

Capítulo 5. Aseguramiento de la calidad del sistema de educación superior en Colombia

En este capítulo se examina el nivel actual del aseguramiento de la calidad en el sistema colombiano de educación superior. Para ello, se analizan las instituciones que participan en el sistema de aseguramiento de la calidad, los procesos que tienen lugar en la certificación de los programas y de las instituciones, la historia de la legislación sobre el aseguramiento de la calidad y los mecanismos e instrumentos que se emplean para la evaluación de los resultados.

El capítulo termina con un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones, e incluye una serie de sugerencias acerca de la necesidad de (i) incrementar los recursos destinados al aseguramiento de la calidad, (ii) otorgar independencia a los organismos que participan en el sistema del aseguramiento de la calidad y reforzar el papel del ICFES (iii) introducir controles más estrictos para el Registro Calificado de Programas y (iv) continuar con la mejora de los instrumentos diseñados para evaluar los resultados y el valor agregado, como es el caso del examen SABER 11 y del nuevo examen SABER PRO.

Introducción

Uno de los temas educativos más debatidos es cuál es la mejor manera de garantizar la calidad de las instituciones y de los sistemas de la educación superior. La mayoría de países miembros de la OCDE han implementado procesos, tanto para medir la calidad de los programas como para evaluar sus resultados. Dada la importancia de la educación superior para el desarrollo socioeconómico de un país, existe una clara necesidad de políticas destinadas a instaurar procesos de responsabilidad y mecanismos para la revisión, evaluación, acreditación y certificación de la calidad de la educación superior.

En Colombia, el proceso de aseguramiento de la calidad y de acreditación de instituciones y programas se estructura en torno a dos organismos: la CONACES (Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de Calidad en la Educación Superior), y el CNA (Consejo Nacional de Acreditación). La CONACES tiene una función consultiva para el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y su tarea principal es aconsejar al Ministerio acerca de qué programas merecen su inclusión en el Registro Calificado de Programas, en el cual deben aparecer todos los programas de educación superior de Colombia para poder seguir activos. La CONACES también se encarga de asesorar acerca de la creación de programas, incluidos los programas de posgrado.

La segunda institución, el CNA, también es un órgano consultivo del Ministerio de Educación Nacional. Su función es prestar asesoramiento a la hora de decidir a qué instituciones y programas de educación superior debe concederse la acreditación de alta calidad que han solicitado. El CNA es un consejo puramente académico que funciona bajo las directrices del CESU (Consejo Nacional de Educación Superior).

El sistema de educación superior de Colombia se enfrenta a importantes retos en materia de calidad. La rápida expansión que se ha producido recientemente, la continua necesidad de aumentar la cobertura, la creciente diversidad de programas e instituciones, la mayor competitividad debido al progreso de la globalización y la necesidad de atender a estudiantes con muy diversos niveles de competencia, son factores que conjuntamente han creado una situación en la que las instituciones de educación superior de Colombia tienen mucho que hacer, con recursos limitados y cuya distribución podría realizarse de forma más equitativa. Además, deben hacerlo con un alto nivel de calidad que satisfaga las necesidades de los estudiantes y de las empresas que los contratarán en el futuro.

Uno de los principales obstáculos para la integración en el mercado laboral de los sectores socioeconómicos más desfavorecidos es su falta de competencias adecuadas y relevantes. Por tanto, es de vital importancia que el país cree procesos de aseguramiento de la calidad diseñados para garantizar que la educación superior mejore las perspectivas laborales de todos los jóvenes que se matriculen en ella, pero especialmente de los que se matriculen en las instituciones que atienden a la mayoría de estudiantes de los grupos socioeconómicos más pobres (Banco Mundial, 2009).

Perspectiva histórica

La Ley 30 de 1992 abrió la posibilidad de introducir nuevos estudios de grado en cualquier universidad. Esta ley estipulaba que las instituciones de educación superior tenían que informar al ICFES (conocido entonces como

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior) de sus nuevos programas, y el ICFES los registraría en el SNIES, Sistema Nacional de Información de Educación Superior. La posibilidades de aplicar un aseguramiento de la calidad eran limitadas porque, aunque el CESU y el CNA habían fijado directrices de calidad, no se había otorgado a ninguno de estos organismos el poder legislativo necesario para influir en la calidad de los programas.

Esta falta de legislación adecuada en materia de calidad se prolongó a lo largo de la década de los 90, mientras el número de programas crecía rápidamente: de 1800 en 1991 hasta casi 3000 in 1997. Posteriormente, el Decreto 272/1998 estipuló que todos los programas académicos tendrían que cumplir unos requisitos mínimos, y se delegó al CNA la responsabilidad de este aseguramiento de la calidad.

Por último, se creó el Registro Calificado de Programas junto con la CONACES (Decreto 2230/2003). En virtud de esta ley, para conseguir que sus programas se incluyeran en el Registro, las instituciones de educación superior tienen que cumplir unos requisitos mínimos de calidad. Al mismo tiempo, se encargó al CNA la gestión del sistema de acreditación voluntaria de alta calidad. El Decreto 2904/1994 definió la función de la acreditación, y los dos acuerdos redactados por el CESU fijaron las políticas de acreditación y el reglamento interno del CNA.

Se confirió al ICFES la autoridad única para evaluar los resultados de todos los niveles educativos, incluida la educación superior. El ICFES creó lo que hoy se conocen como la pruebas SABER PRO, que al principio se llamaban ECAES (Examen de Calidad para Educación Superior). Estas pruebas evalúan los resultados de los estudiantes al final de sus programas de pregrado, con el fin de valorar el nivel de competencias básicas y específicas adquiridas por los estudiantes en cada uno de los ámbitos de estudio.

En una primera fase, estos exámenes eran voluntarios, pero desde 2009 son obligatorios para todos los estudiantes de educación superior al final de sus programas. El sistema SABER PRO tiene por objetivo medir las variables de aporte institucional y los resultados de los programas educativos con el fin de proporcionar información de cara a la decisión de políticas y estrategias educativas (MEN, 2011a).

Articulación de los diversos componentes del aseguramiento de la calidad

El sistema general de aseguramiento de la calidad de Colombia se compone de diversos organismos que se distinguen por sus funciones y por el sector al que van dirigidos, tal y como ilustra la Tabla 5.1. Se evalúan los estudiantes, los programas y las instituciones. En el caso de los estudiantes,

el acceso al sistema de educación superior se determina por una serie de requisitos de las instituciones y a menudo por los resultados obtenidos en los exámenes nacionales estandarizados (SABER 11). El progreso continuo de los estudiantes hacia la obtención de sus títulos y cualificaciones es supervisado por las instituciones de educación superior, cuyos requisitos de titulación incluyen los tests nacionales comunes (SABER PRO) junto con los requisitos propios de la institución. En cuanto a los programas, su creación y gestión corren a cargo de la CONACES, que también concede el acceso al Registro Calificado de Programas. El CNA, que asesora al CESU, concede la acreditación adicional voluntaria de alta calidad a los programas y a las instituciones. El CESU fue creado en 1992 mediante la Ley 30. Se compone de 16 miembros elegidos por los organismos y las instituciones a los que representan. Las principales funciones del CESU están relacionadas con las políticas, la coordinación y el nombramiento de los miembros de la CONACES y del CNA. Actualmente, la CONACES está organizada en salas: una que evalúa el nivel académico de los posgrados y doctorados, y otra que revisa las solicitudes para la creación de programas.

Tabla 5.1 Instituciones que participan en los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> • Admisiones (ICFES, IES) • Progreso (IES) • Titulación (ECAES, IES)
Programas	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Calificado de Programas (estándares mínimos) (CONACES) • Funcionamiento (CONACES) • Acreditación de Alta Calidad (CNA)
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Calificado de Programas (estándares mínimos) (CONACES) • Funcionamiento (CONACES) • Acreditación de Alta Calidad (CNA)

Fuente: Presentación realizada por la Ministra de Educación Nacional al equipo evaluador (MEN, 2011b).

En el 2010, el CNA decidió someterse a un proceso de evaluación externa con la colaboración de la INQAAHE (la Red Internacional de Agencias de Garantía de la Calidad en la Educación Superior) y la RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior). El proceso fue confiado a un grupo internacional de cuatro expertos, dos de los cuales fueron nombrados por la INQAAHE y dos por la RIACES, dos eran de América Latina y los otros dos de Europa. Recientemente la INQAAHE ha otorgado un certificado de cinco años al CNA, confirmando que éste se adecua plenamente a las Directrices de Buenas Prácticas de la INQAAHE.

Aseguramiento de estándares mínimos

Una de las principales funciones de la CONACES es controlar que tanto los programas (técnicos, profesionales, tecnológicos, universitarios, especializaciones, maestrías y doctorados) como las instituciones cumplen con los estándares mínimos. La CONACES se compone de 33 miembros académicos, seleccionados por el CESU para representar diversas áreas de estudio y regiones geográficas. Además, hay tres miembros que representan al MEN, al ICFES y al COLCIENCIAS, y otros dos que representan al CESU y al CNA.

En virtud del Decreto 2566 de 2003, se puso en práctica un sistema destinado a garantizar los estándares de calidad. Posteriormente estuvo regulado por la Ley 1188 de 2008. El Decreto 1295 de 2010, por el que actualmente se rige el sistema, estipula que, para ser admitidos en el Registro Calificado de Programas, los programas deben cumplir quince condiciones mínimas de calidad en las siguientes áreas:

- Denominación académica del programa.
- Justificación del programa.
- Contenidos curriculares.
- Organización de las actividades formativas en créditos académicos.
- Orientación hacia la investigación.
- Proyección social.
- Selección y evaluación de los estudiantes.
- Personal docente.
- Medios educativos.
- Infraestructura física.
- Estructura académico-administrativa.
- Autoevaluación.
- Políticas y estrategias para el seguimiento de los egresados.
- Bienestar universitario.
- Recursos financieros.

Este mismo decreto define el Registro Calificado de Programas para los ciclos anterior y posterior a la obtención del título, y estipula que el MEN solo puede autorizar los programas una vez hayan sido verificadas las condiciones mínimas de calidad por evaluadores académicos externos. Asimismo, una vez incluidos en el Registro Calificado de Programas, estos deben renovar dicho estatus cada siete años (esta obligación abarca los programas que se basan en ciclos propedéuticos).

También se estipuló que una institución de educación superior puede ofertar programas académicos en cualquier parte del país, siempre y cuando se demuestre que han sido verificadas las quince condiciones mínimas. El informe deja claro que no hay límite para el número de programas que puede ofertar una institución en lugares distintos de su sede principal. También establece un mecanismo para la inspección y el control de los programas académicos, y otro para la mejora de cualquier deficiencia que se observe.

Para autorizar la creación de instituciones y programas, se debe verificar que se cumple con los estándares mínimos de calidad. Para este fin, el Ministerio de Educación Nacional, con la CONACES como el órgano consultivo, ha establecido una serie de pasos para la evaluación de la documentación presentada por las instituciones y la verificación de los informes realizados por evaluadores académicos externos. Estos pasos incluyen:

- Solicitud formal mediante la institución de educación superior.
- Revisión de la documentación.
- Selección de los evaluadores académicos externos.
- Coordinación logística del proceso de evaluación externa por parte de académicos y otros asesores y comisionados.
- Auditoría externa por parte de evaluadores académicos externos.
- Análisis de la documentación y de los informes de evaluación externa.
- Concesión o denegación de la certificación de cumplimiento expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

De los 11 593 programas que ofertan en todo el país las instituciones de educación superior, el 60% (6 950) pertenecen al nivel de grado y el 40% (4 643) son de especialización, maestría o doctorado.¹ La Tabla 5.2 muestra la distribución de los programas incluidos en el Registro por nivel, mientras que la Tabla 5.3 ilustra la distribución por área de estudio.

Tabla 5.2 Programas incluidos en el Registro Calificado de Programas por nivel

Nivel	Número de programas ¹
Profesional técnico	760
Tecnológico	1 566
Pregrado universitario	4 216
Especialización	3 384
Maestría	791
Doctorado	123
Total	10 840

Nota (1): No se incluyen los programas de la Universidad Nacional, pero sí los programas del SENA.

Fuente: MEN, SACES. Información al 2 de octubre de 2011.

Tabla 5.3 Programas incluidos en el Registro Calificado de Programas por área de estudio

Área	Número de programas ¹
Agronomía, veterinaria y campos relacionados	465
Artes	381
Educación	1 556
Ciencias de la salud	1 067
Humanidades y ciencias sociales	1 635
Economía, administración, contabilidad y campos relacionados	3 004
Ingeniería, arquitectura y urbanística	2 621
Matemáticas y ciencias naturales	111
Total	10 840

Nota (1): No se incluyen los programas de la Universidad Nacional, pero sí los programas del SENA.

Fuente: MEN, SACES. Información al 2 de octubre de 2011.

La Tabla 5.4 muestra el número total y el porcentaje de programas por nivel, los porcentajes de cada uno ofrecidos por instituciones públicas y privadas, y los porcentajes de los incluidos en el Registro.

Tabla 5.4 Programas ofertados a nivel nacional y porcentajes de programas incluidos en el Registro Calificado de Programas

Nivel	Número de programas ofertados ¹	% de todos los programas ofertados	% en IES públicas	% en IES privadas	% de incluidos en el Registro
Estudios técnicos	906	8%	41%	59%	83.88
Tecnológico	1 727	15%	49%	51%	90.68
Pregrado universitario	4 317	37%	39%	61%	97.66
Especialización	3 538	31%	31%	69%	95.65
Maestría	931	8%	52%	48%	84.96
Doctorado	174	2%	68%	32%	70.69
Total	11 593	100%	40%	60%	-----

Nota (1): Incluye los programas del SENA y de la UNA.

Fuente: MEN, SACES. Datos al 2 de octubre de 2011.

Accreditación voluntaria de estándares de alta calidad

La acreditación voluntaria de alta calidad la realiza el CNA. Entre sus funciones más relevantes figuran: (i) orientar a las instituciones en el proceso de autoevaluación; (ii) fijar los criterios de calidad, los instrumentos y los indicadores técnicos para su uso por parte de los evaluadores externos; (iii) llevar a cabo la evaluación final y realizar recomendaciones al MEN. El CNA se compone de siete miembros. Estos son nombrados por el CESU para prestar servicio durante un período de cinco años, tras el cual no pueden ser reelegidos.²

El proceso de acreditación voluntaria de alta calidad (AVAC) está diseñado para el trabajo continuo de autoevaluación, autorregulación y mejora de las instituciones y de los programas. Se lleva a cabo siguiendo las directrices fijadas por el CNA para la acreditación de las instituciones y de los programas, así como para los programas AVAC de posgrado y doctorado.

AVAC de los programas

Los factores que se tienen en cuenta para la acreditación de alta calidad de los programas de grado son:

- Objetivo y misión de la institución
- Estudiantes

- Docentes
- Procesos académicos
- Bienestar institucional
- Organización, administración y gestión
- Egresados e impacto en la sociedad
- Recursos financieros e infraestructura financiera

Para los programas de posgrado, se incluyen otros tres factores:

- Investigación, nueva producción artística o de conocimientos
- Articulación con la sociedad e innovación
- Internacionalización e inserción en las redes científicas

Cada uno de los factores está asociado a determinadas características que han sido elegidas como indicadores de los programas de alta calidad en la educación superior. Estas características tienen referentes empíricos o indicadores, como la información cuantitativa y cualitativa, que describen cada característica y proporcionan datos observables de desempeño en un determinado contexto académico.

El proceso de acreditación de alta calidad de los programas consta de los siguientes pasos, que actualmente se completan en un promedio de 11.4 meses (datos de 2010).³

- Determinación de las condiciones iniciales
- Autoevaluación llevada a cabo por los responsables del programa
- Visita de evaluadores externos
- Informe de los evaluadores externos
- Comentarios de los responsables del programa y del rector
- Informe final del CNA
- El Ministerio de Educación Nacional decide sobre la acreditación

La Tabla 5.5 muestra los resultados de AVAC de los programas a finales de 2010 y hace evidente que ha sido un proceso muy activo en Colombia.

Tabla 5.5 Resultados del Programa AVAC, 1998-diciembre 2010

	Indicadores básicos del Programa AVAC (1998-diciembre de 2010)	Número de programas
1	Número de programas evaluados	1 213
2	Número total de acreditaciones concedidas	1 046
3	Número de programas no acreditados (en esta ocasión)	167
4	Evaluaciones internacionales para la acreditación	3
5	Número de programas con la acreditación primaria	762
6	Número de programas reacreditados	284
7	Número de programas con acreditación vigente (10/2011)	646
8	Número de programas con acreditación no vigente (12/2010)	139
9	Número de programas en proceso de reacreditación (12/2010)	76
10	Número de programas que no han iniciado la reacreditación (12/2010)	63
11	% de programas con acreditación extinguida que solicitaron la reacreditación	83.7
12	% de programas con acreditación extinguida que no solicitaron la reacreditación	16.2
13	% de programas con acreditación extinguida respecto al total de programas acreditados	3.8
14	% de los programas que no han obtenido la acreditación	14

Fuente: Presentación del CNA, octubre de 2011.

La Tabla 5.6 muestra los programas de grado con AVAC vigente por área de estudios. La gran mayoría de programas acreditados pertenece al campo de los estudios de ingeniería, arquitectura y urbanismo, seguidos por humanidades y ciencias sociales; después vienen economía, administración y contabilidad. La Tabla 5.7 desglosa estos programas por tipo de institución de educación superior. El porcentaje de programas con AVAC aumenta con el nivel institucional.

Tabla 5.6 Programas con AVAC vigente por área de estudios

Área de estudios	Número de programas
Agronomía, veterinaria y campos relacionados	16
Bellas artes	17
Ciencias de la educación	61
Ciencias de la salud	72
Economía, administración, contabilidad y campos relacionados	97
Ingeniería, arquitectura, urbanística	236
Matemáticas y ciencias naturales	36
Humanidades y ciencias sociales	111
Total	646

Fuente: CNA, 2 de octubre de 2011.

Tabla 5.7 Programas con AVAC vigente por tipo de IES y programas AVAC como porcentaje respecto de los que se ofertan a nivel nacional

Tipo de IES	Instituciones públicas	Instituciones privadas	Total	% de programas con AVAC
Estudios Técnicos	4	2	6	0.8
Tecnológico	15	9	24	3.1
Institución Universitaria	33	58	91	11.9
Universidad	348	293	641	84.1
Total	400	362	762	100
Porcentaje	52.5%	47.5%	100%	

Fuente: CNA, agosto de 2011.

AVAC de las instituciones

La Tabla 5.8 muestra el número de instituciones con acreditación de alta calidad y su aumento durante el periodo 2007-2011. En 2011 había 23 instituciones con AVAC (9 públicas y 14 privadas), lo que representa el 8% de las 288 IES de Colombia. Puede consultarse el correspondiente listado en la Tabla 5.9. La Tabla 5.10 muestra los porcentajes de las universidades públicas y privadas que poseen el estatus. Aunque hay nueve instituciones públicas con AVAC, solo siete de ellas dependen del MEN; las otras dos son escuelas militares que dependen del Ministerio de Defensa de Colombia. Por lo tanto, el porcentaje de universidades privadas es más alto.

Tabla 5.8 Número total de instituciones de educación superior (IES) y número de IES con AVAC, 2007-2011

Año	IES	IES con AVAC
2007	279	13
2008	280	15
2009	283	16
2010	286	20
2011	288	23

Fuentes: CNA y MEN, SNIES (octubre de 2011).

Tabla 5.9 Instituciones de educación superior públicas y privadas con AVAC institucional pleno

Públicas	Privadas
- Universidad de Antioquia	- Universidad de los Andes
- Universidad Industrial de Santander	- Universidad EAFIT
- Universidad Tecnológica de Pereira	- Universidad Externado de Colombia
- Universidad del Valle	- Fundación Universidad del Norte
- Universidad de Caldas	- Pontificia Universidad Javeriana
- Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla	- Universidad Nuestra Señora del Rosario
- Universidad Nacional de Colombia	- Universidad de la Sabana
- Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	- Universidad Pontificia Bolivariana
- Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea Colombiana	- Universidad de la Salle
Andrés M. Díaz	- Universidad de Medellín
	- Escuela de Ingeniería de Antioquia
	- Universidad ICESI
	- Universidad Tecnológica de Bolívar
	- Universidad Santo Tomás

Fuente: MEN, SNIES.

Tabla 5.10 Universidades públicas y privadas, y porcentajes de cada una con AVAC institucional

Tipo de IES	Públicas	% públicas con AVAC	Privadas	% privadas con AVAC	Total	% total con AVAC
Universidad	32	21.9	48	29.2	80	26.25

Fuente: MEN, SNIES.

El CNA trabaja desde 2008 para lograr la mejora continua en el sistema nacional de AVAC. En 2010 comenzó la reacreditación de las instituciones. (La periodicidad con que las instituciones deben solicitar la reacreditación depende de la duración de la acreditación original, que puede ser de entre tres y diez años). En 2010 fueron reacreditadas cuatro instituciones. Uno de los objetivos principales de este nuevo proceso es validar y documentar todas las mejoras de calidad en la educación superior, observando cualquier impacto que pudiera atribuirse al programa de acreditación voluntaria. Con la reacreditación también se pretende verificar los planes de mejora y los objetivos mencionados por las instituciones en su acreditación original. Este nuevo proceso de reacreditación tiene un enfoque cada vez más internacional.

Evaluación de los resultados educativos

Toda evaluación de la calidad de la educación superior debe incluir la valoración de los resultados, en primer lugar mediante la estimación de cuánto han aprendido los estudiantes a lo largo sus programas de educación superior y, en segundo lugar, mediante el seguimiento de los resultados en el mercado laboral una vez han salido del sistema de educación superior. Este capítulo se centrará en el primer aspecto: evaluar cuánto han aprendido los estudiantes; el segundo aspecto se aborda en los Capítulos 4 y 8. La institución a cargo de la evaluación de los estudiantes en todas las etapas de educación es el ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación).

ICFES: historia y actividades

El ICFES fue creado en 1968 con el nombre de Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, con la misión de proporcionar un examen nacional de admisión para la educación superior y llevar a cabo todas las evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales. El nombre oficial se cambió por el de Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior (aunque todavía con la sigla ICFES) mediante la Ley 1324 de 2009. El organismo fue reestructurado como institución pública con financiación autónoma y se convirtió en una entidad “de interés público” y sin ánimo de lucro, que presta servicios a personas y entidades tanto públicas como privadas. El ICFES se rige por un Consejo de Administración, compuesto por un representante del MEN, más cuatro miembros designados por el Presidente de Colombia durante un periodo fijo de cuatro años.

El ICFES investiga los factores que determinan la obtención de resultados de calidad en la educación, así como los métodos psicométricos, el desarrollo de ítems y la validez y confiabilidad de los exámenes que ofrece. Es responsable de todas las evaluaciones nacionales e internacionales, que incluyen:

- Evaluaciones Nacionales de Educación Básica
 - SABER 5 (5° grado).
 - SABER 9 (9° grado).

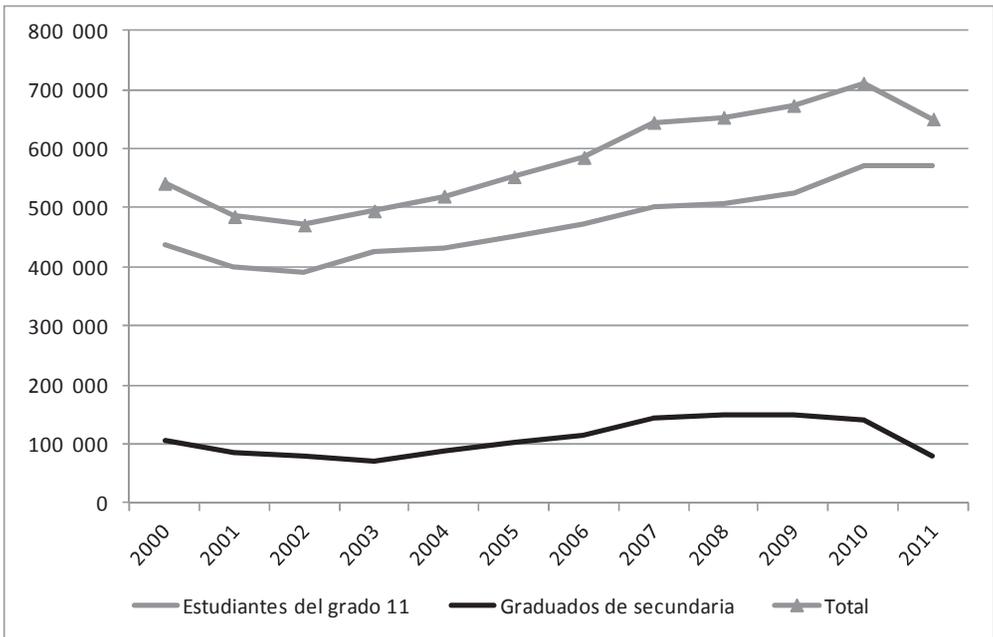
Estos exámenes evalúan la calidad de la educación en los colegios a nivel de las regiones. Son obligatorios para los colegios, pero no para los estudiantes individuales. Los exámenes permiten valorar aspectos como los resultados de aprendizaje y las tendencias de desempeño académico. Sin embargo, las evaluaciones más relevantes para este análisis son las siguientes:

- Exámenes Nacionales Estatales
 - SABER 11.
 - SABER PRO.

- Estudios internacionales
 - PISA (Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de Alumnos).
 - TIMSS (Tendencias en Matemáticas y Ciencia de la Asociación Internacional para la Evaluación del Desempeño Educativo).
 - AHELO (evaluación de la OCDE de los resultados de aprendizaje en educación superior, en desarrollo).

El SABER 11 es un examen que se realiza al finalizar la educación secundaria. Proporciona información para la admisión en la educación superior y lo realizan una gran mayoría de los alumnos que han completado la educación secundaria, aunque solo es obligatorio para quienes pretenden acceder a la educación superior. Este conjunto de pruebas, en las áreas de biología, ciencias sociales, filosofía, física, inglés, lengua, matemáticas y química, también proporciona valiosos indicadores de la calidad de la educación secundaria, como por ejemplo los resultados de aprendizaje y las tendencias de desempeño académico. El número de examinados ha aumentado de manera constante, como muestra el Gráfico 5.1.

Gráfico 5.1 Número de examinados – tests SABER 11



Fuente: ICFES.

Este programa de examen se inició en 1969 con el fin de responder a la solicitud de creación de un examen nacional de admisión que realizaron varias universidades nacionales. En 1980, se hizo obligatorio para ingresar en la educación superior. A partir de 2000, los exámenes se vieron sujetos a un profundo cambio: las evaluaciones dejaron de centrarse en los conocimientos para centrarse en las competencias; al mismo tiempo, se adaptaron las evaluaciones al currículum impartido en los colegios de secundaria. La calidad psicométrica de estos exámenes también mejoró significativamente después de estas profundas revisiones de los contenidos y de los indicadores psicométricos.

Tabla 5.11 Promedio de la “confiabilidad” de las pruebas SABER 11

Puebas SABER 11	Promedio de confiabilidad
Biología	0.715
Ciencias sociales	0.783
Filosofía	0.663
Física	0.555
Inglés	0.795
Lengua	0.715
Matemáticas	0.725
Química	0.640

Fuente: ICFES (2011a), “Transition to New SABER PRO”, octubre de 2011.

La “confiabilidad”, en el sentido técnico del volumen potencial de errores presentes en los resultados oficiales, resulta útil para estimar el grado de errores de clasificación que pudieran producirse en un punto dado en la escala de notificación de un examen, es decir, en el número de estudiantes que se considera que han superado los criterios exigidos (en este caso, se trata de alcanzar la puntuación mínima necesaria para la admisión en una institución en particular) pero que en realidad no lo han hecho, porque su “verdadera nota” está por debajo del mínimo, y también el número de estudiantes que se considera que no han superado los criterios exigidos aunque su “verdadera nota” esté por encima del mínimo. Por tanto, la confiabilidad es una medida de la precisión de la nota y de la precisión de las decisiones tomadas en función de dicha nota. Actualmente, la confiabilidad promedio de cada examen SABER 11, según se indica en la Tabla 5.11, es relativamente baja para ser un examen oficial, y demasiado baja para ser el único dato con que se diriman situaciones en que varios candidatos opten por escasa diferencia a la admisión en una institución de

educación superior. Por lo tanto, si se emplean los resultados del SABER 11 por sí solos, esto podría provocar un nivel de error superior al deseable en las decisiones relativas a las admisiones. Sin embargo, actualmente estos exámenes se hallan en proceso de rediseño (véase más adelante en este capítulo), y el ICFES ha planificado y diseñado las nuevas versiones de los exámenes con un planteamiento mucho mejor, basado en las competencias generales y que proporciona una referencia útil para las pruebas SABER PRO.

En la actualidad, alrededor del 78% de las instituciones colombianas de educación superior utilizan los resultados del SABER 11 para seleccionar a los estudiantes a los que admiten, pero la mayoría (el 72%) complementa la información de los resultados con otros datos tomados a partir de entrevistas individuales, otros exámenes, las notas académicas de secundaria, etc.⁴

SABER PRO (antiguo ECAES). El SABER PRO es un conjunto de exámenes finales que se realizan al finalizar la educación superior. Estos exámenes evalúan las competencias individuales de los alumnos de último año y desde 2010 son obligatorios para obtener el título. Su finalidad es producir indicadores de la calidad de la educación superior, lo cual incluye los resultados de aprendizaje, el valor agregado estimado y las tendencias de desempeño. Este importante y excepcional programa brinda una verdadera evaluación de los resultados de la educación superior. Está a la vanguardia del pensamiento actual sobre la medición de los resultados de la educación superior y ofrece valiosa información sobre el aspecto de la responsabilidad, así como medidas del valor agregado que aportan las instituciones de educación superior cuando se combina con los resultados del SABER 11.

El desarrollo del programa para el ECAES se inició en 2003. Se generó un total de 55 evaluaciones entre 2003 y 2007. Sin embargo, el número de estudiantes que realizó cada examen varió en gran medida: 5 exámenes ECAES (derecho, administración, contabilidad, ingeniería industrial e ingeniería de sistemas) representan al 44% de los estudiantes evaluados, mientras que 14 exámenes ECAES (matemáticas, francés, fonoaudiología,⁵ nutrición y dietética, optometría, terapia ocupacional, ingeniería agrícola, ingeniería petrolera, ingeniería forestal y agrícola, ingeniería industrial, técnico en electrónica, química, física y geología) solo fueron realizados por entre 72 y 271 estudiantes y únicamente evaluaron al 3% de dichos estudiantes. Estas cifras tan bajas representan un gran desafío para la integridad psicométrica de los tests, lo cual dificulta en gran medida el proceso de desarrollo y calibración los tests.

La Ley 1324 de 2009 estipuló la obligatoriedad de los exámenes ECAES para la obtención del título y exigió que la estructura del test se mantuviera durante períodos de al menos 12 años. También en 2009, el

Decreto 3963 reguló la adopción gradual de la nueva estructura de exámenes que componen el sistema de evaluación ECAES, dividido en tests de competencias genéricas y específicas, y fijó los objetivos del programa, que son los siguientes:

- Proporcionar información para la creación de indicadores de cara a la evaluación de la calidad de los programas y las instituciones de la educación superior.
- Aportar datos para la evaluación de los procesos de las instituciones y para su aplicación en la política educativa y en la toma de decisiones en todos los niveles del sistema educativo.
- Valorar el nivel de competencias alcanzado por los estudiantes en el momento de la obtención de sus títulos de educación superior y proporcionar información para el proceso de mejora continua del sistema educativo.
- Producir indicadores del valor agregado que aportan los programas de educación superior, teniendo en cuenta el nivel de competencias similares en el momento del ingreso en el sistema de educación superior.

En 2009, se desarrollaron y gestionaron 55 tests ECAES de competencias específicas, junto con dos tests de competencias genéricas que fueron utilizados por todos los programas académicos: inglés y comprensión lectora. Para los programas académicos que no tenían su propio test de competencias específicas, el ECAES utilizó una batería de tests de competencias genéricas que incluía el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la comunicación interpersonal y la redacción.

En el primer semestre de 2010, se desarrollaron y gestionaron exámenes ECAES para evaluar competencias específicas en 33 áreas de contenidos. En ese momento, también se decidió suspender los exámenes en las áreas que evaluaron a menos de 1 000 estudiantes por año. Se continuó con las dos pruebas de competencias genéricas gestionadas por todos los programas, así como con las pruebas de competencias genéricas para los programas sin pruebas de competencias específicas. En el segundo semestre de 2010, la Resolución 782/2010 asignó el nombre de SABER PRO a los exámenes ECAES y el Decreto 1295/2010 fijó los indicadores específicos de calidad. Se desarrolló y gestionó un total de 31 exámenes SABER PRO para las competencias académicas específicas. En virtud de este decreto, las áreas de Administración y Medicina tenían sus propios exámenes de competencias y destrezas específicas; ambos duraban medio día. Todos los demás programas siguieron gestionando las pruebas de competencias genéricas como hasta la fecha.

En el primer semestre de 2011, administración, medicina, ingeniería, ciencias de la educación, ciencias naturales y exactas, así como los programas de ingeniería técnica y tecnológica, comenzaron a utilizar seis tests de competencias genéricas (inglés, comprensión lectora, pensamiento crítico, resolución de problemas, comunicación interpersonal y redacción) y estos seis tests genéricos siguieron siendo empleados por los programas sin tests propios de competencias específicas. Además, por primera vez, se realizaron tres exámenes de “competencias comunes” en tres áreas académicas: ciencias de la educación, los programas de ingeniería y ciencias básicas.

En el segundo semestre de 2011, se eliminaron todos los tests de competencias específicas, por algunas de las razones explicadas en relación con las dificultades psicométricas para obtener el nivel de calidad requerido, y por el cambio a tests de competencias genéricas y exámenes de competencias comunes. Actualmente, los programas de todos los campos utilizan los seis tests de competencias genéricas. En colaboración con el MEN y la comunidad académica, el ICFES creó 30 grupos de referencia que engloban los programas académicos con características similares. Estos 30 grupos de referencia facilitan el proceso de obtención de resultados comparables en todas las disciplinas para los exámenes de “competencias comunes” y distinguen el análisis de los resultados para tres niveles institucionales: técnico, tecnológico y universitario. Los 30 grupos de referencia se crearon mediante el sistema SNIES del MEN y el sistema CINE de la UNESCO. Son los siguientes (ICFES, 2011a):

- 14 grupos en el nivel universitario;
- 6 grupos en el nivel tecnológico;
- 6 grupos en el nivel técnico;
- 2 grupos en los niveles técnicos y tecnológicos;
- 1 grupo para todos los niveles;
- 1 grupo para las instituciones docentes de nivel superior.

Por añadidura, ahora todos los programas exigen un test de competencias genéricas con los siguientes módulos: razonamiento cuantitativo, lectura crítica, redacción e inglés. Se han creado los primeros módulos para los exámenes de “competencias comunes”. Estos módulos permiten que cada programa seleccione la combinación de contenidos de cada módulo que mejor se adapte al perfil académico del programa. En octubre de 2011, el número total de programas de estos grupos de referencia era de 17 823 en 22 áreas académicas. La Tabla 5.12 muestra las 22 áreas académicas por el correspondiente nivel de educación superior.⁶

Tabla 5.12 Grupos de referencia por área y tipo de IES

Grupos de referencia por área académica	Tipo de IES
Administración y turismo	Estudios Técnicos Tecnológico
Arquitectura y urbanismo	Universidad
Arte – diseño – comunicación	Estudios Técnicos Tecnológico
Bellas artes – diseño	Universidad
Agricultura/ciencias agrícolas	Estudios Técnicos Tecnológico Universidad
Ciencias económicas y administrativas	Universidad
Ciencias militares y navales	Universidad
Ciencias naturales y exactas	Universidad
Ciencias sociales	Universidad
Comunicación – periodismo – publicidad	Universidad
Derecho	Universidad
Educación	Universidad
Humanidades	Universidad
Ingeniería	Universidad
Ingeniería – industria – minas	Estudios Técnicos Tecnológico
Magistratura	No universitario
Medicina	Universidad
Militar y policía	No universitario
Formación del profesorado (nivel alto)	Formación del profesorado
Deportes y animación	Todos
Salud	Estudios Técnicos Tecnológico Universidad
Informática	Estudios Técnicos Tecnológico

Fuente: Presentación del ICFES, octubre de 2011.

Las principales características de los nuevos exámenes SABER PRO, que hacen que este programa sea líder mundial en evaluación de resultados de educación superior, son los siguientes:

- Evalúan a la totalidad de la población de la educación superior de Colombia.
- Los indicadores obtenidos permiten realizar comparaciones y determinar los niveles de desempeño para grupos similares.

- Los exámenes son elaborados y gestionados siguiendo procedimientos psicométricos que mantienen la escala de medición y la comparabilidad de los resultados entre distintos momentos y grupos. Esto se consigue mediante la aplicación de principios psicométricos adecuados para evaluaciones estandarizadas a gran escala.
- Evalúan competencias comunes entre diversos programas.
- Con ellos será posible medir el valor agregado que aportan los programas de la educación superior, utilizando los nuevos exámenes SABER 11 como medida de entrada, ya que los nuevos exámenes SABER 11 medirán muchas de estas competencias.
- Los exámenes SABER PRO se centran en la evaluación de las destrezas más básicas. Estas destrezas, que se prevé que no fluctúen, resultan de la suma de los contenidos y procesos educativos de todo el programa de educación superior.
- Delegan a las instituciones de educación superior la evaluación de las competencias específicas de las áreas de contenidos.
- Proporcionan la información necesaria para el proceso pedagógico y los enfoques de las instituciones para la educación superior, mediante datos confiables sobre los resultados de desempeño.
- Al aplicar el concepto de desempeño en el contexto de grupos de referencia comparables, estos exámenes ofrecen algo más que resultados numéricos: fijan los niveles de desempeño para todos los módulos y para las diversas disciplinas.

Los resultados del SABER PRO se comunican a los estudiantes y a las instituciones. Se informa de ellos por módulo; no hay una puntuación agregada para toda la batería de tests.

Cuando se envían los resultados por módulo a los estudiantes, estos reciben sus notas, su valoración del nivel de desempeño, el promedio de las notas del grupo de referencia correspondiente y la desviación estándar de las notas del grupo de referencia correspondiente.

Cuando se envía a las instituciones los resultados por módulo, estas reciben las notas individuales de los estudiantes (para los estudiantes de la institución), la distribución por niveles de desempeño (quintiles), y sus notas promedio en relación con las desviaciones de notas promedio y estándares del grupo de referencia y de los datos nacionales.

Los nuevos exámenes SABER PRO tendrán una duración de una jornada completa. En la parte de la mañana, se evaluarán las siguientes competencias genéricas:

- Lectura crítica (también se evaluará en los exámenes SABER 11).
- Razonamiento cuantitativo (también se evaluará en los exámenes SABER 11).
- Inglés (también se evaluará en los exámenes SABER 11).
- Redacción.

Por la tarde se evaluarán las competencias específicas comunes. Cada programa tiene que determinar, de acuerdo con su grupo de referencia, qué combinación de módulos de competencias específicas utiliza para evaluar a los alumnos de un determinado programa, de los 20 que se han elaborado. Puede elegirse entre 50 combinaciones de módulos definidas para los diversos grupos de referencia.

Revisión de las puebas SABER 11

Para analizar los nuevos SABER PRO adecuadamente, es importante describir los nuevos exámenes SABER 11 que ha venido elaborando el ICFES desde 2009. Estos exámenes se realizan al final de la educación secundaria y son utilizados en los procesos de admisión por la mayoría de las instituciones de educación superior. El proyecto del ICFES ha identificado tres objetivos principales:

- Mejorar la capacidad de los exámenes SABER 11 de predecir el desempeño en la educación superior. Para lograr este objetivo en concreto, se está diseñando la batería de exámenes de modo que incluya la evaluación de competencias genéricas y se logre una valoración más confiable de todo el espectro de competencias de los estudiantes que acceden a la educación superior.
- Permitir la observación precisa de las tendencias educativas y los efectos de las políticas educativas. Para alcanzar este objetivo, se requiere, además de mejorar la confiabilidad de los exámenes SABER 11 tal y como se ha mencionado, especificar con mayor detalle lo que se evalúa en cada uno de los exámenes.
- Conseguir una mejor articulación entre los exámenes SABER 11 y SABER PRO. En particular, garantizar la posibilidad de generar medidas de valor agregado de los resultados de la educación superior mediante la comparación entre los resultados del SABER PRO y los del SABER 11.

El trabajo de elaboración que se está llevando a cabo actualmente tiene por meta crear un modelo de examen SABER 11 totalmente renovado que sea algo más que la suma de las notas obtenidas en varias áreas académicas. En lugar de limitarse a la correspondencia con las áreas curriculares de los cursos 10° y 11° de secundaria (lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y ciudadanía), estos nuevos exámenes abordarán las competencias genéricas básicas adquiridas a lo largo de la etapa de la educación secundaria. Están siendo diseñados con el fin de proporcionar una mejor información de cara al proceso de admisión en la educación superior y para ofrecer una referencia para los cálculos de valor agregado que se realizan empleando los resultados del SABER PRO.

El diseño previo que se está estudiando (véase la Tabla 5.13) incluye los siguientes módulos dentro de las diversas áreas curriculares: pensamiento crítico, comunicación interpersonal, alfabetización cuantitativa, razonamiento analítico, uso de conceptos.

Este diseño permitiría realizar comparaciones muy valiosas con los resultados de los nuevos exámenes SABER PRO, así como calcular el valor agregado de los distintos programas (ICFES, 2011*b*).

Tabla 5.13 Posible diseño de los nuevos módulos de examen del SABER 11 por área curricular

	Ciencias naturales	Ciencias sociales	Lenguaje/humanidades	Matemáticas
Razonamiento crítico	X	X	X	
Comunicación interpersonal		X	X	
Alfabetización cuantitativa	X	X		X
Razonamiento analítico	X	X		X
Uso de los conceptos	X	X	X	X

Fuente: ICFES (2011*b*), “Restructuring the *Examen de Estado* for Secondary Education” (Reestructuración del Examen de Estado para la Educación Secundaria).

Resultados y conclusiones

El sistema de aseguramiento de la calidad en su conjunto

Los planes y objetivos de Colombia para el aseguramiento de la calidad de la educación superior se basan en cimientos sólidos y, si se implementan de manera completa y correcta, podrían dar como resultado un sistema nacional de aseguramiento de la calidad razonablemente eficaz. El equipo de análisis elogia a Colombia por su sólido diseño para el aseguramiento de la calidad, que incluye medidas para garantizar una calidad mínima y para

promover la mejora continua. Se constatan los numerosos beneficios que ha aportado la implementación del sistema hasta la fecha. También se observa la necesidad especial de mejorar el impacto de las medidas de aseguramiento de la calidad en los niveles técnico y tecnológico.

El equipo de análisis también reconoce el mérito de los sistemas estandarizados de exámenes que gestiona el ICFES y alaba el esfuerzo del organismo por seguir mejorando los exámenes. Debe felicitarse a Colombia por posicionarse como un líder mundial en la evaluación del valor agregado en la educación superior. Sin embargo, Colombia debe incrementar los esfuerzos para integrar los datos de evaluación del sistema de exámenes en el sistema de aseguramiento de la calidad. Es de especial importancia que se utilicen los exámenes como herramienta de diagnóstico de la calidad, garantizando al mismo tiempo que la IES no sobreestime la confiabilidad y la validez de los resultados de los exámenes. Esto hará posible distinguir entre el desempeño individual de los estudiantes, por ejemplo, a la hora de decidir a qué estudiantes se admite.

Articulación de los diversos componentes del aseguramiento de la calidad

Existen dos organismos de mediación a cargo de los diversos aspectos del aseguramiento de la calidad en la educación superior: el CNA y la CONACES. Aunque hay algunas áreas claras de responsabilidad, también existe la posibilidad de que surjan conflictos de intereses, como en el caso de la participación de las mismas personas con diferentes funciones en diferentes organismos. Si bien el hecho de que los comisionados y directores pertenezcan a instituciones de educación superior ofrece oportunidades para la participación y el reconocimiento de las instituciones dentro de sus propias comunidades académicas, esto también significa que algunos de estos organismos son dirigidos por personas que al mismo tiempo son partes interesadas en las instituciones de educación superior y están al cargo del aseguramiento de la calidad no solo de su propia institución, sino también de las de sus homólogos. El equipo de análisis considera que, a medida que crece el sistema de educación superior de Colombia y aumentan el abanico y la diversidad de los programas, y especialmente a medida que se incrementa la proporción de los programas TyT, este sistema se hace menos apropiado. Por otro lado, el equipo sugiere que en este momento Colombia necesita un organismo de aseguramiento de la calidad de la educación superior que sea en gran medida independiente tanto del Ministerio de Educación Nacional como de las instituciones de educación superior, y que esté dirigido y administrado por personal profesional con experiencia en la educación superior, pero que no trabaje actualmente al servicio de ninguna institución de educación superior. Este organismo seguiría garantizando que las

decisiones relativas al aseguramiento de la calidad se basen en el análisis y asesoramiento de evaluadores externos. También garantizaría que los equipos externos de evaluación incluyan a personas que puedan ofrecer una experiencia propia relevante (incluidos egresados) y planteamientos innovadores.

Aseguramiento de estándares mínimos

Durante las visitas a las instituciones, el equipo observó que los estándares mínimos garantizados por los procesos establecidos para la admisión en el Registro Calificado de Programas son bajos. Aunque numerosas instituciones superan ampliamente estos bajos estándares mínimos, no es el caso de muchas otras, especialmente de las instituciones técnicas y tecnológicas. El equipo de análisis observó que muchas de las instituciones técnicas y tecnológicas no tienen un sistema creíble de aseguramiento de la calidad institucional en lo tocante a la evaluación de los resultados de los estudiantes. En varias de estas instituciones, algunos estudiantes afirmaron al equipo que todos o casi todos habían aprobado los exámenes, y que los que habían suspendido tenían la posibilidad de volver a intentarlo hasta aprobar. Cuando consultamos a estas instituciones acerca del periodo de permanencia de los estudiantes, en la mayoría de los casos respondieron que los estudiantes que abandonaron lo hicieron por dificultades de índole más financiera que académica. Esto corroboró la impresión del equipo que en estas instituciones el mínimo académico requerido está muy bajo. También es posible que los estudiantes abandonen porque se dan cuenta que la educación que reciben aporta un escaso valor para los valores de matrícula que pagan.

Al consultar los datos estadísticos del Registro Calificado de Programas, el equipo también observó que hay pocas instituciones que cumplan estos estándares mínimos. En virtud del Decreto 1295/2010, las instituciones que no consiguen la renovación inmediata de la admisión en el Registro Calificado de Programas reciben recomendaciones destinadas a ayudarles a conseguirla en su próxima solicitud. Mientras tanto, pueden seguir funcionando siempre y cuando presenten un plan de contingencia, pero solo con los estudiantes que tengan en ese momento: no se les permite admitir a nuevos estudiantes.

Acreditación voluntaria de estándares de alta calidad

Se observó un mejor funcionamiento de esta parte del sistema de aseguramiento de la calidad. Los estándares eran claros y se aplicaban estrictamente. Como consecuencia, muy pocas instituciones han conseguido la acreditación completa (de todos sus programas o a nivel institucional). En las instituciones técnicas y tecnológicas, el número de programas que han recibido la acreditación de alta calidad es relativamente bajo.

El proceso de acreditación voluntaria de alta calidad destaca en particular por el énfasis que ha hecho en la internacionalización.

Evaluaciones para el ingreso en la educación superior (SABER 11)

Los exámenes nacionales SABER 11 han sido mejorados significativamente respecto a los que se utilizaban años atrás. Sin embargo, los actuales SABER 11 tienen lo que los expertos llaman un “nivel de confiabilidad bajo”,⁷ por lo cual resulta problemático utilizar los resultados como único criterio para dirimir cuestiones de tanta relevancia como la decisión de admitir en instituciones de educación superior a candidatos de nivel muy cercano al exigido. Existen otros problemas, como el hecho que el riesgo de cometer errores a la hora de clasificar a los solicitantes por encima o por debajo del estándar varía en función de su área de especialidad y del año en que realizaron las pruebas. Además, tras la investigación realizada ha quedado claro que, si las admisiones en la educación superior se basan en las pruebas de nivel, la influencia de haber asistido a diferentes colegios de educación secundaria (por lo general, según los factores socioeconómicos) es mucho mayor.

Por lo tanto, la modificación de los exámenes SABER 11 prevista por el ICFES es un hecho muy positivo, que debería traducirse en beneficios significativos para el sistema educativo y dar lugar a una evaluación más justa de los estudiantes en el contexto de las admisiones en la educación superior. Puesto que los nuevos exámenes SABER 11 darán un mayor peso a las competencias genéricas, en principio debería reducirse el impacto de las diferencias socioeconómicas de los estudiantes en los resultados de los tests. Por todas estas razones, el ICFES debe llevar a cabo el trabajo de análisis para rediseñar los exámenes SABER 11 con rapidez, de modo que estos tests, mejores y más confiables, estén disponibles lo antes posible.

Se han realizado pocos estudios sobre la medida en que los resultados de los exámenes SABER 11 actuales predicen el desempeño futuro o el éxito en la educación superior, y todos los estudios que se han hecho han corrido a cargo de universidades que establecen altos estándares académicos de ingreso. Sin embargo, los nuevos exámenes SABER 11 están diseñados específicamente para proporcionar un punto de referencia válido de cara a la evaluación del valor agregado que aportan los programas de educación superior, el cual de otro modo sería muy difícil valorar.

Evaluación de los resultados de la educación superior (ECAES/SABER PRO)

Como se ha mencionado, al parecer algunos de los institutos técnicos y tecnológicos que fueron visitados carecían de procesos institucionales para evaluar los resultados de los estudiantes. Parece probable que la evolución

reciente y las mejoras introducidas en las evaluaciones nacionales externas de resultados ECAES/SABER PRO, junto con el hecho de que estas pruebas pasen a ser ahora obligatorias en todas las instituciones, tengan efectos muy beneficiosos para el sistema de educación superior.

Las versiones anteriores de los exámenes ECAES, en particular los que evalúan competencias específicas en diversas áreas académicas, presentaron graves problemas psicométricos en los casos en que el número de estudiantes examinados fue bajo. Se prevé que los nuevos exámenes SABER PRO, con su combinación de competencias genéricas y específicas comunes, resulten mucho más útiles. Además, el hecho que el nuevo plan contemple la creación de grupos de referencia, cada uno con competencias comunes acordadas, permitirá un nivel de comparabilidad imposible de lograr con el sistema anterior.

El hecho que el ICFES sea independiente, y por lo tanto con mayor capacidad para proporcionar evaluaciones externas imparciales y de alta calidad, constituye una excelente característica del sistema de aseguramiento de la calidad.

Recomendaciones

El sistema de aseguramiento de la calidad en su conjunto

El equipo de análisis recomienda que el MEN incremente los recursos destinados al aseguramiento de la calidad, de modo que aumente el nivel general de calidad de la educación superior de manera más rápida, profunda y exhaustiva. Debe haber mayores incentivos financieros para que las instituciones demuestren que sus programas cumplen con altos estándares de calidad, y tal vez sanciones para las instituciones cuya calidad se considere insuficiente.

También se recomienda una mayor cooperación entre el ICFES y la CONACES/CNA, con el fin que la información sobre las evaluaciones de los estudiantes se emplee para mejorar el diseño y funcionamiento generales del sistema de aseguramiento de la calidad.

Articulación de los diversos componentes del aseguramiento de la calidad

Los organismos que componen el sistema de aseguramiento de la calidad deben ser totalmente independientes entre sí. Los miembros de un organismo no deben tener al mismo tiempo cargos en otro, ya que esto en ocasiones puede causar conflictos de intereses. Se recomienda revisar los roles de los diferentes organismos con el fin de eliminar la pertenencia a

varios organismos, el solapamiento de funciones y las responsabilidades compartidas. La experiencia internacional sugiere que en los países en que las instituciones de educación superior tienen tanta autonomía como en Colombia, una entidad de ámbito nacional, independiente del gobierno, puede gestionar todos los aspectos importantes del aseguramiento de la calidad en la educación superior.

También se recomienda reforzar el papel del ICFES y garantizar su independencia respecto al Ministerio de Educación Nacional, de manera que pueda proporcionar una auténtica evaluación externa de la calidad de la educación. Por ejemplo, podría convertirse en un organismo independiente que informe directamente al Congreso o a la Presidencia, como sucede con instituciones similares en otros países.

Aseguramiento de estándares mínimos

El equipo de análisis recomienda reforzar este aspecto del aseguramiento de la calidad. Debe haber controles adicionales antes de que se admita un programa en el Registro Calificado de Programas. En concreto, (i) los evaluadores externos deben analizar con mayor rigor si las instituciones están preparadas para ofrecer los programas cuya admisión solicitan, (ii) debe exigirse a todas las instituciones que presenten documentos oficiales de evaluaciones de resultados sólidas e imparciales, así como una cuidadosa supervisión del progreso de los estudiantes en los programas existentes, y que demuestren que su infraestructura es adecuada.

El equipo también recomienda dejar claro que deben cumplirse íntegramente los criterios de registro, rechazando las solicitudes de las instituciones que presenten solicitudes deficientes y denegando la renovación del registro de las instituciones que no cumplan los estándares de calidad prometidos en sus solicitudes. Quizá convenga que el MEN se plantee modificar el proceso de solicitud para que se conceda una aprobación inicial y otra final. En el proceso de aprobación inicial, que podría ser muy rápido, se comprobaría que se cumplen los estándares básicos de calidad; el proceso de aprobación final sería más riguroso. Resultaría de gran ayuda proporcionar incentivos para animar a las instituciones a solicitar la plena aprobación, ya sea en forma de “premios” (incentivos económicos) o “castigos” (fijar un plazo límite hasta el cual esté vigente el programa solo con la aprobación inicial).

Acreditación voluntaria de alta calidad

Esta parte del sistema funciona bien en general, aunque se recomienda incrementar el número de participantes internacionales como pares evaluadores.

Evaluaciones para el ingreso en instituciones de educación superior

El equipo de evaluación recomienda que el ICFES ponga en marcha y acelere el desarrollo y la implementación de profundas mejoras en los exámenes SABER 11, las cuales harán un mayor énfasis en las competencias genéricas y en las competencias específicas comunes y mejorarán la capacidad del sistema de evaluar el valor agregado que aportan las instituciones educativas. Además, el ICFES debería llevar a cabo una amplia investigación para determinar la validez y adecuación de los nuevos exámenes destinados a su aplicación en las admisiones en los diversos tipos de instituciones y programas de educación superior.

Evaluación de los resultados educativos

Por otro lado, el equipo respalda firmemente el plan del ICFES de mejorar los exámenes SABER PRO y recomienda dotar al ICFES de todos los fondos y el apoyo necesarios. Los exámenes revisados supondrán una mejora significativa respecto a los anteriores exámenes y permitirán evaluar íntegramente el valor agregado de los programas de educación superior. La evaluación del valor agregado será crucial para demostrar la calidad de determinados programas de educación superior y el valor que aportan a los estudiantes que los cursan. La estimación del valor agregado también permitirá conocer con precisión la medida en que las diversas instituciones han utilizado los recursos invertidos en ellas por los estudiantes y por el erario público, y así mejorar el nivel de responsabilidad. Por lo tanto, el equipo considera que este desarrollo es prioritario para el sistema educativo y para el gasto en educación.

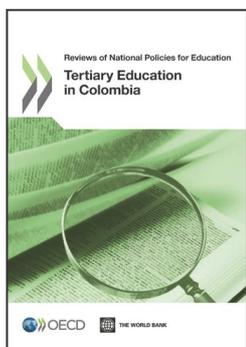
También se recomienda que las evaluaciones del ICFES de los resultados y el valor agregado abarquen todos los programas de las instituciones técnicas y tecnológicas, que en algunos aspectos son el eslabón más débil de la cadena de calidad en la educación superior. El hecho que muchas de estas instituciones funcionen como empresas familiares hace que sea especialmente importante supervisar atentamente su calidad mediante evaluadores externos y métodos de evaluación imparciales.

Notas

1. Ministerio de Educación Nacional-SACES. Datos a 2 de octubre de 2011 Incluye los programas del SENA con y sin Registro Calificado de Programas, así como los programas de la UNAL.
2. CNA. www.cna.gov.co.
3. Presentación del CNA (octubre de 2011).
4. Presentación del ICFES (octubre de 2011).
5. La Fonoaudiología es el estudio de la forma en que el aparato auditivo percibe los sonidos que componen el habla humana. Un fonoaudiólogo es una persona que diagnostica y trata trastornos auditivos relacionados con el habla.
6. Presentación del ICFES (octubre de 2011).
7. En el sentido técnico con relación a la capacidad de replicación de los resultados de las pruebas, por ejemplo, de una prueba a otra.

Referencias

- Banco Mundial (2009), “Integrating the Poor into Labor Markets: Policy Recommendations for Colombia”, Banco Mundial.
- ICFES (2011*a*), Documento “Transition to new SABER PRO”, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), octubre de 2011.
- ICFES (2011*b*), Documento “Restructuring the *Examen de Estado* for Secondary Education”, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).
- MEN (2011*a*), “Background Report on Higher Education in Colombia” (Informe Preliminar sobre la Educación Superior en Colombia), Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia, octubre de 2011 (archivo electrónico).
- MEN (2011*b*), “Presentación realizada por la Ministra de Educación Nacional María Fernanda Campos Saavedra” al equipo evaluador, el 18 de octubre de 2011, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia (archivo electrónico).



From:
Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264180697-en>

Please cite this chapter as:

OECD/International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2013), "Aseguramiento de la calidad del sistema de educación superior en Colombia", in *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264180710-8-es>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.