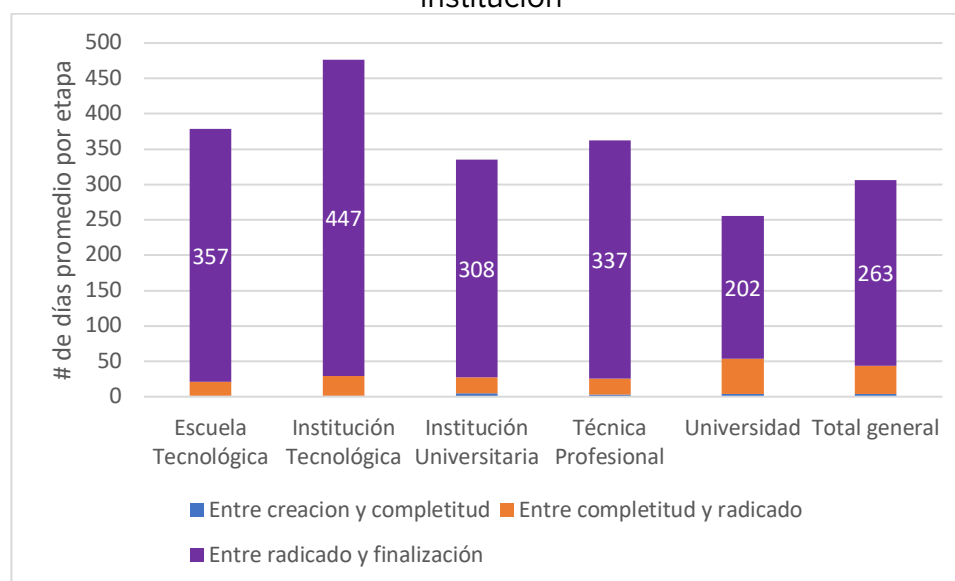


c) Histograma de la etapa entre radicado oficial y conclusión del proceso



Por último, vale la pena evaluar cuál es la diferencia en la duración de las diferentes etapas por tipo de institución, para saber qué tipo de oferta se ve más afectada por la demora operativa del sistema. Como lo muestra el Gráfico 11, la duración promedio de los procesos cambia considerablemente entre diferentes tipos de instituciones. Así, mientras para las universidades el proceso de completitud es ligeramente más demorado que para el resto de instituciones (49 días vs. un promedio de 23 días para el resto), el proceso de evaluación en sala es cercano a la mitad, con un promedio de 202 días en contraste con 362 días de las demás instituciones. Las IES más afectadas por la demora del sistema son las instituciones tecnológicas, en donde la etapa de evaluación dura en promedio 447 días, lo que lleva a todo el proceso a durar en promedio cerca de un año y cuatro meses por programa. Esto demuestra que incluso en los tiempos de duración del proceso, el sistema de aseguramiento de calidad termina afectando de manera desproporcionada a la oferta técnica y tecnológica, y que los mayores ajustes deben hacerse en el proceso de licenciamiento y evaluación de calidad de este tipo de oferta.

Gráfico 11. Duración promedio de las diferentes etapas del proceso por tipo de institución



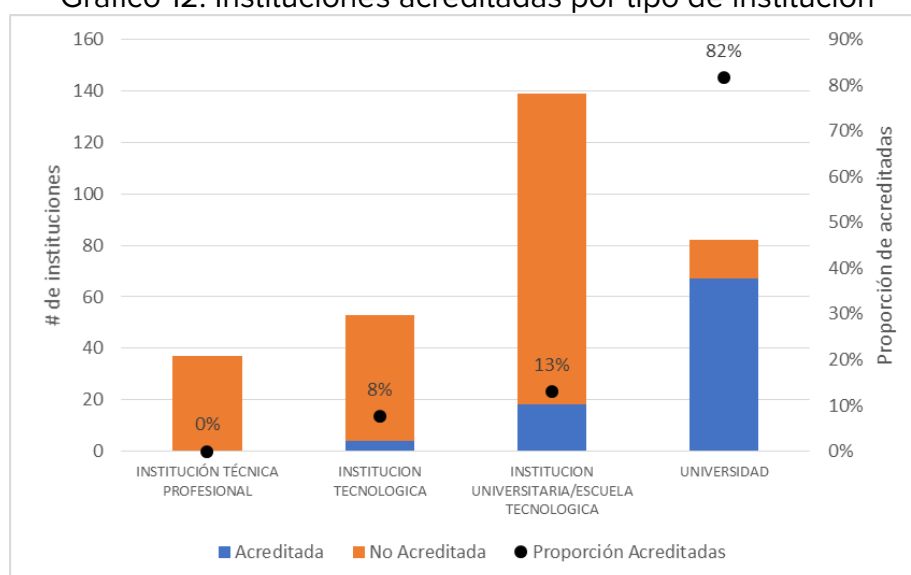
3.3. Evolución reciente del Sistema de Acreditación de Alta calidad

Para estudiar el sistema de acreditación de alta calidad, es necesario dividir el análisis en dos tipos: acreditación a nivel institucional y acreditación de programas. La primera sección da cuenta de la evolución de la acreditación de alta calidad institucional, mientras que la segunda se enfoca en el análisis de la acreditación de programas.

3.3.1. *Acreditación institucional de alta calidad*

En primer lugar, al clasificar las instituciones acreditadas por tipo de institución (Gráfico 12) se observa que la matrícula acreditada se encuentra sumamente concentrada en las universidades, que aportan tres cuartas partes del total de instituciones acreditadas (67 de las 89), mientras las instituciones universitarias aportan un 20% adicional (18). En contraste, solo hay 4 instituciones tecnológicas acreditadas, y no se encuentra ninguna institución técnica profesional que haya alcanzado este estado. La otra forma de analizar estas cifras es comparándolas con el número total de instituciones existentes en el sistema, donde la diferencia es incluso más significativa. Así, mientras el 82% de las universidades se encuentran acreditadas, este indicador baja al 13% en el caso de las instituciones universitarias y a solo 8% para las instituciones tecnológicas y 0% para las técnicas profesionales. Este primer análisis evidencia un claro sesgo del sistema de acreditación por reconocer alta calidad en el sistema universitario, que contrasta con un dinamismo marcadamente menor de la acreditación de la formación técnica y tecnológica, lo que podría terminar afectando su valoración por parte de la sociedad y el sector productivo.

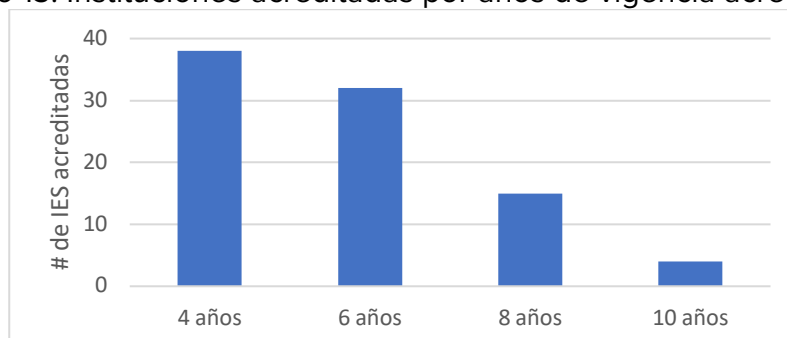
Gráfico 12. Instituciones acreditadas por tipo de institución



Se podría decir que una de las grandes limitaciones del modelo de acreditación de alta calidad en Colombia es que otorga una única certificación, que califica de alta calidad un programa o institución sin especificar cuáles son sus fortalezas específicas y debilidades. Con un modelo de certificación flexible se podría ya sea cualificar la función en la que la institución es más fuerte (docencia, investigación o extensión-impacto en la sociedad), o identificar si la institución tiene una misión en su plan institucional y la cumple a cabalidad (por ejemplo, conectar con el sector productivo, ofrecer formación de capital humano a población vulnerable, o producir investigación de alta calidad cercana a la frontera del conocimiento). Como esto no pasa en el caso colombiano, el certificado de alta calidad es el mismo para todas las instituciones que

lo consiguen, sin diferenciación alguna más allá del periodo por el cual es otorgado. El Gráfico 13 muestra la distribución de las IES acreditadas por años de vigencia de la certificación. Como es de esperar, la gran mayoría (70) se encuentran en las dos primeras categorías, de 4 y 6 años de vigencia, mientras que 15 instituciones tienen certificados por 8 años y solo 4 cuentan con la máxima certificación, de 10 años. Aunque sí hay conciencia que a mayores años de acreditación mejor es la calidad de la institución, en términos prácticos es una distinción meramente operativa, que libera a la universidad de tener que buscar la renovación por un periodo más largo, por lo que no es explícita para la sociedad la diferencia en términos de las fortalezas y debilidades que muestra cada institución.

Gráfico 13. Instituciones acreditadas por años de vigencia acreditación

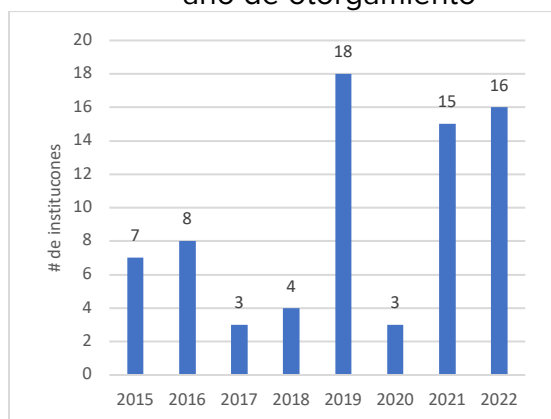


En la misma línea de análisis, es posible identificar en qué año fue otorgada la acreditación institucional² y en qué año vence. El Gráfico 14, panel A, muestra la evolución anual del otorgamiento de acreditaciones institucionales, donde se observa que en los últimos años el ritmo de acreditación se aceleró considerablemente, al pasar de 5,5 IES por año en el periodo 2015-2018 a un promedio de 13 instituciones anuales entre 2019 y 2022, incluso teniendo en cuenta 2020, donde se acreditaron solo 3 IES por los efectos de la pandemia. Aunque la expansión de la matrícula acreditada se puede tomar como un hecho estilizado positivo, también es probable que las nuevas instituciones acreditadas no cuenten con las mismas condiciones de calidad que las que lo estaban previamente, en particular teniendo en cuenta que estudios del Ministerio de Educación mostraban ya para 2016 una diferencia considerable en indicadores de calidad educativa y desempeño laboral entre las IES acreditadas y las que no lo estaban. En términos del año de vencimiento de las acreditaciones institucionales (panel B), llama la atención que el pico de vencimientos (20 IES) se presente en 2023, año en el que la demanda del sistema de alta calidad puede llegar a sobrepasar la capacidad operativa del mismo, sobre todo teniendo en cuenta que para finales de 2022 ya se encuentran represados una gran cantidad de procesos, más de 730, de los cuales 17 corresponden a solicitudes de acreditación institucional.

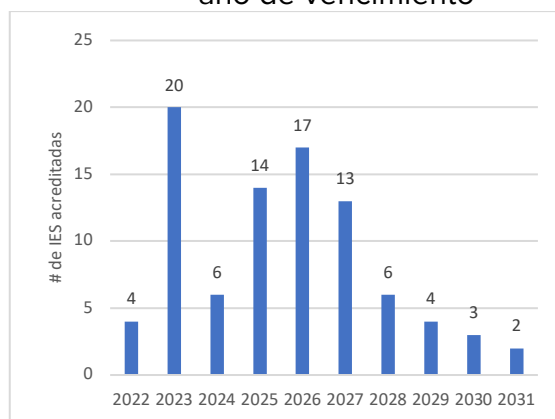
² No se tuvieron en cuenta las renovaciones a la acreditación institucional, solo los certificados por primera vez.

Gráfico 14. Instituciones acreditadas por año de otorgamiento y de vencimiento

a) Acreditación institucional por año de otorgamiento

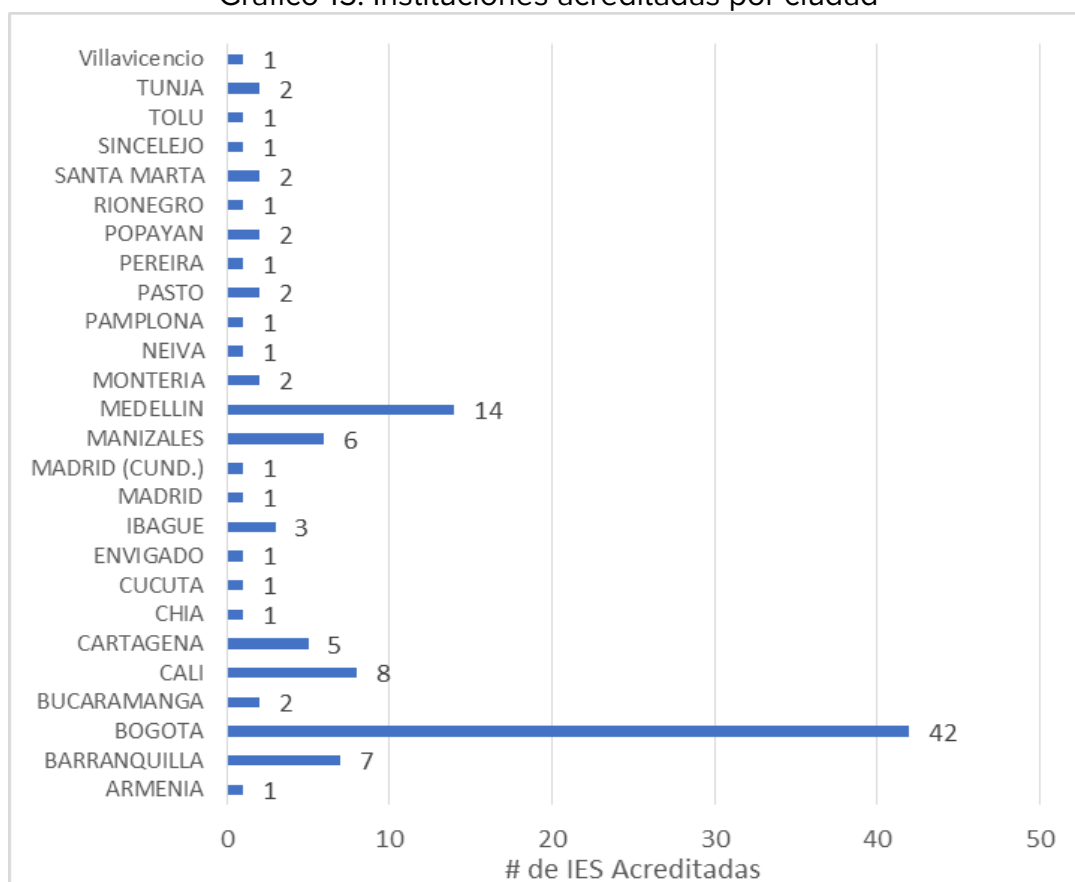


b) Acreditación institucional por año de vencimiento



Un último análisis de la acreditación a nivel institucional corresponde a la distribución geográfica de las IES certificadas de alta calidad. El Gráfico 15 muestra la distribución de instituciones acreditadas a nivel de ciudad. Como se observa, resaltan los grandes nodos donde está concentrada la educación superior, en particular Bogotá, Medellín y Cali. También se pueden ubicar nodos regionales de alta calidad, como el caso de Barranquilla, Manizales y Cartagena, pero lo cierto es que la gran mayoría de capitales departamentales cuenta con una o máximo dos instituciones acreditadas, lo que limita el alcance del modelo para promover el acceso a educación de alta calidad en la población joven a nivel regional.

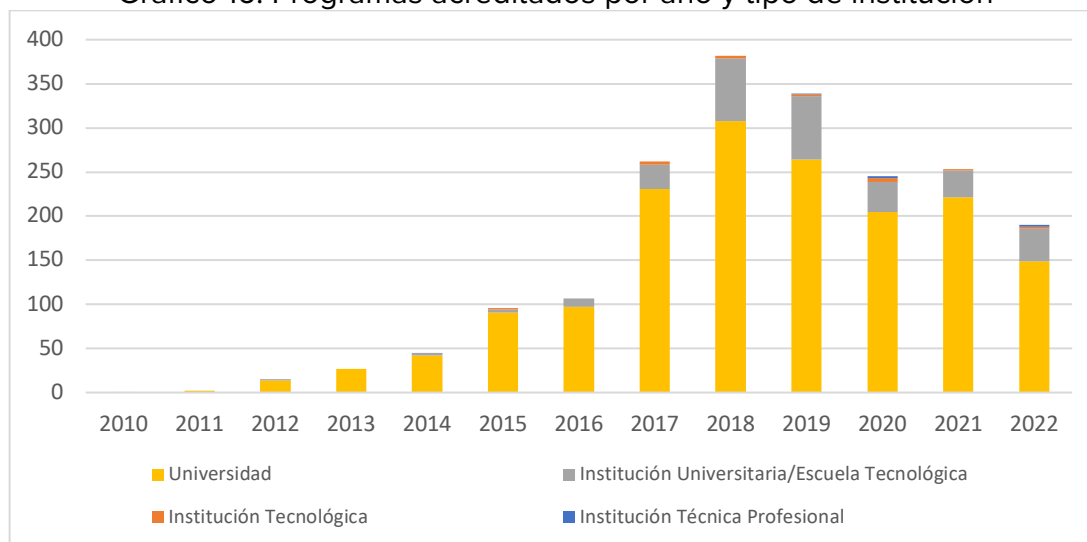
Gráfico 15. Instituciones acreditadas por ciudad



3.3.2. Acreditación de alta calidad a nivel de programas

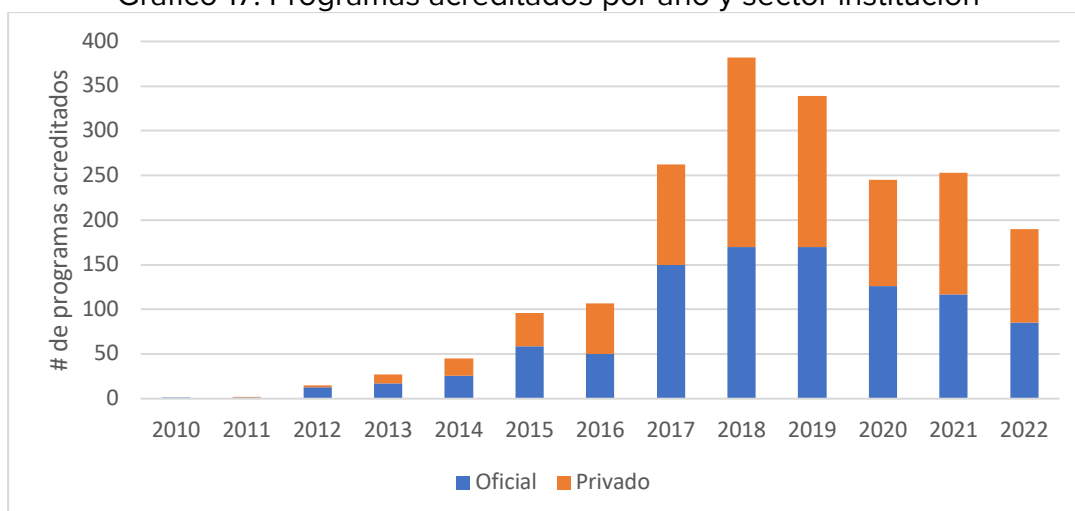
Alcanzar la acreditación institucional de alta calidad no es un proceso fácil, dado que primero se tiene que alcanzar un nivel mínimo de programas acreditados (25% del total) para poder obtener el derecho a poder aplicar a la acreditación para toda la institución. Por esta razón, al estudiar la acreditación de programas se pueden considerar instituciones que, aunque cuentan con un porcentaje de matrícula acreditada, aún no han aplicado o no han conseguido completar el proceso. Aun así, se observan patrones coincidentes con lo evidenciado en la acreditación institucional. Éste es el caso de la clasificación de los programas acreditados a partir del tipo de institución al que están asociados. El Gráfico 16 muestra cómo la acreditación de programas en el sistema de educación superior está copada por las universidades, que aportan más del 80% del total de programas con esta certificación, seguida de las instituciones universitarias con cerca del 15% del total, mientras que tanto las instituciones tecnológicas como las técnicas profesionales contribuyen entre las dos con menos del 5% del total de programas acreditados.

Gráfico 16. Programas acreditados por año y tipo de institución



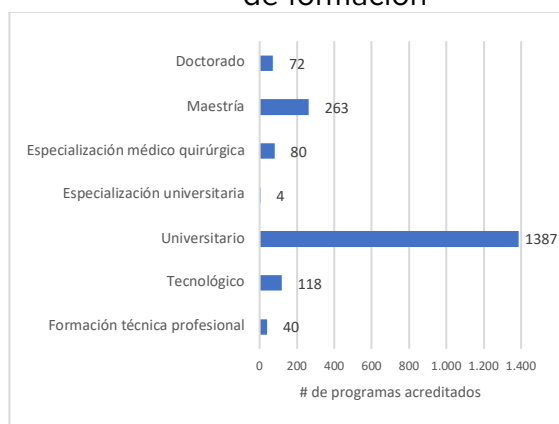
La clasificación de los programas por sector de la institución arroja un resultado similar al de la matrícula total, que se distribuye en partes casi iguales entre matrícula oficial y privada, con una ligera tendencia al aumento de la proporción de matrícula oficial. Esta distribución se asemeja a la de programas acreditados por sector (Gráfico 17), aunque en este caso la contribución de los programas acreditados privados representa ligeramente más de la mitad del total. También se observa en términos del flujo anual que éste tuvo un crecimiento acelerado desde 2012 hasta alcanzar su máximo en 2018 (380 programas acreditados), para luego reducir paulatinamente a menos de 200 programas anuales en 2022.

Gráfico 17. Programas acreditados por año y sector institución

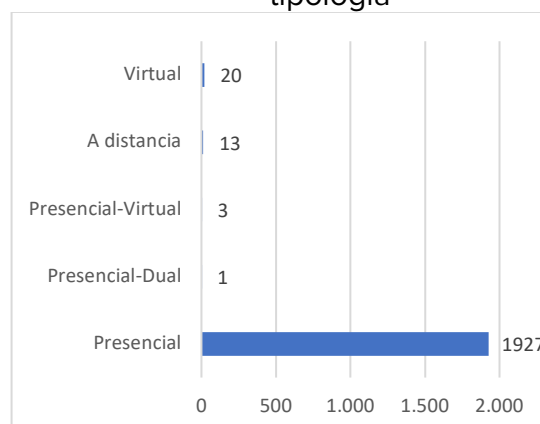


Si se clasifican los programas acreditados por nivel de formación y tipología, es posible observar que la gran mayoría de programas acreditados corresponden al nivel universitario, seguidos de lejos por las maestrías (Gráfico 18, panel A). Los programas de formación tecnológica y técnica profesional, en contraste, contribuyen con una proporción marginal del total de matrícula acreditada, al igual que los doctorados y las especializaciones médico-quirúrgicas, si bien la oferta total de estos últimos es considerablemente menor que la de la formación técnica y tecnológica. Llama la atención acá la ausencia casi absoluta de especializaciones universitarias acreditadas, a pesar del peso considerable que presentan como proporción del total de registros calificados otorgados, lo que evidencia o bien que las IES no buscan la acreditación de este tipo de programas, o el sistema no considera que cumplen las condiciones necesarias para recibir el certificado. En términos de la tipología (panel B) la diferencia es si cabe más significativa, dado que más del 95% de los programas acreditados corresponden a tipología presencial (1.927 programas), mientras que entre las otras cuatro tipologías solo suman 37 programas acreditados en total. Esto sí demuestra una falla en la acreditación de programas diferentes a los presenciales, que resalta una de las debilidades del sistema por reconocer la diversidad de la oferta educativa que debe ser atendida de manera urgente por los lineamientos de calidad.

Gráfico 18. Programas acreditados por nivel de formación y tipología
a) Programas acreditados por nivel de formación



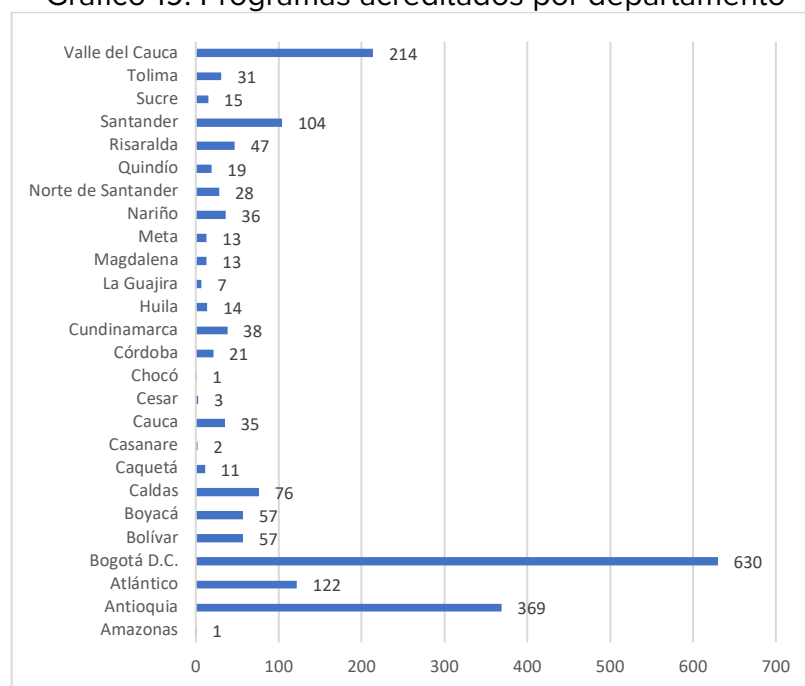
b) Programas acreditados por tipología



En términos de la distribución geográfica de programas acreditados (Gráfico 19), ésta sigue en líneas generales los patrones observados en la distribución a nivel de

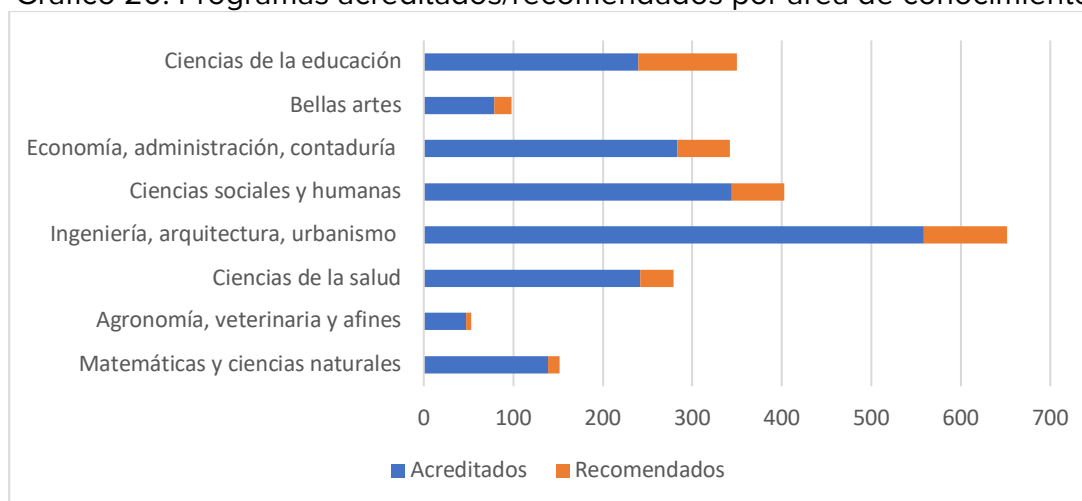
instituciones. Así, la mayor cantidad de programas acreditados se encuentra en Bogotá (630), seguida de Antioquia (369) y Valle del Cauca (214). En un siguiente nivel se encuentran regiones con alta oferta educativa, como Atlántico (122), Santander (104), Caldas y Boyacá (57 cada una). Además de algunas regiones adicionales, como Risaralda (47), Cundinamarca (38) y Nariño (36), el número de programas acreditados en el resto del territorio nacional es considerablemente menor, lo que resalta la importancia de priorizar la búsqueda de opciones de alta calidad que realmente lleguen a regiones donde el acceso y las oportunidades para la gente joven son escasas, en un país donde las opciones de desarrollo profesional se encuentran tan centralizadas como lo es Colombia.

Gráfico 19. Programas acreditados por departamento



Por último, fue posible identificar los programas que fueron acreditados y recomendados (cuya acreditación fue denegada), y clasificarlos por área de conocimiento. El Gráfico 20 ordena las áreas de conocimiento por nivel de desaprobación. Contrario a lo que se encontró para el registro calificado, el área de conocimiento con mayor tasa de desaprobación en acreditación no es ciencias de la salud sino ciencias de la educación (31,4%), donde de hecho se observan los peores resultados en términos de logro educativo de todo el espectro de áreas de conocimiento. A ésta le siguen de lejos bellas artes (19,4%), economía, administración y contaduría (17,3%) y ciencias sociales y humanas (14,6%). Las áreas con menor tasa de desaprobación son agronomía, veterinaria y afines (11,3%) y matemáticas y ciencias naturales (8,6%). Esta última es el área con menor tasa de desaprobación tanto en registro calificado como en acreditación de alta calidad.

Gráfico 20. Programas acreditados/recomendados por área de conocimiento



4. REVISIÓN EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El diagnóstico resultado de las diferentes entrevistas y revisión de datos suministrados por la Dirección de Calidad del Ministerio de Educación, que fue llevado a cabo durante la primera parte de este estudio, nos mostró que, si bien el sistema de aseguramiento de la calidad de Colombia gozó de fuertes ventajas en su consolidación y funcionamiento inicial, actualmente ha desbordado su capacidad y presenta obstáculos para garantizar la calidad de la educación postmedia en su diversidad de forma eficiente, transparente, y progresiva.

Dicho diagnóstico es el punto de partida de las recomendaciones y propuestas a presentar en el informe final de esta consultoría. Sin embargo, con el objetivo de entender buenas prácticas a nivel internacional para informar dichas recomendaciones y propuestas, se llevó a cabo la revisión de los sistemas de aseguramiento de la calidad de 8 países: Irlanda, Alemania, Canadá (Ontario), Reino Unido (Inglaterra), Nueva Zelanda, Brasil, México y Chile.

Este reporte se divide en dos secciones. En la primera se presenta una descripción de cada país, concentrándose en cuatro procedimientos de aseguramiento de la calidad principales: autorización de instituciones, licenciamiento de programas, acreditación, y evaluación y monitoreo. Se hará la distinción necesaria si los procesos varían dentro del país dependiendo del tipo de institución, nivel o carácter. En la segunda sección se presentarán las tendencias y fortalezas extraídas de esta revisión, que servirán para informar las recomendaciones y propuestas finales.

4.1. Experiencias internacionales en el aseguramiento de la calidad post-secundaria

4.1.1. *Irlanda*

Irlanda es uno de los países de la OCDE con mayor logro educativo terciario en adultos (63% de su población de 25 a 34 años) y mayor participación de la población joven de 15 a 19 años (90.4% se encuentra matriculada en algún curso terciario) (OCDE-EAG, 2021). Las instituciones públicas contienen el 96.5% de la matrícula, y la educación técnica vocacional, si bien baja en participación, es ofrecida a través de juntas de educación y formación creadas específicamente para este fin en 2013 (ETB - *Education and Training Boards*). El desarrollo estratégico y regulatorio de la educación superior

se da a través de la Autoridad en Educación Superior (HEA por sus siglas en inglés - *Higher Education Authority*), mientras que el control y financiación de la educación técnica y vocacional se da a través de la agencia estatal SOLAS.

Desde el 2013, toda la educación postsecundaria en Irlanda es asegurada a través de una única agencia estatal (*Quality and Qualifications Ireland*, en adelante QQI). La QQI nace con la Ley de Aseguramiento de la Calidad y Cualificación del 2012; bajo esta Ley se fusionan cuatro entidades antecesoras con el objetivo de coordinar todas las actividades de evaluación externa de la educación y formación postsecundaria, y la administración del marco de cualificaciones. Uno de los principios del sistema en general, es que las instituciones tienen la responsabilidad principal de su propio aseguramiento de la calidad por lo que hay un enfoque en sus propios sistemas internos de aseguramiento.

De acuerdo con la estrategia 2022-2024 de QQI, las actividades de la agencia se concentran en cuatro áreas principales. En primer lugar, la QQI es la encargada de mantener el sistema de cualificaciones, a través del control del Marco de Cualificaciones Nacionales y del registro de cualificaciones irlandés, así como de registrar todas las entidades que pueden ofrecer las cualificaciones y llevar a cabo el monitoreo de estas. En segundo lugar, la QQI establece los estándares de los títulos ofrecidos, evalúa tanto los proveedores que van a ofrecer títulos como los programas que conducen a títulos, y es el ente encargado de otorgar los títulos y certificados. La tercera área es la que corresponde al aseguramiento de la calidad: QQI establece los lineamientos del aseguramiento y aprueba los procedimientos de aseguramiento de la calidad de los proveedores. Los lineamientos se dividen entre lineamientos centrales, por sector (por ejemplo, para los Institutos de Tecnología), y por tema (por ejemplo, para aprendizaje mixto). El área final recoge todo lo que tiene que ver con actividades propias de investigación sobre calidad y cualificaciones, colaboración con otras partes interesadas, y el desarrollo de iniciativas de mejoramiento de la calidad (QQI, 2022).

Al tener todos los procesos externos bajo la misma agencia, y al manejar el aseguramiento de la calidad no solo de la educación superior pero también de la educación vocacional y técnica, se ha facilitado un lenguaje común y una comunicación abierta y continua entre diferentes sectores. Sin embargo, siendo QQI un contribuidor activo en la comunidad EQAVET, una iniciativa de la Comisión Europea en fomentar las mejores prácticas en el aseguramiento de la calidad de la educación técnica y vocacional, los lineamientos de QQI para este nivel están alineados al modelo y principios de EQAVET (Cedefop, 2019).

Procesos del aseguramiento de la calidad en la educación post-secundaria de Irlanda

Autorización de instituciones	Licenciamiento de programas
- QQI aprueba la capacidad de las instituciones de ofrecer ciertos programas, de acuerdo a su alcance de provisión (o como lo refieren en inglés: <i>scope of provision</i>)	- Luego de tener autorización institucional, las instituciones deben validar sus programas iniciales - Universidades, y recientemente los IoT, solo necesitan autorización institucional – sólo si los programas se salen de su <i>alcance de provisión</i> deben validarlos
Acreditación	Monitoreo y Evaluación
- Las acreditaciones son solo para profesiones (como medicina o derecho), a través de organismos profesionales por fuera de QQI	- Reportes anuales obligatorios: Todas las IES deben presentar el estado de sus SAC internos, así como sus procesos de mejora anualmente - Revisión cíclica por grupo externo: Grupo de pares, estudiantes y otros interesados visitan las instituciones en un proceso homogéneo. Cada 7 años.

	- En VET: QQI evalúa y monitorea a la agencia que coordina y financia la provisión técnica y vocacional (SOLAS) y las 16 ETB
--	---

○ Autorización y licenciamiento

Tanto para instituciones de educación superior como para ETBs (que ofrecen programas de educación técnica y vocacional), existe un similar proceso de autorización y licenciamiento. En primer lugar, QQI evalúa la capacidad de las instituciones de ofrecer programas en el ámbito de provisión por el que están aplicando. Dentro de los requerimientos de QQI que las instituciones deben tener se encuentran:

- acuerdos de gobernanza robustos,
- un proceso de aseguramiento interno documentado, con políticas y procedimientos articulados con los lineamientos de QQI y de fácil acceso para todos los interesados,
- la capacidad de diseñar, desarrollar y ofrecer programas,
- disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros,
- un apropiado enfoque pedagógico de enseñanza, aprendizaje y evaluación
- en enfoque de desarrollo y diseño de evaluación

Cada oferente recibe la aprobación de QQI según determinados parámetros; estos parámetros especifican los tipos de programa la institución puede ofrecer, cómo y dónde. Esto se conoce como el alcance de provisión de la institución (QQI, s.f.).

Una vez los procedimientos de aseguramiento de la calidad de la institución son aprobados por QQI, esta puede aplicar por la validación de sus programas dentro de su propio alcance de provisión. Las universidades e institutos de tecnología son exentas de validación de sus programas, pues tienen la autonomía de validarlos por sí mismas, a menos que se salga del alcance de provisión otorgado durante la autorización institucional. Para que la validación sea exitosa, los programas deben cumplir ciertos requisitos; entre otros, de acuerdo con QQI los más importantes son:

- que los resultados de aprendizaje sean adecuados para el nivel del programa dentro del marco de cualificaciones,
- que el título sea alcanzable por los estudiantes,
- que el programa cuente con recursos y procesos de aseguramiento de la calidad.

Los programas de educación superior deberán ser revalidados cada 5 años. Para programas de educación técnica y vocacional, los lineamientos de revalidación aún no se encuentran activos, por lo que no es necesario revalidarlos para poder ofrecerlos.

○ Monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de la calidad de las instituciones de educación post-secundaria en Irlanda se lleva a cabo a través de tres procesos principales a cargo de las instituciones y de QQI, además de actividades de vigilancia constante: procesos internos de aseguramiento de la calidad que concluyen con un reporte anual, una revisión externa independiente que concluye con reportes en ciclos de 7 años, y un reporte anual institucional.

Reportes anuales: Los procedimientos de aseguramiento de la calidad internos de las instituciones irlandesas son organizados por cada institución individualmente e incluye la compañía de un grupo de expertos externos. Estos incluyen evaluaciones periódicas de los programas de estudio y de las actividades de enseñanza y aprendizaje, así como revisiones de las facultades y sedes incluyendo las unidades administrativas y de servicio. Como resultado de estos procedimientos se generan reportes, que deben ser de acceso público y publicados en las páginas web de cada institución (IUA, s.f.).

Revisión cíclica de QQI: QQI lleva a cabo revisiones externas cíclicas independientes. Estas revisiones institucionales evalúan la efectividad e implementación de los procedimientos del aseguramiento de la calidad de las instituciones con los propósitos de establecer, mantener y mejorar su educación, formación, investigación y otros servicios que ofrezca la institución. Los reportes de estas revisiones son públicos y son publicados en la página de QQI.

Reporte Anual Institucional de Calidad: Las instituciones se reúnen con QQI anualmente en sus reuniones de diálogo (*Dialogue Meetings*) y presentan un reporte anual institucional de aseguramiento de la calidad para cada año académico (*Annual Institutional Quality Report - AIQR*). Estos reportes son publicados en la página de QQI, y una vez todas las instituciones los han enviado, QQI lleva a cabo una revisión de tendencias, desarrollo y buenas prácticas, que se consolidan en un reporte de síntesis (EURYDICE, 2022a).

Para educación técnica y vocacional: Recientemente, las ETB pasan por los mismos procesos que las instituciones de educación superior con reportes anuales y revisión externa cíclica, pero en diferentes tiempos (SOLAS, 2022). QQI también evalúa y monitorea a SOLAS en sus procesos de aseguramiento de la calidad.

Aspectos a resaltar del SAC de Irlanda

Control del aseguramiento de la calidad de la educación post-secundaria bajo una misma agencia
Comunicación entre diferentes tipos de instituciones de educación post-secundaria, incluyendo educación vocacional
Énfasis en los sistemas internos de la calidad facilita el otorgamiento de alta autonomía a universidades e Institutos Tecnológicos
Autorización de oferta de programas por alcance de provision disminuye los procesos
Marco nacional de cualificaciones en el centro del aseguramiento de la calidad, brindando confianza tanto a nivel nacional como internacional de los títulos otorgados
Alineación con el Registro Europeo del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
Alineación con estándares internacionales (europeos)

4.1.2. Alemania

A diferencia del caso de una agencia única del aseguramiento de la calidad postsecundaria en Irlanda, en Alemania las responsabilidades de aseguramiento de la calidad se dividen entre varias agencias dependiendo del nivel educativo y del carácter de las instituciones, además de que la educación postsecundaria en general es responsabilidad de cada uno de los 16 estados federales. Sin embargo, a nivel nacional el Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF por sus siglas en alemán) es responsable de los aspectos generales de la política de educación superior, técnica y vocacional, y coordina la articulación con los respectivos ministerios de los estados.

Por lo tanto, los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior y de la educación técnica y vocacional se deben entender por separado.

Procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Alemania

Autorización de instituciones/ Licenciamiento de programas/ Acreditación	Monitoreo y Evaluación
- Acreditación de sistemas internos o de programa a cargo del CAA (desde 2009) - La acreditación es obligatoria (con excepción de universidades públicas) como autorización para ofrecer programas o áreas de conocimiento (por 8 años – con o sin condiciones), o, - Las instituciones con el sistema interno de la calidad acreditado son autónomas de garantizar la calidad de sus programas (por 8 años – con o sin condiciones) - CAA se evalúa como agencia en la ENQA	- Obligación de enviar reportes regulares a los ministerios de cada estado - Durante la vigencia de la acreditación, CAA lleva a cabo un proceso de evaluación similar al de la aplicación – frecuencias son determinadas en el resultado de la acreditación

○ Autorización y licenciamiento

Por el lado de la educación superior estatal, que cubre aproximadamente el 85% de la matrícula de educación superior (OCDE, 2021), y por lo tanto es priorizada, el Consejo de Acreditación Alemán (CAA) es la principal entidad encargada del aseguramiento de la calidad. El CAA reúne representatividad de todos los ministerios de educación de los estados federales, y se encarga de los procesos de acreditación de los sistemas internos de la calidad de las instituciones o de los programas. La acreditación en el contexto alemán hace referencia al proceso de licenciamiento; a través de la acreditación los estándares de los programas o sistemas internos de la calidad son reconocidos como adecuados para funcionamiento. Este proceso funciona desde el 2009. Los procesos evaluativos en sí, son realizados por alguna de las agencias acreditadoras autorizadas por el CAA, que a su vez tienen que estar registradas en EQAR. Todos los procesos, condiciones y estándares están establecidos en decretos y actos legislativos.³

Acreditación de sistema: Los sistemas internos de aseguramiento de la calidad son sujetos de acreditación, y al estar acreditados tienen el derecho de autoevaluar sus programas y ofrecer títulos con el sello del CAA. Durante el proceso la institución debe demostrar que implementa sistemáticamente los criterios formales y académicos establecidos por decreto. Los sistemas internos deben ofrecer evaluaciones regulares a sus programas de estudio y las áreas relevantes de desempeño de enseñanza y aprendizaje.

La acreditación se lleva a cabo a través de un proceso basado en el principio de revisión de pares. La institución puede elegir una de las agencias autorizadas por el CAA para este proceso, quienes realizan la evaluación de criterios formales (basados en la autoevaluación de la institución) y académicos. Para la evaluación académica la agencia elige un panel de revisión que tiene que incluir profesores del área de conocimiento relevante, un representante con experiencia profesional en el área y un estudiante del área; los profesores tienen la mayoría de votos en el panel (akkreditierungsrat, s.f.). Las evaluaciones de ambos criterios son presentadas en dos reportes que son la base para la decisión final por parte del CAA, el cual puede o no acogerse a la recomendación de la agencia de acreditación.

³ Ver por ejemplo el [Specimen Decree](#), el [tratado interestatal de acreditación de estudios](#), y el acto legislativo de la creación del [Council de Acreditación Alemán](#). Los documentos se encuentran en inglés.

Durante el proceso de evaluación se toma una muestra aleatoria de programas para examinar cómo se están llevando en la práctica los procesos de evaluación de sus propios programas.

Acreditación de programa: Las instituciones que no tengan su sistema interno de la calidad acreditado pueden acreditar directamente sus programas, o grupos de programas si se encuentran en el mismo núcleo de conocimiento (lo que denominan procedimiento agrupado - *cluster accreditation*). El proceso de evaluación por parte de la agencia acreditadora es similar al proceso de los sistemas internos, con reportes creados con una parte formal y con una académica, siendo esta última llevada a cabo por un panel de revisión.

- Monitoreo y evaluación

Existen dos procesos principales para monitorear la educación superior en Alemania. Por un lado, las instituciones tienen la obligación de enviar reportes al ministerio de su respectivo estado. Adicionalmente, durante la vigencia de la acreditación, ya sea de programa o de sistema, el CAA lleva a cabo un proceso de evaluación similar al de la aplicación.

Procesos de aseguramiento de la calidad de la educación técnica y vocacional

Alemania cuenta con un sistema de educación y formación técnica y vocacional sólido y distinguido, con alta demanda a nivel de educación media: uno de cada dos estudiantes de secundaria elige esta trayectoria (OCDE-EAG, 2021). El principal pilar de la educación y formación técnica y vocacional es conocido como el sistema dual (*apprenticeship scheme*), que consiste en cursos donde se aprende trabajando, con una parte en aula, pero hasta el 85% del programa dedicado a la parte laboral. Parte del éxito de este sistema es la fácil transición de educación al trabajo, con un desempleo joven bastante por debajo del promedio de la región.

Autorización de instituciones/ Licenciamiento de programas/ Acreditación	Monitoreo y Evaluación
- VET inicial, que refiere a los cursos que empiezan desde la secundaria, está regulada por las mismas normas y leyes que los colegios secundarios, en cada estado federal - <i>Vocational trainer boards (VTB)</i>, que incluye cámaras de industria y otras cámaras competentes, tienen el poder de definir contenido y duración de los cursos; a nivel avanzado (EQF 5 y más), el contenido no está definido pero la evaluación sí - Para poder ofrecer apprenticeships las empresas tienen que tener al menos 1 instructor certificado - Para CVET la acreditación es obligatoria para recibir financiación pública	- Se llevan a cabo encuestas a estudiantes y graduados - Las autoridades locales monitorean el cumplimiento de los requerimientos del aseguramiento de la calidad de los proveedores - Anualmente el Ministerio Federal publica análisis del sector - Anualmente el BIBB publica un reporte con análisis de información de estudiantes y resultados (empleo, ocupaciones, etc) lo que sirve de base para políticas y financiación - En algunos casos, agencias especializadas en el desarrollo de calidad están a cargo de supervisar

- Autorización y licenciamiento

Por el lado del aseguramiento de la calidad, el BMBF juega un papel de coordinación y dirección para todas las ocupaciones de formación, en cooperación con los respectivos ministerios de los estados. El ministerio también trabaja en estrecha colaboración con el Instituto Federal de Educación y Formación Profesional (BIBB, por sus siglas en alemán), que realiza investigaciones y asesora al Gobierno Federal y a los proveedores de formación profesional. Dado que la educación y formación técnica y vocacional inicia desde la secundaria, la mayoría está regulada por las mismas

normas y leyes de los colegios secundarios en cada estado federal. Existen adicionalmente unas juntas de formación vocacional que incluyen cámaras de industria y comercio, y otras cámaras competentes, que tienen el poder de definir el contenido y duración de los cursos, entre otras decisiones. Si los cursos ofrecen alguna certificación de educación superior (nivel de EQF 5 o mayor), las juntas de formación vocacional no pueden definir el contenido ni la duración, pero sí definen la evaluación.

Otra medida de aseguramiento de la calidad se exige a las empresas que ofrecen los cursos duales, con la obligación de al menos tener un instructor certificado por AEVO.

- Monitoreo y evaluación

El monitoreo se lleva a cabo en dos áreas, a nivel sectorial y a nivel de institución. A nivel sectorial, el BMBF analiza el sector en su totalidad y el BIBB analiza información de los resultados de los estudiantes en cuanto a su empleabilidad y ocupaciones entre otras, lo que sirve de base para el desarrollo de política y financiación. A nivel de institución, por otro lado, se llevan a cabo encuestas de satisfacción a estudiantes y graduados.

Aspectos a resaltar del SAC de Alemania

Sector técnico y vocacional sólido y consolidado, con procesos de aseguramiento de la calidad claramente diferenciados del sector superior, con actores relevantes
Procesos sólidos de autoevaluación han desarrollado gran confianza en los sistemas internos de la calidad de las instituciones, que a la vez les brinda autonomía en el desarrollo de programas (y disminuye procesos)
Percepción estudiantil como instrumento del aseguramiento de la calidad
Libertad de elección de agencia para realizar los procesos de acreditación
Cupos por área de conocimiento son definidos a través de financiación disponible para garantizar mayor relevancia y empleabilidad
Alineación con estándares internacionales (europeos)

4.1.3. Canadá (Ontario)

La educación en Canadá, así como el aseguramiento de su calidad, es responsabilidad de cada una de sus 10 provincias y sus 3 territorios y toma distintas formas. No existe entidad coordinadora a nivel nacional, sólo los ministerios en cada provincia y territorio; sin embargo, existe un Consejo de Ministros de Educación (*Council of Ministers of Education Canada* - CMEC) que toma la responsabilidad de coordinar. En el 2007, el CMEC se comprometió a un entendimiento común de estándares y credenciales y para este fin creó el Marco de Cualificaciones Superiores Canadiense (*Canadian Degree Qualifications Framework* - CDQF). Aunque el CDQF no es jurídicamente vinculante, como parte del compromiso del CMEC las diferentes provincias y territorios han desarrollado sus propios marcos en articulación con este. A nivel de educación y formación vocacional, se creó algo similar con el Programa de Estándares Interprovincial Sello Rojo (*Interprovincial Standards Red Seal Program*).

a) Aseguramiento de la Calidad en la Provincia de Ontario

La regulación de todo el sector postsecundario está a cargo del Ministerio de Formación, Colleges y Universidades de Ontario, bajo la Ley de Educación del 2000. El marco de cualificaciones de Ontario, que se alinea con el CDQF, detalla las expectativas de credenciales para todos los niveles post-secundarios y se encuentra

en el centro del aseguramiento de la calidad. Sin embargo, existen varias entidades encargadas de este aseguramiento, dependiendo del tipo y carácter de la institución: el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de las Universidades de Ontario (OUCQA por sus siglas en Inglés) para las universidades públicas, el Servicio de Aseguramiento de la Calidad para los Colleges de Ontario (OCQAS por sus siglas en inglés) para los colleges públicos, y la Junta de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Postsecundaria (PEQAB por sus siglas en inglés) para las instituciones que quieren ofrecer programas de pregrado y que no son universidades públicas de Ontario). Cada una de estas entidades utiliza un marco de aseguramiento diferente, pero alineado al marco de cualificaciones de Ontario. De acuerdo con Matthews et al., (2020), existen dos comunidades principales de estos marcos: la primera es que los estándares están basados en resultados de aprendizaje como esquemas de rendición de cuentas, y la segunda es que los tres marcos buscan el balance entre rendición de cuentas y mejoramiento de las instituciones.

- Autorización y licenciamiento

Cada grupo de instituciones tiene su propio proceso de autorización y licenciamiento. Las universidades públicas son creadas bajo estatuto legal que define sus poderes. OUCQA, desde 2010, es el responsable de aprobar todos los programas a nivel de pregrado y posgrado de las universidades públicas. Los nuevos programas también deben ser revisados externamente por expertos disciplinarios, y todos los programas deben ser ajustados al marco de la OUCQA (*degree level expectations*) y deben identificar resultados de aprendizaje. Por el lado de los colleges públicos, estos son creados como corporaciones sin capital compartido y su junta directiva responde al público. OCQAS tiene un Servicio de Validación de Credenciales que desde el 2015 se encarga de validar los programas en los colleges. Todos los programas deben ser ajustados al Credentials Framework – que representa los requerimientos mínimos para las credenciales adquiridas en los programas (se establece entre el ministerio, la industria, los colleges y OCQAS). Todas las otras instituciones, tanto privadas como públicas que no sean de Ontario, tienen que hacer el proceso de aprobación a través del PEQAB y con la decisión a cargo del Ministerio de Ontario. Como resultado de este proceso las instituciones pueden adquirir la autoridad total o restringida de ofrecer títulos.

En cuanto a los programas de formación vocacional que se dan en forma de programas duales, los estándares ocupacionales están definidos por las industrias, en los que se definen las habilidades y conocimientos, y la Dirección de Programas del Ministerio se encarga de controlar la aprobación y el desarrollo de estos.

	Universidades públicas	Colleges Públicos	Instituciones privadas y fuera de Ontario	Apprenticeships & trades
Autorización	Cada U Pública tiene un estatuto legal que define sus poderes, y les otorga alta autonomía	Creados como corporaciones sin capital compartido – con junta directiva que responde al público	El Ministerio se encarga de aprobar IES y programas, bajo la revisión del PEQAB Las instituciones pueden adquirir la autoridad total o restringida de ofrecer grados, de lo contrario tendrán que ser aprobados por PEQAB	140 ocupaciones que pueden ser enseñadas en apprenticeships, en 4 sectores: construcción, industrial, servicios y electricidad. Parte <i>in-school</i> - Instituciones (generalmente colleges) se tienen que registrar como Training Delivery Agents (TDAs)
Licenciamiento programas	- OUCQA desde 2010 es el responsable de aprobar todos los programas a nivel de pregrado y posgrado Los nuevos programas también deben ser revisados externamente por expertos disciplinarios Todos los programas deben ser ajustados al degree level expectations y deben identificar resultados de aprendizaje	OCQAS - Credential Validation Service (CVS) desde 2015 valida los programas en los colleges Todos los programas deben ser ajustados al Credentials Framework – que representa los requerimientos mínimos para las credenciales adquiridas en los programas (se establece entre el ministerio, la industrial, los colleges y OCQAS)		Los estándares ocupacionales están definidos por las industrias – definiendo las habilidades y conocimientos El Ministerio (Dirección de Programas) se encarga de controlar el desarrollo y aprobación de los estándares Las TDSa ofrecen los programas prescritos
Acreditación	A nivel profesión (e.j enfermería) por agencias externas Otros programas se acreditan voluntariamente (Negocios)	<i>El modelo de Audit está transitando a un modelo de acreditación</i>	A nivel profesión (e.j enfermería) por agencias externas Otros programas se acreditan voluntariamente (Negocios)	No acreditación pero sello de calidad, estandarización y reconocimiento nacional para movilidad laboral: - Interprovincial Standards Red Seal Program : regula la actualización de estándares y necesidades laborales con los Red Seal Occupational Standard (RSOS)
Evaluación y monitoreo	OUCQA lleva a cabo auditorías de los procesos internos en ciclos de 8 años (frente a su al marco de calidad)	OCQAS - College Quality Assurance Audit Process (CQAAP) – revisiones cíclicas y regulares de los procesos de aseguramiento de cada college Encuestas de satisfacción están en plan piloto	Páneos de revisión académica ad hoc	Read Seal evalúa a través de exámenes a los estudiantes Encuestas a estudiantes

- Monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación también depende del tipo de institución y su respectiva entidad encargada del aseguramiento. Para las universidades públicas, OUCQA lleva a cabo auditorías de los procesos internos en ciclos de 8 años. OCQAS también cuenta con un proceso de auditorías y revisiones cíclicas de los procesos de aseguramiento de cada college; encuestas de satisfacción se encuentran en plan piloto. Para las demás instituciones, PEQAB tiene paneles de revisión ad-hoc. Por último, para los programas duales, la evaluación se lleva cabo a través de exámenes a estudiantes que les dan la certificación de calidad; adicionalmente se conducen encuestas a estudiantes.

Aspectos a resaltar del sistema de aseguramiento de la calidad de Ontario

Agencias independientes para el aseguramiento de la calidad para cada tipo de instituciones

Los diferentes procesos de aseguramiento de la calidad se articulan con el marco de cualificaciones de Ontario – incluyendo los resultados de aprendizaje de los programas de educación superior-, que a la vez se articula con el marco nacional de cualificaciones de Canadá

Los indicadores de desempeño (tasas de graduación, tasas de empleo, y tasas de incumplimiento de pago) son indispensables para que las instituciones accedan a financiación a la demanda

Las acreditaciones se llevan a cabo solo a nivel de profesión por agencias externas al sistema

4.1.4. Nueva Zelanda

El sector de la educación terciaria en Nueva Zelanda ha enfrentado grandes e importantes cambios en las últimas tres décadas. Los cambios fueron impulsados debido a la rigidez del sistema que no permitía que el sistema respondiera a las necesidades de los estudiantes ni a de las instituciones. Sin embargo, si bien se aumentó la autonomía y la competencia, los cambios se enfocaron en el aumento del acceso sin requerir resultados en la calidad, por lo que nuevas reformas fueron implementadas (Smyth, 2012). La última serie de reformas se han enfocado hacia

El aseguramiento de la calidad de la educación terciaria en Nueva Zelanda se divide entre universidades y otras instituciones no universitarias. Sin embargo, es importante notar que el sistema de Nueva Zelanda es pequeño en tamaño, con el sector universitario compuesto de sólo 8 universidades públicas.

Procesos de aseguramiento de la calidad de la educación en universidades de Nueva Zelanda

Autorización de instituciones	Licenciamiento de programas
A través de Universities New Zealand (UNZ) las universidades deben ser autorizadas	UNZ aprueba programas y cualificaciones a través del Comité CUAP (Committee on University Academic Programmes) Solo se presentan aplicaciones para introducción de nuevas áreas de conocimiento
Acreditación	Monitoreo y Evaluación
Se refiere a la capacidad de las instituciones de ofrecer programas aprobados. Las instituciones buscan generalmente la aprobación de programa y la acreditación institucional para ofrecer dicho programa en un solo paso	Auditorías cíclicas por AQA cada 7 años (una parte de mejoramiento y otra de evaluación) La parte de mejoramiento tiene un tema central en cada ciclo.

○ Autorización y licenciamiento

Para las universidades, existe una agencia encargada de la regulación y aseguramiento de la calidad desde el 2020 (Universities New Zealand – UNZ). UNZ es un cuerpo estatutario con poder legal, que autoriza las instituciones y aprueba los programas y cualificaciones a través de su comité CUAP (*Committee on University Academic Programmes*). Las universidades solo deben presentar propuestas de programa cuando se trata de nuevas áreas de conocimiento no ofrecidas, o cuando la modificación de programa conlleva a cambios en los requerimientos de entrada o en los créditos resultados; de lo contrario, las modificaciones pueden ser aprobadas internamente por las juntas académicas de las propias universidades.

○ Monitoreo y evaluación

La revisión externa de la calidad de los programas y cualificaciones la lleva a cabo otra agencia independiente, AQA (*Academic Quality Agency for New Zealand Universities*) y se concentra en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Existen dos actividades principales llevadas a cabo por AQA. Por un lado, cada 7 años lleva a cabo una auditoría cíclica que tiene una parte de mejoramiento y otra de evaluación. La parte de mejoramiento tiene un tema central en cada ciclo, con el ciclo actual que comenzó en 2017 y terminará en 2024 concentrándose en políticas de mejoramiento del acceso, resultados y oportunidades para sus comunidades indígenas.

La segunda actividad tiene que ver con actividades regulares para mejoramiento de la calidad. Con este fin, AQA también ofrece recomendaciones, requiere reportes de seguimiento a universidades que lo necesiten, promueve el desarrollo y comunicación de buenas prácticas de calidad académica, entre otras (AQA, 2023).

Procesos de aseguramiento de la calidad de las instituciones no universitarias de Nueva Zelanda

Autorización de instituciones	Licenciamiento de programas
Registro a través de New Zealand Qualification Authority (NZQA) Consent to assess es el primer paso – capacidad de evaluar estándares	NZQA a través del Evaluative Quality Assurance Framework (EQAF) Todos los cambios de programas deben ser aprobados
Acreditación	Monitoreo y Evaluación
Acreditación entendida como autorización de funcionamiento. Los programas aprobados solo pueden ser ofrecidos por instituciones acreditadas para ofrecerlos	- <u>Consistency reviews</u> : consistencia de los resultados de los graduados. Todas IES participan - <u>National External Moderation</u> : que los estándares de evaluación sean consistentes con los nacionales - <u>External Evaluation and Review</u> : Info en indicadores de resultados -Otras actividades de monitoreo

○ Autorización y licenciamiento

Para instituciones que no son universidades, los procesos de autorización y licenciamiento de programas es diferente. Todas las instituciones tienen que estar registradas con la Autoridad de Cualificaciones de Nueva Zelanda (NZQA - *New Zealand Qualification Authority*). Para ofrecer programas, el primer paso es obtener el 'consentimiento para evaluar' mediante el cual una institución tiene que demostrar su capacidad de evaluar estándares. Luego, los programas deben ser aprobados haciendo uso del Marco Evaluativo de Aseguramiento de la Calidad; todos los cambios de programa también deben ser aprobados. Todos los procesos de licenciamiento y manutención de programas se encuentran especificados en los lineamientos de NZQA, y todos los criterios usados también se encuentran en los lineamientos, separados entre programas a para niveles de pregrado y superiores, o para otros programas y cualificaciones (NZQA, s.f.). Las instituciones que quieran ofrecer un programa aprobado por NZQA deberán ser acreditadas por este mismo ente.

○ Monitoreo y evaluación

NZQA lleva a cabo actividades de monitoreo y evaluación para el sistema en su conjunto, y a nivel de institución individual. En el centro de estas actividades se encuentra el monitoreo de programas, cuyo criterio nace bajo los resultados de la aprobación y de la acreditación de instituciones. Además de este monitoreo, NZQA lleva a cabo revisiones de consistencia de los resultados de los graduados, para garantizar que se estén graduando con estándares aceptados nacionalmente. Las instituciones están obligadas a participar en estas revisiones para mantener sus acreditaciones. Existe también un proceso de evaluaciones externas y revisión (EER por sus siglas en inglés) que se lleva a cabo en una muestra representativa de instituciones. El proceso incluye una visita, y el resultado es un reporte público donde se califica el nivel de confianza en el desempeño educativo y su capacidad institucional de autoevaluarse. Un último proceso es la moderación externa nacional, que toma una muestra de trabajos de estudiantes evaluados por las instituciones para garantizar que los estándares de evaluación utilizados sean consistentes con el estándar nacional.

Aspectos a resaltar del sistema de aseguramiento de Nueva Zelanda

Todas las cualificaciones (incluidos los programas de educación universitaria) se encuentran en el marco nacional de cualificaciones como prueba de calidad y confianza hacia el público

Esto ha permitido una gran flexibilidad y movilidad entre cursos y programas

La educación vocacional y técnica se encuentra en revisión con el objetivo de fomentar la participación y de eliminar la separación entre los componentes de salón y los prácticos

4.1.5. *Reino Unido (Inglaterra)*

En Inglaterra, mientras que la educación post-secundaria no universitaria se regula dentro del Departamento de Educación, la educación universitaria se regula a través de una agencia externa, la Oficina de Estudiantes. Consecuentemente, los sistemas de aseguramiento de la calidad se han desarrollado separadamente. A diferencia de la mayoría de países del mundo, en Inglaterra todas las universidades son de propiedad privada pero financiadas públicamente, lo que les da un estado especial. Por otro lado, existen varios tipos de instituciones que ofrecen educación técnica y vocacional, pero para recibir financiación pública deberán cumplir los mismos requisitos.

Procesos de aseguramiento de la calidad de las universidades en Inglaterra

Autorización de instituciones	Licenciamiento de programas
Registro y regulación a través de la Oficina para Estudiantes (OfS) bajo 7 áreas de condiciones iniciales La evaluación de registro está a cargo de QAA La institución obtiene un poder de ofrecer cursos para ciertos niveles La autorización se puede dar en base indefinida, limitada, renovable o provisional	Las Universidades tiene alta autonomía para el manejo de su oferta educativa Internamente tienen que tener en lugar un proceso de creación de nueva oferta (<u>ejemplo acá</u>) que tiene que estar referenciado a los puntos de referencia por área de conocimiento de QAA
Acreditación	Monitoreo y Evaluación
Cuerpos profesionales	Monitoreo de “Ongoing conditions”: Similares a las condiciones iniciales por OfS Monitoreo de estándares académicos por QAA External examiners – las instituciones hacen uso de estos para reportes externos de cursos, módulos o evaluaciones

○ Autorización y licenciamiento

Las instituciones que quieran ofrecer programas de educación superior deberán registrarse con la Oficina para Estudiantes. Las condiciones que deben aprobar las instituciones son de alto nivel y se dividen entre condiciones iniciales (para aquellos registrándose por primera vez), condiciones continuas (para mantener el registro activo), y condiciones específicas (que se deciden con base en los resultados de las evaluaciones, generalmente aquellos resultados que muestran un posible riesgo). Los

tres grupos de condiciones se dividen en 7 áreas, como acceso, inclusión, y sostenibilidad financiera, entre otras. La evaluación del cumplimiento de las condiciones lo lleva a cabo la agencia del aseguramiento de la calidad, QAA, que es un cuerpo independiente que desarrolla los lineamientos y estándares de calidad.

Una vez registradas, las Universidades gozan de alta autonomía para el manejo de su oferta educativa. La institución puede recibir el poder de ofrecer títulos (Degree Awarding Powers) en tres niveles: a nivel fundacional (para cualificaciones generalmente técnicas o vocacionales), a nivel de enseñanza (para programas que no necesitan mayor investigación, incluyendo maestrías) y a nivel de investigación (generalmente a nivel de maestría de investigación y todos los programas doctorales).

Para creación de nuevos programas, las instituciones internamente tienen que tener en lugar un proceso de creación de nueva oferta que tiene que estar referenciado a los puntos de referencia por área de conocimiento de QAA.

- Monitoreo y evaluación

Tres procesos principales de evaluación y monitoreo se llevan a cabo: un monitoreo de las condiciones de registro continuo por parte de la Oficina para Estudiantes, un monitoreo de estándares académicos por parte de QQA, y a nivel interno de instituciones, se llevan a cabo revisiones con grupo de pares.

El monitoreo de la oficina para estudiantes se da bajo el enfoque de regulación de riesgos. Esto quiere decir que el monitoreo se lleva a cabo cuando existe información que sugiera de alguna causa de preocupación.

Procesos de aseguramiento de la calidad de las instituciones no universitarias en Inglaterra

Autorización de instituciones	Licenciamiento de programas
Los colleges son corporaciones estatutarias A través de OFSTED se autorizan los estándares académicos de enseñanza y aprendizaje	A través de OFQUAL y el Regulated Qualification Framework Las cualificaciones de cada programa o curso se tienen que articular con el marco, pero los programas en sí son responsabilidad de la institución
Monitoreo y Evaluación	
OFSTED inspecciones: estándares académicos, modalidades, etc. La frecuencia de la inspección se hace de acuerdo a los resultados de la última: Excelente 6 años (inspección corta), Bueno 5 años, Necesita mejoramiento entre 12 y 18 meses, Inadecuado constantes visitas de monitoreo Area reviews: Se evalúa un área geográfica y todas os oferentes y empleadores Visitas de monitoreo de OFSTED: Si hay razon de preocupación. Les avisan con 2 días de anticipación	

- Autorización y licenciamiento

Debido a que la educación hasta los 18 años es gratis en Inglaterra, la mayoría de instituciones de educación técnica y vocacional se regula de la misma forma que los colegios de secundaria. Existen varios tipos de proveedores: colleges, colegios secundarios, autoridades locales, otras instituciones o empleadores, entre otros. Los colleges, que cubren la mayoría de esta demanda, son corporaciones estatutarias y por lo tanto no deben pasar por proceso de autorización. Sin embargo, a través de la

Oficina de Estándares (OFSTED por sus siglas en Inglés) se autorizan los estándares académicos de enseñanza y aprendizaje.

El contenido de los programas y cursos, así como la cualificación a la que conllevan, son reguladas por la Oficina de Cualificaciones y Evaluaciones (OFQUAL por sus siglas en inglés).

- Monitoreo y evaluación

A nivel institucional, la inspección y monitoreo de estándares académicos la llev a acabo OFSTED. La frecuencia de la inspección se hace de acuerdo a los resultados de la última: Excelente 6 años (inspección corta), Bueno 5 años, Necesita mejoramiento entre 12 y 18 meses, Inadecuado constantes visitas de monitoreo.

Además, existen revisiones sectoriales por área geográfica para determinar los niveles de calidad, relevancia, demanda y resultados de los programas y cursos existentes.

4.1.6. *Brasil*

A diferencia de la mayoría de los países europeos analizados, la matrícula de la educación superior en Brasil se concentra mayoritariamente en el sector privado, conteniendo más del 75% de los estudiantes a nivel de pregrado. La participación en el sistema de aseguramiento de la calidad externo es obligatorio para estas instituciones y para las instituciones federales; sin embargo, las instituciones estatales no tienen que participar. De acuerdo con un reporte de la OECD del 2018, Brasil cuenta con procedimientos bien establecidos de evaluación, monitoreo y aseguramiento de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, que están separados para los programas de pregrado y de posgrado (OECD, 2018c).

La base del actual sistema nace en el marco de la Ley 10861 de 2004, cuando entra en vigencia el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior – SINAES. Las funciones del SINAES se concentraron en regulación, supervisión y evaluación. Por otro lado, bajo políticas más recientes de fomento a la investigación y formación de capital humano cualificado se separa el aseguramiento de la calidad de los posgrados en el organismo CAPES (Montes Jimenez, 2018). CAPES está vinculado al Ministerio de Educación de Brasil y es responsable de la evaluación de los programas de Maestría y Doctorado. En el 2019, CAPES mejoró su sistema de evaluación y transitó hacia un modelo multidimensional (Almeida et al., 2022).

Procesos de aseguramiento de la calidad para programas de pregrado y posgrado en Brasil

Autorización de instituciones	Licenciamiento de programas
- SERES autoriza instituciones privadas (acreditación) - Las públicas no necesitan acreditación dado que son creadas por decreto ministerial - Tanto públicas como privadas deben hacer el proceso de reacreditación (obligatorio)	- SERES autoriza y reconoce programas, así como sus modificaciones - SETEC autoriza y reconoce programas vocacionales y técnicos - Para algunas profesiones (Derecho, Medicina, Odontología y Psicología), el concepto de los consejos profesionales correspondientes es necesario
	Monitoreo y Evaluación
	Para pregrado: - Evaluaciones de calidad: INEP coordina el sistema nacional de evaluación, SINAES, bajo una combinación de visitas de pares, resultados del ENADE y otros indicadores de programa - Supervisión: SERES hace seguimiento a los resultados de INEP para informar a la supervisión. Puede llegar a imponer medidas remediales y sanciones Para posgrado:

	- Evaluaciones de calidad: CAPES lleva a cabo las revisiones de pares en comités para 49 disciplinas específicas
--	---

○ Autorización y licenciamiento

Por el lado de las instituciones y programas de pregrado, la Secretaría para la Regulación y Supervisión de la Educación Superior (SERES), del Ministerio de Educación, se encarga de su regulación: está a cargo de acreditar instituciones privadas, y de autorizar y reconocer los programas, así como de establecer lineamientos de modificación. Por otro lado, para los programas técnicos y vocacionales, es la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica (SETEC) la que desarrolla esa función. Bajo ciertas circunstancias, las instituciones pueden adquirir autonomía para generar programas una vez sean autorizadas como universidades o centros universitarios; así, no deberán hacer el proceso de autorización de programa pero deberán notificar SERES de su creación (con excepción de programas en medicina o derecho, que siempre necesitan autorización y el concepto positivo de sus cuerpos profesionales correspondientes).

Para la acreditación de instituciones y para la autorización de programas, SERES se basa en los resultados de evaluaciones de pares, que a la vez se alimenta de documentos, discusiones y visitas a las instalaciones.

○ Monitoreo y evaluación

Además del énfasis en la autoevaluación que se le da en el sistema del aseguramiento de la calidad de Brasil, tanto a nivel institucional como de programa, el SINAES contempla una supervisión que se alimenta de los resultados de los indicadores recolectados por INEP y del Examen de Desempeño de los Estudiantes (ENADE). El INEP, que es responsable por la administración y el funcionamiento del SINAES, produce indicadores y mantiene el sistema de información. El ENADE, por su lado, es una prueba estandarizada que se realiza durante el primer y último ciclo de la carrera de una muestra de estudiantes.

Para los programas de posgrado, la evaluación se lleva a cabo principalmente a través de revisión externa de pares. Existen 49 disciplinas entre las cuales se dividen los comités de pares.

4.2. Tendencias y fortalezas de los sistemas de aseguramiento de la calidad revisados

I. No existe estructura única y se encuentran en constante reforma A pesar de tener objetivos similares, existe diversidad de los mecanismos y procesos usados entre países. Además, la mayoría de países ha reformado sus procesos por lo menos una vez en los últimos 10 años.	II. Independencia del SAC de los reguladores de la educación postmedia Las agencias encargadas del aseguramiento de la calidad son por lo general independientes del ente regulador. Además, se encuentran consolidadas con presupuesto sólido.
III. Importancia de los marcos de calificaciones y resultados de aprendizaje El aseguramiento de la calidad se articula con los marcos de calificaciones, ya sea directamente o a través de los resultados de	IV. Política VET diferenciada de la educación superior El aseguramiento de la educación técnica y vocacional se ha desarrollado separadamente de la educación superior. Tienen diferentes

aprendizaje para programas de educación superior	lineamientos, equipos de trabajo separados, y financiación aparte
V. Confianza institucional brinda autonomía y reduce procesos	VI. Revisiones cíclicas
En la mayoría de casos analizados, las instituciones consolidadas (generalmente universidades) que han aprobado los procesos de aseguramiento de la calidad gozan de autonomía en el desarrollo y mantenimiento de programas	Se observa el crecimiento de revisiones cíclicas de calidad, donde se evalúan todas las instituciones individualmente, a la vez que se analiza el sector como un todo. Estas revisiones por lo general van de 5 a 8 años.
VII. Participación sector productivo	VIII. Acreditación por áreas
Empleadores e industria son claves no sólo en la definición de prioridades y contenido, sino en el aseguramiento de la calidad de programas técnicos y vocacionales	Las acreditaciones, entendidas como distinciones de alta calidad, se concentran en áreas profesionales como enfermería, o son otorgadas por agencias especializadas por áreas de conocimiento
IX. Los estudiantes importan	X. Control y seguimiento a indicadores de resultados
Los sistemas de aseguramiento han venido incrementando la participación de los estudiantes dentro de sus procesos. Dentro de los instrumentos más comunes se encuentran las encuestas de percepción a estudiantes y graduados, e la inclusión de estos en los grupos de revisión externos.	Se da alta importancia a la recolección y análisis de resultados, tales como tasas de graduación y de empleabilidad, y se llevan a cabo de forma anual
XI. Transparencia del sistema de aseguramiento de la calidad	
Los resultados de las evaluaciones y auditorías institucionales, así como los análisis sectoriales son publicados en las páginas oficiales de las agencias aseguradoras y/o de las instituciones individuales con el fin de rendir cuentas al público.	

i. No existe estructura única y se encuentran en constante reforma

La experiencia internacional confirmó que no existe una forma única de organizar el aseguramiento de la calidad, con cada país mostrando estructuras propias y acordes a su sistema de educación postsecundario. Sin embargo, se pueden observar que todos los países analizados se han llevado a cabo reformas a la organización y manejo de los procesos y mecanismos de aseguramiento de la calidad, lo que ha puesto el tema en el centro de las agendas educativas.

ii. Independencia del SAC

En la mayoría de países analizados las agencias a cargo de los procesos de aseguramiento de la calidad, si bien en gran proporción dependen del regulador (ministerios de educación o equivalente) se encuentran altamente independizados de este en su operación. Esto ha facilitado alejar conflicto de intereses de los procesos, a la vez que se consolida su institucionalidad.

iii. Marcos de cualificaciones y resultados de aprendizaje en el centro del aseguramiento de la calidad

Se observa también en la mayoría de los países la articulación del aseguramiento de la calidad con los marcos nacionales de cualificaciones y con los resultados de aprendizaje. En varias agencias nacionales del aseguramiento (por ejemplo Irlanda,

Canadá y Nueva Zelanda) se afirma que el uso de los marcos de cualificaciones brinda confianza y seguridad que los programas ofrecidos conllevan a títulos y cualificaciones creíbles por el público y articulados con habilidades tanto específicas como generales. Generalmente, todos los títulos ofrecidos deben estar registrados en los marcos de cualificaciones, tanto los títulos de programas de educación superior como de educación vocacional y técnica.

iv. Política de aseguramiento de la educación técnica y vocacional es diferenciada de la educación superior

Una tendencia muy fuerte tiene que ver con un aseguramiento diferenciado entre educación universitaria y no universitaria, con un desarrollo acorde para esta última incluyendo una gran participación del sector productivo. La mayoría de los países ha desarrollado una estructura relevante, donde los actores interesados tienen participación no sólo en el desarrollo de contenidos sino en el aseguramiento de la calidad.

v. Confianza institucional brinda autonomía y reduce procesos

En los países donde se han fortalecido los sistemas de aseguramiento interno de la calidad de las instituciones se observa que estas cuentan con mayor autonomía. Esto se traduce en menores procesos externos, dado que el sistema deposita confianza en su capacidad de asegurar la calidad de sus propios programas. En estos casos, se observa que las instituciones no necesitan aprobación de nuevos programas (generalmente en áreas de conocimiento que ya ofrecen). Sin embargo, esta característica sólo se observa en universidades e instituciones de educación superior, y en menor medida en instituciones que ofrecen programas técnicos y vocacionales.

vi. Revisiones cíclicas

Los ciclos de revisión externa de la calidad se han convertido en uno de los procedimientos más usados para entender la calidad del sistema de educación superior como un todo, a la vez que se identifican las ventajas y retos de las instituciones a nivel individual. Estos ciclos tienen distintos componentes en cada país, pero se basan en visitas de pares compuestas por expertos, profesores del área a examinar, y recientemente, el uso de estudiantes en los grupos ha tomado fuerza.

vii. Participación sector productivo

La participación de empleadores e industria son claves no sólo en la definición de prioridades y contenido, sino en el aseguramiento de la calidad de programas técnicos y vocacionales. En la mayoría de los países el sistema se diseña teniendo en cuenta sus necesidades, así como se incluyen requerimientos para estos.

viii. Acreditación por áreas

A diferencia de Colombia, ninguno de los países implementa acreditación de alta calidad a nivel institucional. El término acreditación varía de país a país, con la mayoría entendiéndolo como un proceso obligatorio que garantiza la calidad de funcionamiento, y otorga autorización ya sea de operar como institución, o de ofrecer programas. En los países donde la acreditación se entiende como un sello adicional de calidad esta se lleva a cabo a través de agencias externas que generalmente están especializadas en áreas profesionales (como enfermería) o de conocimiento (como ingenierías).

ix. Los estudiantes importan

Adicionalmente, otra tendencia aparece con la importancia creciente que se les da a los estudiantes como actores del aseguramiento de la calidad; este rol creciente de los estudiantes se da a través del uso de encuestas a estudiantes y egresados, y a través de la inclusión de estudiantes en los grupos externos para los procesos de auditoría o revisión de instituciones/programas.

x. Indicadores de resultados

Indicadores tales como tasas de graduación y tasas de empleabilidad son recolectados en la mayoría de los países para hacer seguimiento sectorial, y en algunos casos para analizar la financiación disponible para cada institución.

xi. Transparencia de los sistemas de aseguramiento

El mantenimiento y mejoramiento de la calidad de la educación post-secundaria se realiza con el objetivo de rendir cuentas al público en la mayoría de los países analizados. Por este motivo, la publicación de los resultados de las evaluaciones, auditorías y análisis sectoriales son de acceso público.

5. CONCLUSIONES: VENTAJAS Y RETOS DEL SISTEMA

A partir del análisis de los datos administrativos del sistema de aseguramiento y acreditación de alta calidad, junto con la información y las percepciones recogidas en las entrevistas y los ejercicios cualitativos del presente proyecto, se puede resumir el diagnóstico del actual sistema en las siguientes conclusiones:

5.1. Registro Calificado:

- **El registro calificado se ha vuelto un esquema rígido para un sistema en crecimiento.** Los cambios recientes en el sistema de registro calificado, en particular el Decreto 1330, tenían el espíritu y la buena intención de volver más pertinente el proceso, reconocer la diversidad del sistema y solucionar algunos de sus problemas operativos. No obstante, los numerosos cambios en la normatividad y la actualización de las plataformas de información han generado cuellos de botella en la operatividad, que han demostrado cierta falta de eficiencia y oportunidad en el actual diseño del registro calificado. En particular, preocupa que demoras importantes en el trámite de nuevos registros calificados puedan afectar el surgimiento de oferta educativa pertinente en las regiones.
- **El registro calificado no cuenta con parámetros claros para demandar una mejora continua de la calidad educativa.** Uno de los grandes problemas históricos del registro calificado radica en que no demandaba de forma sistemática una mejora continua de la oferta educativa en el momento de renovación del registro, y seguía evaluando las mismas condiciones básicas de calidad que en el momento en que se otorgaba el registro. Esto implicaba que a la oferta de educación superior que no buscara ser acreditada no se le exigía una mejora en el tiempo, por lo que la calidad del sistema en su conjunto se veía afectada. El Decreto 1280 de 2018 se enfocaba en este aspecto a través de la definición de rúbricas de evaluación que buscaban explícitamente evaluar el grado de mejora en el tiempo. Su reemplazo, el Decreto 1330 de 2019, sí menciona la mejora continua como un criterio de evaluación, pero de manera general y sin definir los criterios por los cuales se puede evaluar si esta mejora se está presentando o no.

- **Existe un dilema entre los conceptos de diversidad y estandarización de la evaluación de calidad.** Si bien un sistema de evaluación de calidad debe tener unos criterios y parámetros claros que establezcan un umbral entre lo que se considera oferta de calidad y lo que no, en un sistema diverso como el colombiano es complejo establecer criterios de calidad estandarizados para toda la oferta educativa existente. El problema con la diversidad del sistema colombiano es que implica una jerarquización de los diferentes tipos de instituciones, con los incentivos perversos que esto implica. La naturaleza rígida del registro calificado (por ejemplo, con permisos de 7 años para cada programa) riñe con la flexibilidad que requiere el sistema en la oferta regional. A esto se le añade que el reconocimiento explícito de la diversidad en la regulación reciente no ha estado acompañado de una capacitación de los pares para poder comprenderla al momento de hacer la verificación de condiciones de calidad. Incluso modelos abiertos a la interpretación, como los resultados de aprendizaje esperados, han sido criticados por la estandarización.
- **La plataforma de información, el nuevo SACES, corrige los problemas de la anterior, pero ha terminado afectando la operatividad.** El antiguo SACES era una plataforma meramente transaccional, que recopilaba los documentos necesarios sin ninguna organización de la información. El nuevo sistema corrige este problema, al ser diseñada como una plataforma más robusta, que garantiza mayor integralidad del proceso y organiza la información de manera sistemática. Sin embargo, el nuevo SACES ha vuelto más complejo, y sobre todo más dispendioso, el proceso de radicación de solicitudes. La multitud de opciones ha generado hasta 66 escenarios diferentes para un trámite de registro calificado (nuevo registro, renovación o modificación; acreditado o no acreditado; pre-registro o registro, etc.). También ha aumentado el número de formatos que deben ser diligenciados, superando los doscientos para algunos trámites. Adicionalmente, algunas fallas propias del sistema bloquean el acceso sin razón aparente. En general, le ha costado al sistema adaptarse al nuevo SACES, lo que se explica al menos en parte por un desarrollo accidentado, con continuos cambios y la expedición de numerosas circulares aclaratorias.
- **El sistema ha priorizado la regulación a la eficiencia.** A través de los constantes cambios que ha experimentado, el Registro Calificado se ha convertido en un sistema hiperburocratizado, que termina priorizando el aspecto procedimental de los trámites sobre, la pertinencia y la evaluación real de la calidad educativa. Desde el Decreto 1330 de 2019, se han expedido dos resoluciones y nueve circulares aclaratorias. Los expertos coinciden en que a mayor número de normas y regulaciones, mayor es la oportunidad para actos de conflicto de intereses y corrupción. A esto se le suman continuos cambios de carácter estructural en la metodología y los criterios de evaluación, que fuerzan a las IES a adaptarse de manera rápida para poder continuar ofertando programas y solicitar nueva oferta. Por esto, se puede decir que la solución no debe basarse en una mayor regulación, sino en mayor coordinación dentro del sistema y mejor calidad del capital humano.
- **La ineficiencia del sistema ha generado una gran acumulación de procesos.** La existencia conjunta de un esquema hiperburocratizado, un sistema de información complejo y una insuficiente capacidad operativa del Ministerio de Educación han llevado a una acumulación inusual de procesos de registro calificado a ser resueltos. Para finales de 2022 se acumulaban cerca de 4.200 trámites de registro calificado sin respuesta, si bien 1.900 de ellos corresponden a modificaciones menores al programa, solicitadas principalmente durante la pandemia, y que podrían ser aceptadas sin pasar por salas CONACES. Considerando que normalmente el sistema expide entre 600 y 700 registros al año, esto implica un retraso de tres a cuatro años en la operatividad del sistema.

En un sistema con una oferta educativa en expansión, el hecho que se analice programa a programa puede resultar inviable dada la actual complejidad y sobrerregulación que rige cada proceso.

5.2. Acreditación de alta calidad

- **Un sistema con prestigio, pero con problemas.** Desde su creación con la Ley 30 de 1992, el esquema de acreditación de alta calidad ha gozado de una percepción positiva, siendo sinónimo de prestigio y respetado por los diferentes actores del sistema. Los criterios de calidad de la acreditación han evolucionado oportunamente, pasando de medir capacidades y procesos a impacto y resultados de aprendizaje. Además, el Acuerdo 02 de 2020 del CESU hizo un esfuerzo por una mayor integración y coordinación entre la evaluación de calidad del registro calificado y de la acreditación de alta calidad, una de las críticas históricas al modelo. Sin embargo, el sistema de acreditación muestra problemas a la hora de reconocer alta calidad en modelos diferentes a la universidad de investigación, ha relajado las exigencias de calidad en los últimos años y ha venido perdiendo reputación como señal de calidad para la comunidad académica.
- **Al sistema de acreditación se le dificulta reconocer modelos de calidad diferentes al universitario de investigación.** Desde su puesta en marcha, el modelo de acreditación fue diseñado como un mecanismo de reconocimiento de la capacidad de investigación y producción académica de alto nivel. Esta visión llevó a una distribución de instituciones acreditadas que muestra un sesgo por las universidades, las cuales aportan 82% de la matrícula acreditada y tres cuartas partes de las instituciones acreditadas (67 de 89), siendo muy bajo el nivel de acreditación de las instituciones tecnológicas (solo 4) y técnicas (ninguna). Esto evidencia un sesgo academicista en la evaluación de calidad, y baja capacidad del sistema de acreditación para reconocer la alta calidad en instituciones con un enfoque diferente: no siempre alta calidad implica una facultad docente con PhD y altas citaciones por artículo, sino participación en patentes e innovación productiva, formación por competencias, relación con empresas, etc. Aunque la inclusión de un consejero específico para formación TyT en el CNA en 2016 contribuyó a cerrar esta brecha, su impacto fue atenuado por la baja disponibilidad de pares con capacidad para reconocer diferentes nociones de calidad educativa; el esfuerzo en este sentido debe cubrir todo el capital humano del sistema. A este problema contribuye que la diferenciación legal entre tipos de instituciones no es horizontal, sino que implica un componente jerárquico que afecta la percepción de calidad, sobre todo en la ruta técnica y tecnológica.
- **La existencia de una certificación única y homogénea de alta calidad es insuficiente para diferenciar diferentes modelos de educación superior.** Todas las IES de alta calidad reciben el mismo tipo de acreditación institucional, lo que impide resaltar distintas fortalezas y debilidades entre ellas. La única diferenciación existente se da por años de vigencia de la acreditación (6,8,10 años), lo que se considera insuficiente para reconocer tipos y misiones diferenciales entre instituciones. Propuestas que se han presentado en el pasado, como diferenciar el certificado de acreditación por función (docencia, investigación, extensión) o por misión (profesionalización y empleabilidad, relación con el sector productivo, acceso a regiones y población vulnerable, etc.) no han sido recogidas por el sistema, por lo que la única diferenciación sigue siendo la de años de vigencia de la acreditación.

- **La solución al relativo estancamiento de la acreditación ha afectado su reputación en el sistema educativo.** La evolución del esquema de acreditación generó un estancamiento relativo, con poca capacidad de expansión dada la heterogeneidad del sistema. Un análisis hecho en 2016 por el Ministerio de Educación mostraba una gran diferencia en calidad entre las instituciones acreditadas y las no acreditadas, con un par de excepciones (entre ellas, la Universidad Distrital, la Universidad Pedagógica y la Fundación Universitaria América). Recientemente este estancamiento fue solucionado mediante una mayor laxitud en las condiciones de acreditación institucional, lo que ha llevado a una duplicación de la cantidad de instituciones acreditadas en muy poco tiempo, de 42 en 2016 a 89 en 2023. Esto ha tenido implicaciones negativas sobre la percepción de la acreditación institucional, en particular en las universidades de alta calidad, que perciben el sistema como politizado y con reducida reputación en cuanto a las señales de alta calidad que envía al sistema educativo, además que el modelo de acreditación institucional ya no representa un reto en calidad para las mejores universidades, que han recibido esta distinción desde el comienzo del sistema.
- **Al igual que el Registro Calificado, el sistema de acreditación ha venido mostrando dificultades operativas.** La actualización de la plataforma de información para los procesos de acreditación (SACES-CNA), que la volvió más robusta y con mayor capacidad de organización de la información, ha tenido las mismas implicaciones negativas que en el registro calificado, al hacer más dispendioso todo el proceso para las instituciones y demás actores del sistema. Por ésta y otras razones, como las demoras en la etapa de completitud y en la expedición de las resoluciones por parte del Ministerio de Educación, el sistema de acreditación ha venido mostrando los mismos síntomas del registro calificado en términos de operatividad, con una concentración inusual de procesos por resolver: 737 procesos, 720 para acreditación de programas más 17 procesos para acreditación institucional. Este retraso es más pronunciado que en el primer caso dada la reducida capacidad institucional del sistema de acreditación con respecto al de aseguramiento, con un solo Consejo compuesto por ocho miembros que debe resolver todos y cada uno de los procesos, en lugar de las nueve salas y los 76 comisionados del registro calificado.

5.3. Modelo y criterios de calidad

- **La implementación del modelo de Resultados de Aprendizaje Esperados fue un paso en dirección correcta.** El nuevo modelo que adopta el Decreto 1330 de 2019 se focaliza más en resultados que en insumos y procesos, en línea con las mejores prácticas internacionales, y sigue dejando abierta la puerta para que sean las mismas instituciones las que definan qué resultados de aprendizaje esperan alcanzar con sus estudiantes y egresados. En este sentido, es un modelo que fomenta la internacionalización del sistema y puede ser un factor favorable a la hora de aplicar a acreditaciones internacionales por parte de instituciones de calidad.
- **Pero su adopción ha generado resistencia en el sistema de educación superior.** A pesar de sus ventajas, diferentes actores de la comunidad educativa han criticado el modelo de Resultados de Aprendizaje al considerarlo una estandarización del concepto de calidad educativa, que deja por fuera los métodos pedagógicos y el quehacer en el aula, llegando incluso a afectar la autonomía universitaria. Aunque esto no es del todo cierto, el cambio del modelo de evaluación de calidad sí implicó cambios sustanciales en los procesos de aseguramiento y acreditación para las IES, que deben primero plantear resultados esperados, luego diseñar mecanismos de medición y

seguimiento y definir las evidencias a ser evaluadas, y por último mostrar los resultados en el momento de aplicar al registro calificado o a la acreditación de alta calidad.

- **La unicidad de los criterios de calidad en ambos sistemas impide una evaluación más específica y pertinente que dependa del tipo de oferta educativa.** La actual normatividad establece criterios de calidad uniformes para la evaluación de todos los programas, sin diferenciar por áreas de conocimiento ni por tipología del programa. Anteriormente existían resoluciones con criterios de calidad específicos por área de conocimiento, lo que permitía una evaluación diferenciada de, por ejemplo, un programa en ciencias sociales de un programa de ciencias exactas, pero esta normatividad específica fue unificada en la regulación vigente. Lo mismo sucede con la tipología de la oferta: aunque se reconoce explícitamente la posibilidad de declarar el programa como virtual, a distancia o mixto, no se brindan las herramientas necesarias para diferenciar la evaluación de distintos tipos de oferta. Así mismo, hace falta especificar más qué aspectos a evaluar cambian al momento de evaluar la oferta técnica y tecnológica con respecto a la universitaria.
- **Criterio de calidad a ser incluido 1: Valor Agregado.** El ICFES ha realizado un gran esfuerzo en los últimos años para poder estimar el valor agregado de las IES a partir de la diferencia entre SABER 11 y SABER PRO de cada estudiante. El modelo, a nivel de área de conocimiento-IES, está desarrollado y listo para ser usado por las instituciones, pero actualmente es solo referencia y no un criterio de evaluación de calidad explícito en el sistema. El valor agregado cobra relevancia por ser un indicador de proceso y no de resultado: resalta el rol de las IES enfocadas en docencia a población vulnerable y en regiones, y puede ser respuesta a críticas a resultados de aprendizaje.
- **Criterio de calidad a ser incluido 2: Tasa Interna de Retorno de la inversión educativa.** El sistema educativo colombiano se caracteriza por ser uno de los mejores del mundo en generar indicadores y mecanismos de seguimiento a los egresados, gracias a la robustez de la PILA como mecanismo de recaudo de las contribuciones salariales. Al contar con esta herramienta, es posible estimar para cada programa cuál es la tasa interna de retorno de la inversión, en la forma de la vinculación y los salarios laborales que se registran en el mercado formal, menos el costo y el tiempo que tomó completar los estudios. Evaluaciones de la tasa de retorno del sistema han encontrado que una buena parte de la oferta genera retornos negativos a la inversión, lo que implica que no es una oferta demandada por las necesidades del mercado laboral y por tanto se debe buscar que sea reemplazada por oferta más pertinente. Además, cualquier institución de educación superior debe preocuparse por el desempeño de los egresados en el mercado laboral, un objetivo que debe ser incentivado desde el sistema de calidad. Aunque sí se menciona de manera general que el desempeño de los egresados puede incluirse como un resultado del aprendizaje, dado que ya se cuentan con todas las herramientas necesarias (vinculación laboral y salario del OLE, información del coste de la matrícula), podría ser pertinente establecer un cálculo homogéneo de la tasa interna de retorno educativa, e introducirla de manera explícita como un criterio de calidad tanto para la renovación del registro calificado como para la acreditación de alta calidad.

5.4. Riesgos de operatividad

- **Ambos sistemas presentan riesgos importantes en términos de operatividad.** Los cambios recientes en la regulación y las plataformas de información, tanto

para el registro calificado como para la acreditación de alta calidad, fueron bien intencionados y dirigidos a resolver algunas fallas históricas del sistema. No obstante, han tenido el efecto colateral de volver más dispendioso el proceso, tanto para las IES como para los comisionados y consejeros, lo que ha llevado a una acumulación inusual de procesos sin resolver que puede considerarse como inviable. Un buen ejemplo es el caso del pre-registro, que solucionaba el problema de la evaluación repetida de las condiciones institucionales para cada programa al dividir en dos pasos separados la evaluación a nivel institucional del nivel de programa; sin embargo, la acumulación de trámites de pre-registro ha hecho que se estanquen los trámites de programa, al ser el primero un prerrequisito del segundo.

- **Los requerimientos procedimentales vigentes están sobrepasando la capacidad del sistema.** El hecho que la unidad de análisis de ambos esquemas sea el programa educativo lleva a que la demanda de un sistema en expansión sea considerable, y los diferentes pasos del proceso lleven a trámites demorados que exigen una atención constante de las autoridades del sistema, más enfocadas en los pasos procedimentales que en la evaluación integral de la calidad como tal. La confianza del sistema en los sistemas internos de aseguramiento de calidad de cada IES no se refleja en los procesos, que demandan la valoración de la autoridad en calidad para cada aspecto de cada programa. A esto puede contribuir también la pérdida de memoria institucional: mejoras logradas en administraciones anteriores, como la organización de los procesos de registro calificado en cuatro ciclos anuales con tiempos específicos para cada etapa fueron abandonadas, lo que ha generado un mayor desorden en el sistema.
- **Las demoras en los procesos pueden estar afectando el surgimiento de oferta de educación superior pertinente en las regiones.** Como ya se mencionó, la acumulación de hasta 4.200 trámites de registro calificado (1.900 que corresponden a meras modificaciones de los programas) y 737 procesos de acreditación tienen consecuencias negativas significativas sobre la capacidad de respuesta del sistema educativo a los requerimientos regionales y del sector productivo. Nuevos registros calificados que pueden ser pensados para responder a estas necesidades pueden demorarse más de dos años en salir, lo que puede llevar a volverlos impertinentes para el momento en que se ofertan. En general, se requiere cambiar a un esquema más liviano y rápido, con mayor responsabilidad de las IES y menor demanda operativa del Ministerio de Educación.
- **Hay cuellos de botella importantes que pueden ser resueltos con mejoras menores.** A partir de las entrevistas y los ejercicios cualitativos, se identificaron tres grandes cuellos de botella en el sistema. El primero es el de la etapa de completitud del proceso, en donde se verifica que la documentación aportada por la IES es suficiente para hacer la evaluación de manera satisfactoria; aunque anteriormente se contrataba a un operador logístico para hacer esta verificación, y se hacían solicitudes de información complementaria cuando era necesario, actualmente lo hace la misma sala CONACES, lo que implica una mayor carga operativa adicional al proceso mismo de evaluación. El segundo es la proyección de las resoluciones y posterior envío a la Unidad de Atención al Ciudadano para su emisión, una actividad a cargo enteramente del Ministerio de Educación pero que históricamente ha presentado problemas de tiempos y de capital humano para atender el significativo volumen del sistema. Por último, el tercer gran cuello de botella es la interacción con el Ministerio de Salud para la evaluación de programas de las áreas de salud, que genera significativas demoras en la interacción burocrática de ambos ministerios. Aunque hay

demoras en otras etapas, sí se pueden lograr mejoras sustanciales de los tiempos al hacer intervenciones puntuales en los tres aspectos mencionados.

- **Es necesario repensar el aseguramiento de calidad de los programas del SENA.** Dado su rol instrumental en la provisión de oferta tecnológica a nivel regional y su carácter público, el SENA merece un tratamiento aparte en el sistema de aseguramiento de calidad. La obtención de registros calificados por parte del SENA ha sido una fuente de debate entre las diferentes autoridades desde hace años. Es conveniente que el SENA se someta a las mismas reglas de calidad del resto de la oferta, pero la evaluación debe hacerse por pares y comisionados que en realidad entiendan el modelo de formación profesional integral de la entidad, que no es el mismo que el resto de instituciones que tienen una oferta similar. Cualquier reforma al sistema de calidad debe abordar de manera explícita la manera en la que se incluirá la oferta educativa del SENA dentro del sistema de aseguramiento y también la forma en la que se plantea evaluar la alta calidad para obtener la acreditación.

5.5. Sistema de pares de evaluación

- **Ambos modelos de evaluación de calidad dependen instrumentalmente de la pertinencia y calidad de los pares evaluadores.** La forma en la que se hace la evaluación de cada programa, con visitas in situ de pares evaluadores, cuyo informe es valorado en sala para el veredicto final, vuelve al sistema muy dependiente de la calidad del capital humano que realiza la primera parte del proceso. Éste es un aspecto que frecuentemente se considera secundario, lo que se refleja en la ausencia de políticas recientes enfocadas en mejorar la calidad de los pares que hacen parte del sistema de evaluación de calidad.
- **No ha habido convocatoria de pares desde hace más de seis años.** La renovación de la planta de pares evaluadores es esencial para evitar riesgos como mantener pares no adecuados para la evaluación, situaciones de corrupción (pagos extrasalariales por parte de las IES) o el conflicto de intereses (que surge cuando un par evalúa programas que pueden entrar en competencia con el quehacer de la IES a la que está vinculado). Las bases de datos de pares evaluadores se encuentran desactualizadas, lo que hace difícil contactarse con el capital humano y reduce la disponibilidad de pares pertinentes para cada evaluación. Dentro de un proceso de reforma exitoso del sistema de calidad, la organización y ejecución periódica de convocatorias de pares, tanto para el registro calificado como para la acreditación, debe ser un aspecto ineludible para mejorar la reputación y la pertinencia de la evaluación de calidad dentro del mismo sistema.
- **No existen mecanismos sistemáticos y periódicos de evaluación del desempeño de los pares.** Aunque la evaluación de los pares está establecida por ley, el Ministerio de Educación no ha generado herramientas sistemáticas, que unan indicadores cuantitativos con cualitativos, para recibir retroalimentación de la actuación y la forma de evaluar de los pares. Sin esta información, el Ministerio no puede conocer cuáles pares deberían seguir y cuáles deberían ser reemplazados. La posibilidad de actuaciones de corrupción y conflicto de intereses también podrían ser evidenciadas a partir de una evaluación integral de su desempeño, que en este momento brilla por su ausencia.
- **Necesidad de una Escuela de Pares.** Por último, resaltamos la necesidad urgente de una Escuela de Pares que estandarice la formación técnica y el

componente ético de los pares a ser tenidos en cuenta por el sistema. Una de las grandes barreras que existen para reconocer calidad en la diversidad se explica porque, a pesar que la regulación intenta reconocerla de manera explícita, el capital humano encargado de llevarla a cabo en la práctica no cuenta con herramientas para aterrizarlas dentro de su quehacer evaluativo. Para esto es necesario contar con capacitaciones y formaciones estandarizadas de los pares que permitan enseñarles cómo evaluar programas de diferentes niveles, tipologías, métodos y áreas de conocimiento. En 2016 se construyó un proyecto que encargaba a la Universidad Nacional (que por ley debe tener un rol especial en el sistema de aseguramiento de calidad) la conformación de esa escuela de pares, pero el proyecto no prosperó y el sistema sigue sin contar con mecanismos de capacitación pertinente de los pares evaluadores.

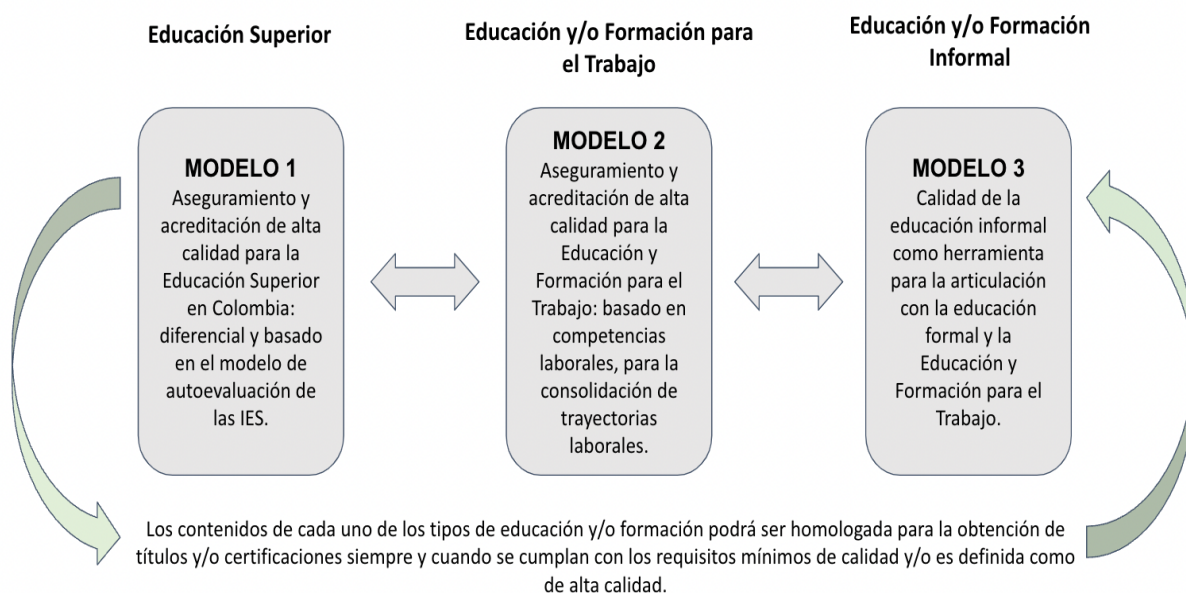
6. Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Postmedia - SACEPM: Los modelos de aseguramiento y acreditación de alta calidad para el nuevo Sistema de Educación Postmedia para la equidad con flexibilidad y calidad.

Tal como se ha mencionado en el documento de Modelo de oferta y financiamiento de la educación postmedia para la equidad con flexibilidad y equidad, se plantea la propuesta de crear un Sistema que garantice la calidad y pertinencia de toda la oferta disponible en el país para la población que ha culminado su educación básica, secundaria y media, o para los adultos que requieren tener educación y/o formación para desarrollar y/o actualizar sus habilidades para el trabajo. Con este objetivo, se debe considerar que la totalidad de la oferta, independientemente de su diversidad de carácter, debe contar con procesos y procedimientos que garanticen y promuevan que las instituciones cumplan con estándares básicos de calidad y logren los resultados esperados en pertinencia. Para esto, el Sistema debe propender por desarrollar modelos de aseguramiento para toda la oferta de educación/formación que persiga los siguientes principios:

- i. **Equidad:** el Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Posmedia - SACEPM deberá propender porque toda la oferta pueda llegar a diversos lugares, de diversas formas y en diversos contextos con el fin de que toda la población joven y adulta colombiana pueda acceder a oportunidades de educación y formación de calidad.
- ii. **Valoración integral:** los modelos de aseguramiento de la calidad de los diferentes tipos de educación/formación permitirán valorar integralmente todo el Sistema de educación Posmedia, resaltando el rol diferencial que cada uno cumple dentro de los procesos de transmisión y generación de nuevo conocimiento, de mercado laboral y productividad, y de ciencia, investigación e innovación.
- iii. **Flexibilidad:** el SACEPM deberá permitir que los programas de los diferentes tipos de educación/formación se ajusten a las necesidades de la sociedad y las demandas del sector productivo. En este sentido los contenidos podrán ser dinámicos, modificarse en los tiempos en los que cambien las necesidades y demandas, estructurar diferentes rutas de aprendizaje, y/o adoptar modelos pedagógicos diferenciales adaptados a distintas modalidades de aprendizaje.
- iv. **Articulación:** los modelos de aseguramiento de la calidad de los diferentes tipos de educación/formación garantizarán la calidad y credibilidad de toda la oferta, con lo cual se establecerán rutas de articulación de la formación en los diferentes tipos de educación/formación.

Figura 1: Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Posmedia - SACEPM.

Los modelos de aseguramiento y acreditación de alta calidad para el nuevo Sistema de Educación Posmedia para la equidad con flexibilidad y calidad.



Fuente: Elaboración autores

6.1 Un nuevo modelo de aseguramiento y acreditación de alta calidad para la Educación Superior en Colombia: diferencial y basado en el modelo de autoevaluación de las IES.

Este modelo tendrá elementos que lo definan en cuatro (4) dimensiones y entre estas al menos dieciseis (16) características que permitan la construcción de confianza, partiendo de los avances que durante los últimos treinta años ha tenido el concepto y operación del modelo de aseguramiento de calidad y acreditación de alta calidad de la Educación Superior.

Este modelo estará basado en al menos cuatro (4) principios:

- i. **Diversidad:** el nuevo modelo de aseguramiento y acreditación de alta calidad de la ES deberá reconocer la diversidad en la misión y visión de las instituciones que conforman el Sistema, así como de la oferta que éstas realizan. En este sentido, debe reconocer de forma diferencial, entre otros: oferta de programas de ES con énfasis académico; oferta educativa tendiente a desarrollar habilidades para la investigación; y oferta que propenda por cubrir las ocupaciones que tienen que ver con la solución de problemas complejos, la toma de decisiones y la creatividad sobre la base de un amplio conocimiento teórico y fáctico en una especialización determinada. Por otro lado, reconocer la oferta centrada en desarrollar habilidades para las ocupaciones técnicas y tecnológicas y finalmente la oferta regional que pretende reducir las brechas en competencias clave y transversales que persistan en los individuos, una vez que han culminado su ciclo de educación media (grados 10o y 11o).
- ii. **Innovación:** el SACEPM deberá estructurar lineamientos y procedimientos que permitan a las IES incorporar innovaciones en la oferta de programas, las metodologías pedagógicas que utilizan y los proyectos de ciencia y tecnología

que desarrollan. Esto implica desarrollar el marco legal, de lineamientos y operativo que permita reconocer continuamente la necesidad y validez de las innovaciones propuestas desde el sistema.

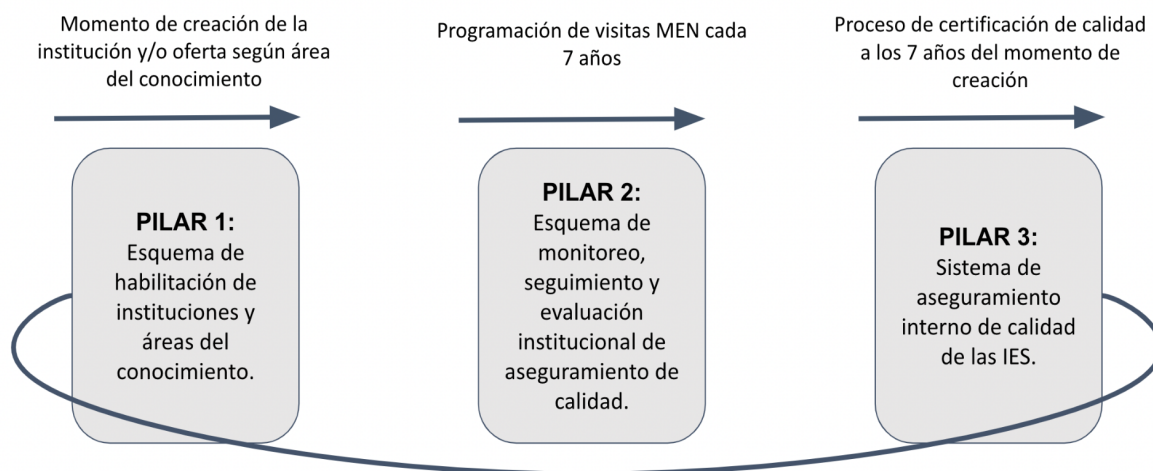
- iii. **Transparente y enfocado en resultados :** de acuerdo con los retos y ventajas que hoy pone la tecnología para la educación superior, el Sistema el SACEPM deberá usar los sistemas de información para lograr que tanto contenidos, insumos y resultados presentados por las IES respecto a sus programas sean conocidos de manera continua por los demandantes de la oferta de educación superior. Igualmente, se espera que esta información responda a los objetivos, resultados y metas definidas por las mismas IES, con el fin de que la población tenga un conocimiento oportuno y actualizado del valor agregado que generan las IES y puedan elegir de manera más informada donde invertir su tiempo y recursos para sacar adelante su proceso de formación y/o educación.
- iv. **Eficiencia:** el SACEPM deberá ser concebido con procesos y servicios al servicio de la comunidad. Por tanto, debe calcular y respetar tiempos para la habilitación, aprobación y/o publicación de sus decisiones. Así como, definir claramente los lineamientos sobre estándares y mecanismos de evaluación de los mismos con el fin de lograr la eficiencia de un Sistema que supere el enfoque de procesos y procedimientos y valore en mayor medida la evolución de la aplicación del concepto de calidad al interior de las IES y su oferta, con un menor énfasis en la tramitología diseñada para reportar insumos y requerimientos de forma para la aprobación de su operación.

De acuerdo con estos principios, a continuación se describirán las características institucionales para el modelo de aseguramiento de calidad, con el fin de describir los procesos a nivel general que guiarán el mismo. De igual manera, se describirán las características institucionales y procesos para el modelo de acreditación de alta calidad, poniendo énfasis en la transformación del concepto de acreditación, para finalmente describir las características de los criterios de evaluación y operación de los dos modelos.

6.2 Características generales del nuevo modelo de aseguramiento de calidad de la ES

De acuerdo con los avances que hasta el día de hoy el modelo de aseguramiento de calidad ha alcanzado, el nuevo modelo deberá dar prioridad a la creación y verificación de condiciones de los modelos internos de calidad dentro de las instituciones de educación superior. Esto permitirá evitar que se ejecuten y ofrezcan programas en instituciones que no hayan garantizado estar comprometidas con la calidad de sus programas. Por tanto, se diferenciarán al menos tres pilares en el modelo: 1) Esquema de habilitación de instituciones y programas; 2) Esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación institucional de aseguramiento de calidad; 3) Sistema de aseguramiento interno de calidad de las IES.

Figura 2. Tres (3) pilares del modelo de aseguramiento de calidad de la Educación Superior



Una vez creada y habilitada una institución y las áreas del conocimiento a operar, solo tendrá que volver a habilitar las nuevas áreas del conocimiento en las que planea oferta programas de Educación Superior.

Fuente: Elaboración autores

6.2.1. Esquema de habilitación de instituciones y áreas del conocimiento: en este nuevo modelo de aseguramiento de calidad de la ES, se fortalecerá el modelo de habilitación de instituciones, y como proceso simultáneo, la solicitud de esta habilitación deberá acompañarse de la información requerida para habilitar las áreas del conocimiento con las que esta institución iniciará su oferta. Si una vez se otorgue la personería jurídica a la institución como resultado del esquema de habilitación de instituciones y áreas del conocimiento, en el caso de que la IES quisiera crear oferta que se catalogue en una nueva área del conocimiento, la IES deberá solicitar la habilitación de esa nueva área en cualquier momento de su proceso de desarrollo.

6.2.2. Esquema de habilitación diferencial por tipo de institución y misión: las variables que se evaluarán en el esquema de habilitación deberán ser diferentes según la misión que se defina para la institución. Existirán al menos cuatro (4) énfasis para definir esta misión. Las IES podrán definir su misión para: a) el desarrollo de la ciencia, la investigación, la tecnología y la innovación; b) la formación del talento humano que requieren las empresas y la sociedad a nivel de profesionales universitarios; c) la formación por competencias enfocada en las ocupaciones demandadas, con un alto énfasis en modelo pedagógicos de enseñar haciendo, más conocido como educación técnica y tecnológica; y d) el cierre de brechas de logro académico y/o cognitivo a través de oferta de programa de ciclo básico de educación superior con enfoque regional, donde la oferta esté ubicada en departamentos con baja oferta, en municipios pequeños y/o enfocada en población vulnerable, entre otros.

6.2.3. Sistema de aseguramiento interno de la calidad obligatorio para certificación de calidad: una vez obtenga su personería jurídica y la habilitación de las áreas del conocimiento para la oferta de programas, a partir del séptimo (7o) año y con renovación máximo cada 10 años dependiendo de los resultados del monitoreo, seguimiento y evaluación del modelo de aseguramiento, cada institución de educación superior deberá certificar su propio sistema de aseguramiento interno de calidad. Esta certificación será obligatoria y acogerá, con los ajustes requeridos para asumir el enfoque diferencial de los diferentes tipos de institución y misión, los lineamientos de acreditación de alta calidad vigentes actualmente. De esta manera, todas las IES que hoy se encuentren acreditadas, recibirán automáticamente la certificación de su sistema de aseguramiento interno de calidad. Y todas las IES que aún no se encuentran acreditadas, tendrán la posibilidad de llevar a cabo este proceso en los siguientes tres

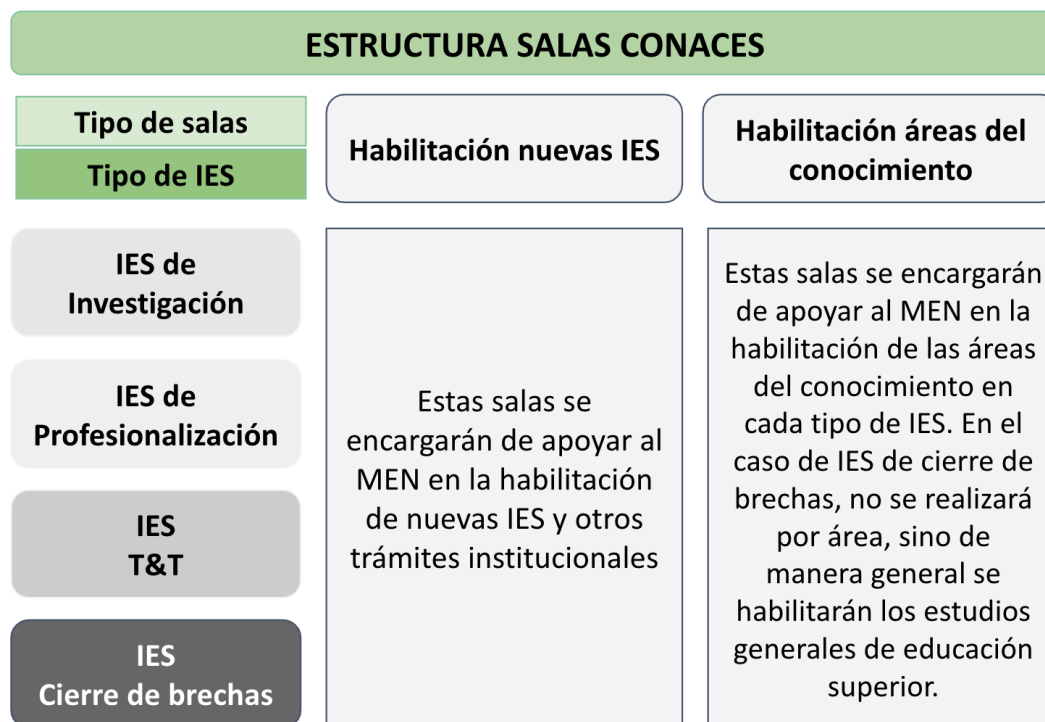
(3) años. Las IES que tienen más de 7 años de constituidas que no se logren certificar en el periodo de transición iniciarán su proceso de cierre. Deberán garantizar el tránsito de los estudiantes vinculados a sus programas a programas similares en instituciones que tienen su debida acreditación a través de los procesos de articulación establecidos por el MEN. Esto garantizará que después de un periodo de transición ninguna IES no pueda ofertar si no ha seguido una senda de trabajo que le permita demostrar su proceso de desarrollo para desarrollar la inditucionalidad y los procesos que le permitan garantizar siempre una oferta de programas de calidad.

6.2.4. Registro calificado de programas: con el nuevo esquema de habilitación de instituciones y áreas del conocimiento, para la creación y/o ajuste de programas de ES, cada institución realizará los respectivos procesos para la evaluación y aprobación de los programas a través de su sistema interno de aseguramiento de calidad. Este proceso podrá asimilarse al realizado por el MEN a través de las salas CONACES e incluso podrá incluir un sistema de pares articulado con otras IES. Una vez la IES realice todo el proceso, reportará el/los nuevo(s) programa(s) al MEN a través del sistema de información definido para tal fin y el MEN emitirá la resolución de Registro Calificado con el respectivo código SNIES. El MEN encargará aleatoriamente (entre las IES con mayor antigüedad en su acreditación) a algún sistema de aseguramiento interno de calidad para apoyar la evaluación de los programas de IES nuevas y sin certificación de calidad.

6.2.5. Esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación institucional de aseguramiento de calidad: este nuevo modelo, en el que el MEN no necesitará enfocar toda su capacidad en aprobar cada programa que planea ofertar cada institución, deberá enfocarse en desarrollar los procesos para la certificación de calidad de las IES; por tanto, se considera necesario un proceso de visitas obligatorias para desarrollar el esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación institucional de aseguramiento de calidad. Esto permitirá al MEN programar anualmente toda la operación de estas visitas para cada IES y todas sus áreas del conocimiento habilitadas cada 7 años. Por tanto, la operación del MEN transita entre un modelo operativo marcado por la demanda de las IES, lo cual hasta la fecha ha generado un ritmo de demanda que ha sido imposible de gestionar por parte del MEN, a un modelo de operación planeado año tras año, de acuerdo de los tiempos en los que las IES han logrado su certificación de calidad.

6.2.6. Transformación Institucional: Si bien este nuevo modelo de aseguramiento de calidad de la ES implica la transformación en la estructura institucional de hoy, se res que toda la experiencia acumulada sea utilizada. Por tanto, se sugiere cambiar el rol de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES- que se encargará de apoyar el MEN en la habilitación de IES nuevas, áreas del conocimiento y la evaluación de las visitas en el marco del modelo de certificación de calidad. Por tanto, la estructura institucional deberá transitar a un modelo de visitas planificadas para lograr y mantener la certificación de calidad. Se propone que las salas Conaces se re-agrupen según el tipo de procesos: 1) habilitación de nuevas IES; 2) habilitación de las áreas del conocimiento de cada IES. Así mismo, se realizarán procesos diferenciales para las IES de investigación, de profesionalización, formación técnica y tecnológica y cierre de brechas, según el enfoque definido por cada IES.

Figura 3. Transformación Institucional del nuevo modelo de aseguramiento de calidad de la Educación Superior



6.3. Características del Modelo de Acreditación de Alta Calidad de la ES- MAACES-

El cambio del Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior implica el re-diseño del MAACES. Este último, deberá escalar en la noción de excelencia, alto desempeño y altísimos resultados de la oferta de educación superior. Por esta razón, se proponen las siguientes nuevas características para el modelo:

6.3.1. Modelo de acreditación de alta calidad independiente y multipartes: se sugiere la transformación del MAACES hacia uno que sea independiente de las autoridades gubernamentales de la ES. Esto permitirá que los resultados sean independientes y se permita una valoración de diferentes aspectos que hoy no se tienen en cuenta, teniendo en cuenta el tipo de institucionalidad de la IES, su misión y los objetivos que ha definido para los beneficiarios de sus programas.

Para esto se requiere la participación de diferentes actores que tienen incidencia sobre la educación superior: agentes educativos, gremios profesionales, el sector productivo, y otros actores de la comunidad. En este sentido, se sugiere la conformación de organismos de Acreditación de Alta Calidad según áreas del conocimiento. El comité general de estos organismos se encargará de otorgar una Acreditación de Alta Calidad Institucional de acuerdo con los resultados alcanzados en su proceso de acreditación de programas en diferentes áreas de conocimiento.

Finalmente, se podrá definir si la AAC para áreas del conocimiento específicas y/o programas que la conforma se estructurará a partir de alguna experiencia internacional de acreditación. Esto teniendo en cuenta la experiencia que se tiene en otros países frente a la acreditación de programas por parte de organismos independientes especializados en cada área de conocimiento.

6.3.2. Modelo de Acreditación de alta calidad de educación superior por programas basado en resultados: se sugiere que el MAACES realice sus procesos haciendo

monitoreo y evaluación de resultados de aprendizaje de los beneficiarios de los diferentes programas, así como el nivel de empleabilidad y reputación de sus egresados, entre otros. Toda la batería de indicadores a medir será pactada con las IES. Estos dependerán de la misión y los objetivos de cada programa y en general de los elementos que se detecten son los que permiten determinar los impactos en cada área del conocimiento. Así mismo, se deberá tener en cuenta que estos resultados serán diferenciales entre instituciones con énfasis en investigación, profesionalización, T&T y en cierre de brechas.

6.3.3. Acreditación de alta calidad de educación superior por programas voluntaria: este tipo de acreditación será voluntaria, pues la reorganización de todo el sistema garantizará que toda la oferta de educación superior tenga certificación de calidad o no podrá ser ofertada. Por tanto, el MAACES premiará los resultados más destacados de las diferentes IES y sus programas. E identificará variables que permitan establecer los diferentes niveles de excelencia, que permita que las personas que están escogiendo dentro de la oferta disponible pueda tener información de calidad para la toma de decisiones. Esta información, si además se acompaña con la que establece las trayectorias laborales que se puede articular con los contenidos formativos, las personas pueden conocer de mejor manera cuáles serán los posibles resultados de la inversión en tiempo y recursos de su proceso de educación.

En este sentido, esta acreditación voluntaria podrá entregar información adicional para la toma de decisiones, pero no afectará la autonomía de las universidades o en general del sistema de ES. Sin embargo, los factores de calidad estarán garantizados con el modelo de certificación, que sí será obligatorio.

6.3.4. Acreditación de alta calidad de educación superior por programas, renovable máximo cada 10 años: las características, el tipo de resultados a incorporar en las mediciones y los procesos del MAACES deberán ser definidos de manera diferencial según las áreas del conocimiento y el tipo de programas. Sin embargo, todo el proceso de evaluación que dará como resultado la acreditación de programas e institucional no superará los 10 años de vigencia. Especialmente, la AAC institucional.

6.3.5. Institucionalidad estatal que certifica agencias: la institucionalidad del MAACES estará conformada por un Consejo Nacional de Acreditación de Alta Calidad - CONAAC- que creará salas según áreas del conocimiento. El CONAAC inicialmente se ejercerá con la institucionalidad que hoy configura el Consejo Nacimiento de Acreditación (CNA), con el objetivo de encargarse de certificar a las acreditadoras

6.4. Características de los criterios de evaluación de la calidad del SACES

Teniendo en cuenta la transformación propuesta del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la ES -SACES-, vale la pena poner foco en los criterios de evaluación que deberán resaltarse en los lineamientos, de tal manera que la prioridad sea medir, hacer seguimiento y evaluar los resultados de las instituciones y los programas que oferta, además de otras variables de insumos que hoy se valoran:

6.4.1. Resultados de aprendizaje: cada programa deberá establecer los resultados de aprendizaje de los contenidos incorporados. Además se identificarán las evidencias y se crearán las evaluaciones requeridas para comprobar los resultados.

6.4.2. Valor agregado: debido a las grandes diferencias en nivel académico de toda la población colombiana, será importante medir resultados de valor agregado de los diferentes programas, especialmente para las instituciones que elijan especializarse en programas de cierre de brechas, en todas las regiones. El valor agregado, al comparar la evolución entre las pruebas Saber 11 y Saber Pro, es un indicador de proceso que sirve como complemento a los indicadores de resultado. El ICESF deberá implementar las modificaciones necesarias en el cálculo de valor agregado para que

sirva de indicador de medición de las IES a nivel de programa o área de conocimiento.

6.4.3. Resultados en investigación e innovación: existen diferentes mediciones, sobre la capacidad de investigación de las IES que será medida especialmente para las IES que tengan la investigación e innovación como una de sus principales misiones. También deberá medirse el impacto de los procesos de investigación e innovación, sobre los procesos y la solución a las problemáticas sociales, productivas y científicas a nivel regional, nacional e internacional.

6.4.4. Percepción de estudiantes: deberá crearse una encuesta periódica que permita conocer la percepción de los estudiantes sobre la pertinencia de los contenidos, la calidad de los procesos de enseñanza, existencia y calidad de los procesos de acompañamiento, actividades extracurriculares y su relación con los resultados de aprendizaje que está obteniendo, entre otros. Esta percepción se convertirá en un indicador adicional de medición de calidad de las IES.

6.4.5. Percepción de egresados: deberá crearse una encuesta periódica que permita conocer la percepción de los egresados sobre la pertinencia de los contenidos, la calidad de los procesos de enseñanza y su relación con las oportunidades laborales. Por tanto, deberá desarrollarse en cada IES y un motor central en el Ministerio de Educación para hacer seguimiento a los egresados un sistema de información que permita el diseño, levantamiento y análisis de la información de la situación de los egresados de la ES.

6.4.6. Empleabilidad y nivel de ingresos de los egresados: a partir de encuestas y datos administrativos será necesario medir el nivel de empleabilidad e ingresos obtenidos por los egresados en diferentes periodos de tiempo. Hoy existe una medición en el Observatorio Laboral del Ministerio de Educación, con datos administrativos que cruza listados de egresados con los datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA-. Sin embargo, esta información tiene severas limitaciones para conocer dinámicamente la situación de los egresados, sus ingresos y sus trayectorias laborales.

6.4.7. Movilidad social, trayectorias laborales y de formación de egresados: para medir de forma más completa los resultados de la educación, es necesario conocer en qué grado la situación social de los egresados supera la de sus padres. Por tanto, es necesario tener más información a partir de una gran encuesta a egresados, que además permite hacer paneles de preguntas que se le hagan al mismo egresado al menos durante 5 años, para también conocer sus trayectorias laborales y de formación. Los impactos de largo plazo también deben tenerse en cuenta en el proceso de aseguramiento, teniendo en cuenta que las inversiones de los hogares en educación superior, los altos costos de oportunidad y la inversión financiera debe tener suficiente rendimiento para que se pueda decir que está garantizando el cumplimiento de su promesa de valor.

6.4.8. Impacto en la comunidad: el nuevo modelo de aseguramiento deberá establecer un sistema de medidas del impacto que tienen los procesos de extensión a la comunidad y el impacto de sus política de diversidad e inclusión social, entre otros. Se sugiere que las propias IES tengan procesos y procedimientos que permitan hacer evidentes las estrategias, programas, procesos y procedimientos de inclusión social e impacto en la comunidad. Por tanto, un modelo de seguimiento y medición objetiva de los impactos.

6.4.9. Percepción de empresarios sobre la pertinencia de la formación y el desempeño de egresados: así mismo, a partir del sistema de información para el seguimiento de egresados, deberá crearse un sistema de seguimiento que relacione los lugares de trabajo de los egresados de los diferentes programas. Será necesario revisar la pertinencia de los perfiles que se están formando en el sistema de educación e identificar el nivel de desempeño de los egresados a través de sus empleadores.

6.4.10. Resultados en certificados de habilidades, competencias laborales y de ocupaciones: en los últimos tiempos, muchas industrias han desarrollado sus propios mecanismos de evaluación para valorar las habilidades de las personas candidatas a

ocupar cargos en sus empresas o a sus propios trabajadores, también existen normas que define los estándares de habilidades y cualidades de las personas que van a desarrollar diferentes ocupaciones. Es un modelo de gestión del talento que ha venido tomando más espacio dentro del mercado laboral, por tanto, también este sistema de aseguramiento de calidad propuesto debe iniciar el levantamiento de información que relacione la oferta de programas de la ES con la posibilidad que tienen sus egresados de lograr certificados de habilidades para diferente industrias, ocupaciones y/o competencias laborales.

6.4.11. Funcionamiento interno de las IES e insumos en el proceso formativo: el modelo tradicional de aseguramiento de calidad ha estado enfocado en valorar la presencia de algunos insumos dentro de las IES y/o el proceso formativo. Se sugiere acá abandonar este enfoque y girar hacia uno que tenga como prioridad los resultados e impactos. Sin embargo, dentro de los factores que usualmente se revisaban, es indispensable hacer foco en al menos tres, aunque se debe propender por hacer énfasis en la visión desde los resultados.

- a. **Eficiencia en el uso de recursos:** deben existir indicadores claros para el seguimiento del uso de los recursos de la IES, enfocados en la eficiencia del gasto recurrente, pero además en la calidad de las inversiones de excedentes y otro tipo de fuentes de recursos. Si bien las IES tienen independencia administrativa y financiera, deberán tener metas de eficiencia en el uso de los recursos y un sistema de indicadores que permita establecer el nivel de cumplimiento de las mismas.
- b. **Evolución de la formación y/o desempeño de los profesores:** así mismo, se deberá crear un sistema que permita crear un seguimiento al nivel de desempeño de los profesores y docentes, en relación con sus salarios, proyectos de investigación en los que participa, tipo de contratación y los planes de inversión en formación de las IES.
- c. **Gobernabilidad de las IES:** también debe existir un set de indicadores para medir el grado de gobernabilidad en la IES y el de participación de los diversos estamentos de la comunidad académica. Esto teniendo en cuenta que la autonomía es sostenible, siempre y cuando la gobernabilidad de la IES funcione.

6.4.12. Funcionamiento del sistema interno de aseguramiento de calidad -SIAC: también deberán sistematizarse los resultados del funcionamiento del SIAC de cada IES. Deberá existir el reporte sistemático de todos los procesos, análisis y decisiones que tome el SIAC. Adicionalmente, información de autoevaluación con personal interno y desarrollo de planes de mejora.

6.5. Características operativas y del esquema de pares del SACES

El nuevo modelo del SACES implica una transformación tanto de los procesos, como de los sistemas de información que hoy posee el MEN. Igualmente requiere aumentar la capacidad del sistema en múltiples dimensiones, con la meta de facilitar el liderazgo de las instituciones dentro del aseguramiento y promoción de calidad del sistema. En este sentido, se propone el desarrollo de capacidad en las siguientes tres (3) áreas:

6.5.1. Sistema de información del SACES: este debe ser un sistema que permita la consulta dinámica por parte de todos los diversos agentes que se involucran en la ES, pensado para hacer análisis de información, es decir, con un carácter menos transaccional. Para facilitar esto, debe permitir el cargue de información de cada IES por primera vez y posteriormente se alimentará de forma dinámica con todas las novedades producidas por cada IES. Debe permitir que cada SIAC pueda reportar periódicamente todos los procesos y procedimientos para la aprobación de nuevos programas o los cambios en estos programas. El actual sistema está diseñado para

garantizar consistencia de los procesos a nivel de programa, por lo que se debe permitir la trazabilidad de procesos a nivel de área de conocimiento/IES.

6.5.2. Modelo de aseguramiento de calidad guiado por el conocimiento⁴:

El Sistema de Educación Superior debe ser vanguardista en la recolección, sistematización, actualización, análisis de datos y toma de decisiones basados en la información que este sector y su articulación con otros sectores, se puede producir. Por esta razón, se debe hacer un esfuerzo por diseñar herramientas de recolección de información y generar procesos y procedimientos que permitan avanzar en la consolidación de sistemas de información, por tanto, se proponen las siguientes estrategias:

- **Crear un sistema de evaluación y medición de resultados de aprendizaje:** se sugiere que para desarrollar esta capacidad se desarrolle un sistema que en conjunto con varios agentes se diseñen procesos de evaluación, capacite a aliados de diferentes IES, aplique procesos de evaluación y medición de resultados de aprendizaje. Este sistema puede estar liderado por el ICFES.
- **Crear un modelo de encuestas a comunidad educativa, egresados, empresarios:** estas encuestas también podrían ser desarrolladas por el ICFES, que puede crear un fondo de recursos alimentado por todas las IES para la creación e implementación de estas herramientas de levantamiento de información.
- **Articular información de diversas fuentes:** el OLE debe aumentar su capacidad para articular diferentes fuentes de información de empleo, seguridad social y clasificación de ocupaciones, entre otros. Se deben crear las herramientas de articulación para que esta integración sea sistemática y se puedan conocer impactos de la educación en variables sociales que provienen de otras fuentes de información. Así mismo, se debe propender por facilitar el acceso a los indicadores de vinculación laboral a nivel de programa/IES.
- **Realizar análisis, publicación de información y procesos de toma de decisiones basados en información:** lograr que el sector de educación superior gane capacidad para tomar decisiones guiadas por el conocimiento. Para esto, se debe iniciar la construcción de la capacidad, normatividad e institucionalidad necesaria en al menos cinco (5) aspectos:
 - **Medición sistemática:** la información requerida debe levantarse de forma sistemática, por tanto debe construirse un plan de estadísticas básica y especializadas. Así mismo, independizar los procesos de levantamiento de información de la misión de fomento del MEN. Durante muchos años la información se ha retrasado por demoras en procesos y procedimientos, pero también por los incentivos que tiene el MEN para cumplir metas. Por tanto, los datos oficiales se demoran en publicarse entre dos y tres años. Por eso, el modelo de levantamiento de información debe ir tras incentivos diferentes para que sea lo suficientemente eficiente en la producción de información.
 - **Actualización dinámica:** una vez se definan todas las variables a recolectar, debe realizarse una actualización periódica más eficiente que los procesos que hasta hoy se experimentan en el Sistema Nacional de

⁴ Este concepto se basa en la noción *Insight Driven Organization* - IDO que es aquella en la que el análisis y el razonamiento en base a información clave está embebido en su proceso de toma de decisiones. Tomado de <https://www2.deloitte.com/uy/es/pages/strategy/articles/insight-driven-organization.html>

Información de la Educación Superior -SNIES-.

- **Analítica de datos:** el sector debe desarrollar capacidad para hacer el análisis de todos los datos, apoyándose en la experiencia de otros países, otros sectores y las empresas de tecnología que han desarrollado robustos programas de analítica. Hoy la Subdirección de Desarrollo Sectorial del MEN tiene algunas de las funciones acá mencionadas, pero debe ser sometida a un proceso de transformación digital para replantear procesos y procedimientos. De igual manera deberá rediseñarse el SNIES para que sea más pertinente con el modelo propuesto.
- **Publicación periódica de resultados:** deben establecerse procesos de entrega de información al público de forma sistemática. La mayoría de las estadísticas de este sector son limitadas y desactualizadas, esto ha hecho reducir la credibilidad de los datos, por lo que una publicación continua y sistemática puede incidir sustancialmente sobre la credibilidad y la capacidad de tomar decisiones del sistema.
- **Toma de decisiones basada en datos:** tal como se plantea en el nuevo SACES, la información deberá ser la base de las decisiones que se tomen tanto para la habilitación, como para el seguimiento, supervisión, renovación de certificación y acreditación. Así, tanto el diseño de baterías de información, como el levantamiento de la información y su análisis, deben estar en línea con las decisiones que se deben tomar en el sector tales como: apertura de IES, habilitación de áreas del conocimiento, creación de programas, cupos ofertados y cierre de programas, entre otros. Así que la información deberá ser consistente con las decisiones que se deben tomar.

6.5.3. Escuela de pares:

Finalmente, la característica diez y seis (16) de la propuesta se relaciona con el desarrollo de la capacidad del sistema de crear, implementar y evaluar el cumplimiento de estándares. Una de las maneras de lograr esto, es a través de la capacidad de los pares y/o agentes de las IES encargadas de desarrollar e implementar los SIAC. Por esta razón, se propone hacer un trabajo en al menos cuatro (4) procesos:

- **Identificación y construcción de los perfiles de pares y/u otros agentes participantes del SIAC:** se deben identificar los perfiles requeridos para llevar a cabo todos los procesos y procedimientos requerido en el SACES y el MAACES. Estos perfiles deben estar descritos en términos de competencias para identificar también las cualificaciones necesarias.
- **Procesos y trayectorias de formación:** a partir de la identificación y descripción en términos de competencias de los perfiles se deben diseñar currículos, ojalá de forma modular o cursos cortos, pero definiendo claramente una trayectoria de formación hasta la obtención de los perfiles requeridos.
- **Esquema de certificación:** a partir de los perfiles de competencias y la oferta construida para la formación de los agentes que participan en el SACES y el MAACES, se podría crear un modelo de certificación, con el fin de evaluar que los resultados de aprendizaje esperados, realmente conformen el perfil de los capacitados, posterior al proceso de formación.
- **Banco de pares:** teniendo en cuenta que tanto para la habilitación de IES, áreas del conocimiento y para los SIAC de cada institución serán requeridos pares para la evaluación, debe construirse un banco que permita contar con el listado de personas que han llevado a cabo el proceso de certificación y que cumplen

con los perfiles requeridos para desarrollar estas funciones.

6.6 Conclusiones:

- El Modelo de Educación Postmedia de calidad, Flexible e Incluyente para Colombia requiere el desarrollo a su vez del Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Postmedia - SACEPM- con el que se debe buscar la articulación de las diferentes oferta de educación y formación existentes en Colombia, basada en la credibilidad de todas las oferta que cumplan con estándares y muestren resultados reales y pertinentes.
- De acuerdo con el diagnóstico que este documento desarrolla sobre la evolución y la situación del Sistema de Aseguramiento de la Educación Superior en Colombia, se propone una reestructuración del concepto general del aseguramiento, dando un papel protagonista a los SIAC de las IES, para que las IES que logren la certificación de calidad, puedan realizar sus propios procesos de aprobación de programas. Por tanto, la función del MEN será garantizar que los SIAC están debidamente estructurados, funcionan y propician la autoevaluación dentro de cada una de las IES. De esta manera, se reduce la demanda por operatividad para el MEN, entidad que podrá planear las visitas a todas las IES año a año, de acuerdo con su capacidad y la disponibilidad de recursos, entre otros, y se permite que las IES diseñen, aprueben y ejecuten innovaciones en sus programas a su propio ritmo.
- A su vez, la propuesta propicia la creación del MAACES que permitirá la participación de diferentes actores en la acreditación de alta calidad de programas e instituciones, sugiriendo que este modelo sea independiente de la autoridad gubernamental, en la que participen empresarios, la comunidad y los egresados, entre otros.
- Finalmente, en la propuesta del nuevo Sistema de Aseguramiento de la Educación Superior - SACES- y el MAACES se pone especial énfasis en variables de resultados que deberían tenerse en cuenta. Así mismo, el sistema de información que debería soportar este nuevo énfasis. Esto con el fin de que las decisiones en el marco de estos sistemas estén guiadas por el conocimiento, es decir, el análisis de toda la información que se levanta y se procesa.

Fuentes

Alarcón Ortiz, R., Almuiñas Rivero, J. L., & Iñigo Bajo, E. (2021). Calidad y rankings universitarios globales: una mirada desde america latina. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(6), 421-434.

Altbach, P. G., Reisberg, L., & Rumbley, L. E. (2019). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution*. Brill.

ASCUN (2011). *La universidad colombiana ante la reforma de la educación superior: Documentos*. Asociación Colombiana de Universidades. ASCUN.

Blanco, C., Scharager, J., Prado, M., Ramírez, A., Brunton, R., & Bradshaw, M. (2020). Latin America and the Caribbean: quality assurance trends and challenges. *Global Trends in Higher Education Quality Assurance*, 262-286.

Cardoso, S., Rosa, M. J., Videira, P., & Amaral, A. (2017). Internal quality assurance systems: "tailor made" or "one size fits all" implementation?. *Quality assurance in education*.

CNA (n.f.) <https://www.cna.gov.co/portal/EI-CNA/Estructura/>

Duque, J. F. (2021). A comparative analysis of the Chilean and Colombian systems of quality assurance in higher education. *Higher Education*, 82(3), 669-683.

Duque, J. F. (2022). The evolving legitimacy of external quality assurance in Colombian higher education. *Quality Assurance in Education*, (ahead-of-print).

Fernández, N. P. (1996). Autoevaluación institucional en la perspectiva de la autorregulación: fundamento para la autonomía universitaria. *Pedagogía y saberes*, (8), 37-54.

Harvey, L., & Stensaker, B. (2022). Researching quality assurance: accomplishments and future agendas. In *A Research Agenda for Global Higher Education*. Edward Elgar Publishing.

Karakhanyan, S., 2022, Calidad y relevancia de los programas en la educación superior. Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior 18-20 de mayo de 2022.

Karakhanyan, S., & Stensaker, B. (Eds.). (2020). *Global trends in higher education quality assurance: Challenges and opportunities in internal and external quality assurance*.

Klemenčič, M., & Chirikov, I. (2015). How do we know how students experience higher education? On the use of student surveys. In *The European higher education area* (pp. 361-379). Springer, Cham.

Leite, D., Contera, C., & Mollis, M. (2003). Evaluation and accreditation of higher education in Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Uruguay. *The Changing Worlds of Higher Education Policy: Portugal, Spain and Latin America*.

Lemaitre, M. J. (2017). Quality assurance in Latin America: current situation and future challenges. *Tuning Journal for Higher Education*, 5(1), 21-40.

Linares Prieto, P. (2011). Reflexiones sobre la propuesta de reforma a la ley 30 de 1992:¿ fortalecimiento o debilitamiento de la autonomía universitaria?. Pensamiento Jurídico, (31), 43-84.

Lucio, R. (1993). Universidad y Estado:¿ qué tanto reformó la ley 30?. Análisis Político, (20), 71-82.

Materu, P. N. (2007). Higher education quality assurance in Sub-Saharan Africa: status, challenges, opportunities and promising practices. World Bank Working Paper No. 124; Africa Human Development Series. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6757>

OECD (2018), Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>.

Pillay, H., & Kimber, M. (2009). Quality assurance in higher education: for whom and of what?. International Journal of Management in Education, 3(3/4), 270-281.

Raza, R. (2009). Examining autonomy and accountability in public and private tertiary institutions. Human Development Network: World Bank.

Rubaii, N., & Bandeira, M. L. (2018). Comparative analysis of higher education quality assurance in Colombia and Ecuador: How is political ideology reflected in policy design and discourse?. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 20(2), 158-175.

Tight, M. (2020). Research into quality assurance and quality management in higher education. In Theory and Method in Higher Education Research. Emerald Publishing Limited.

UNESCO (2018). Internal Quality Assurance: Enhancing higher education quality and graduate employability. UNESCO.

UNESCO-IIEP (2021). A New Generation of External Quality Assurance, Dynamics of change and innovative approaches.

UNESCO-IIEP (2022). Enabling Flexible Learning Pathways through Supportive Governance, IIEP Policy Brief, Flexible Learning Pathways in Higher Education N°4 / 2022. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381546/PDF/381546eng.pdf.multi>

Williams, J., & Harvey, L. (2015). Quality assurance in higher education. The Palgrave international handbook of higher education policy and governance, 506-525.

World Bank. (2010). Design of a New Institutional Arrangement for Education Quality Assurance: Lessons for Chile from International and Local Experience. World Bank.



Documentos de antecedentes del
Informe Nacional de Desarrollo Humano
2024

