

El Sistema Nacional de Acreditación en Colombia y su desarrollo actual
José N. xRevelo Revelo. Miembro del Consejo Nacional de Acreditación de Colombia.

El trabajo describe la situación actual del Sistema Nacional de Acreditación de Colombia, creado en 1992, pero que comenzó a operar hasta julio de 1995. Después de presentar brevemente la estructura del sistema se describe el marco conceptual y metodológico, y luego el proceso que se utiliza para la acreditación. Por último se presenta un balance de las realizaciones logradas por el sistema tras cuatro años de operación, así como de sus actuales dificultades y perspectivas.

The document describes the current situation of the Sistema Nacional de Acreditación de Colombia (National System of Accreditation of Colombia), founded in 1992, but operating since July 1995. After a brief presentation of the structure of the System, the methodology and conceptual definition are described jointly with the process used for accreditation. At the end, it presents a summary of the accomplishments of the System after four years of activities, thus its current challenges and perspectives.

Introducción

El Sistema Nacional de Acreditación en Colombia, surgió y se viene desarrollando en un contexto complejo caracterizado por una creciente demanda por educación superior, baja tasa de escolarización comparada con la de otros países latinoamericanos de igual y aún menor desarrollo relativo, aumento masivo de programas de pregrado y de especialización de dudosa pertinencia, debilidad en el financiamiento, precaria institucionalización de la investigación y deficiente calidad del servicio público educativo.

Se creó en 1992 por mandato de la Ley 30, con el objetivo fundamental de garantizar a la sociedad que las instituciones de Educación Superior que hacen parte del Sistema, cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos. Se trata pues, de un instrumento de fomento de la calidad de la educación superior, distinto a la inspección y vigilancia que le compete constitucionalmente al Estado para garantizar la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines.

La misma Ley 30 de 1992, señaló, que la decisión de acogerse al Sistema de Acreditación debe ser voluntaria de parte de las instituciones, definió el carácter temporal de la acreditación y previó para el Sistema, un Consejo Nacional de Acreditación (CNA), encargado de presidir y organizar todo el proceso de acreditación.

Dos años más tarde, en 1994, el Decreto 2904 definió la acreditación, los entes que conforman el Sistema, y las etapas del proceso. Destacó además, la necesidad de utilizar los criterios, instrumentos y procedimientos que adopte el Consejo de Acreditación, en todas las fases de la evaluación de la calidad.

En la acreditación, se distinguen dos momentos claramente definidos: la evaluación de la calidad, y el reconocimiento público por parte del Estado. En la acreditación intervienen: la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación. La autoevaluación, con la cual se inicia el proceso es liderada por la institución y debe tener como punto de partida la Misión y el Proyecto Institucional. La comunidad académica representada en los pares designados por el CNA, participa en la evaluación externa y el Consejo realiza la evaluación final de la calidad. En este proceso debe considerarse no sólo el espacio temporal en el que se enmarcan sus actividades, sino que cubre, además, la dinámica histórica de la institución y del programa y su prospecto para mejorar la calidad. Finalmente, el Ministro de Educación Nacional, expide el acto de acreditación, previo concepto técnico del CNA.

Tres años tardó el nuevo Sistema para iniciar su actividad, pues sólo hasta julio de 1995 se instaló el Consejo Nacional de Acreditación, organismo de naturaleza académica, integrado por siete (7) miembros y designados para un periodo de cinco (5) años.

La acreditación voluntaria, como se realiza en Colombia, contrario a lo que algunos piensan, implica: compromiso, dedicación, recursos y suficiente tiempo, pues se trata de un complejo, reflexivo y sistemático proceso en el cual interviene una buena cantidad de actores, decisiones, acciones y circunstancias. En el breve tiempo de ejercicio ha ganado espacios de legitimidad entre la comunidad académica que se expresa,

entre otras manifestaciones, con la decisión voluntaria de instituciones de solicitar acceso al Sistema, con la presencia sistemática de actividades de autoevaluación de la calidad, con la participación creciente de pares académicos que adquieren mayor compromiso con la alta calidad de la educación superior y con los consensos autorizados como el surgido en el último Consejo Nacional de Rectores de la Asociación Colombiana de Universidades que manifestó: “para el correcto ejercicio de la autonomía por parte de las instituciones de educación superior se considera necesario fortalecer y afianzar los procesos de autoevaluación conducentes a la acreditación”.

Si bien, el país tiene algo más de medio siglo de actividades desiguales de “acreditación”, sólo con la expedición de la Ley 30, la conformación del Consejo Nacional de Acreditación, y la decisión voluntaria de instituciones de acreditar programas, se ha perfilado un Sistema, que basado en políticas previamente definidas, recoge elementos universales de la evaluación de la calidad para que las instituciones, en ejercicio de su autonomía, decidan rendir cuentas transparentes sobre el servicio público que prestan a la sociedad, y avancen en el mejoramiento de su calidad. Este escrito, pretende realizar una apretada síntesis del modelo de acreditación, de su puesta en marcha, del desarrollo del Sistema Nacional de Acreditación y de sus principales realizaciones, dificultades y perspectivas.

Sobre el marco conceptual y metodológico de la acreditación

En sus primeras reflexiones, el Consejo Nacional de Acreditación consideró la importancia de definir un marco conceptual y metodológico que en la evaluación de la calidad, afectara integralmente a las distintas áreas de desarrollo institucional, pero en especial, a las propias del programa académico que se sometiera al proceso de acreditación. Sus presupuestos iniciales fueron: la Constitución Política, las normas vigentes sobre el Sistema Nacional de Acreditación, y los referentes universales de la educación superior. Estos presupuestos se complementaron con la revisión de la situación de la educación superior en Colombia y su entorno nacional e internacional, el análisis de documentos de trabajo de expertos sobre evaluación y acreditación, el conocimiento de las más importantes experiencias de acreditación vividas en otros contextos, y la amplia experiencia que en materia de educación superior y de evaluación tenían sus miembros.

El modelo de acreditación que elaboró el Consejo tiene un enfoque integral, pues ha procurado abarcar los diferentes factores que inciden en la calidad de la educación y se recoge en los Lineamientos para la acreditación. Parte de unas bases conceptuales sobre la calidad, su aplicación en la educación superior y la manera cómo se expresa en los diferentes momentos de la acreditación y define un conjunto de características de calidad (óptimos), que permite reconocer un programa académico de una institución de determinado tipo y hacer un juicio sobre la distancia relativa entre cómo ese programa presta el servicio público de la educación superior y el óptimo que corresponde a su naturaleza.

Las características de calidad se agrupan en factores que corresponden a grandes áreas de desarrollo institucional que pueden ser evaluadas como síntesis de variables que a su vez se valoran con sentido diagnóstico acudiendo al examen de unos indicadores que constituyen sus referentes empíricos. En el proceso de acreditación se siguen unos criterios que constituyen elementos valorativos de la acción del Consejo, de las instituciones y de los pares académicos en las distintas fases del proceso y que guardan relación con el cumplimiento de la función social de la educación superior y con el logro de altos niveles de calidad de programas e instituciones.

Este modelo de acreditación, fue analizado y complementado por la comunidad académica nacional en los espacios de socialización que el Consejo promovió en todo el país con académicos de los distintos tipos de instituciones y de las diferentes áreas del conocimiento, ha sido reconocido por las Instituciones de Educación Superior, por las principales asociaciones de facultades y por organismos acreditadores del exterior.

Actualmente se desarrolla como un proceso dinámico en las instituciones que voluntariamente han decidido someter programas a la acreditación, y viene haciendo un aporte pedagógico en la construcción de la cultura de la evaluación de la calidad, aún en instituciones que todavía no han decidido incorporar programas al Sistema Nacional de Acreditación. Las que ya lo han hecho (43 entre 266) han ganado ricas experiencias en los trabajos participativos de autoevaluación y en la discusión y análisis de sus limitaciones y fortalezas con

miembros de su propia comunidad académica. Algunas han tenido ya la oportunidad de establecer un diálogo enriquecedor con los equipos de pares académicos designados por el CNA para cumplir la tarea de evaluación externa y han reconocido posibilidades importantes de cualificación. Las universidades de diferentes regiones del país que han solicitado someter a la acreditación programas de pregrado (173 programas, hasta ahora) en las distintas áreas del conocimiento se han comprometido responsablemente con el mejoramiento de la calidad, se están preparando o están rindiendo cuentas a la sociedad y al Estado sobre el servicio público de la educación que ofrecen y utilizan los resultados de la evaluación para decidir los programas y planes de mediano y largo plazo encaminados a mejorar su calidad.

Sobre el proceso de acreditación

Desde el comienzo de sus actividades, el Consejo ha seguido las normas vigentes, la Política relativa al Sistema Nacional de Acreditación definida por el CESU y unos criterios transparentes de relación con las instituciones, las comunidades académicas y los organismos gubernamentales.

Para iniciar el proceso de acreditación, el rector o representante legal de la institución hace una declaración formal sobre el conocimiento que se tiene de los “Lineamientos para la Acreditación”, expresa que la institución cumple con las condiciones básicas definidas por el Consejo, solicita a este organismo someter determinados programas de pregrado a la acreditación y envía la documentación necesaria con la información

correspondiente a las doce (12) condiciones iniciales. En diciembre de 1996 el Consejo recibió la primera solicitud de una universidad de someter voluntariamente programas de pregrado al proceso de acreditación.

La apreciación de las Condiciones Iniciales no constituye una etapa formal de la acreditación. Son unos presupuestos básicos de operación institucional que el Consejo ha considerado conveniente se examinen por la institución y se aprecien por el propio Consejo antes de iniciar formalmente el proceso de acreditación. Su objeto, es obtener una visión preliminar de la institución como un todo y mediante información documentada conocer la orientación, trayectoria, estabilidad y grado de desarrollo académico y administrativo. Para ello, miembros del Consejo realizan una visita a la institución y aprecian el cumplimiento de las normas legales vigentes, la organización académica y administrativa, los estatutos y reglamentos de profesores y estudiantes, los recursos físicos y financieros, la interacción con el contexto y el clima institucional, que en conjunto, constituyen los espacios que facilitan el desarrollo de los programas académicos que se someten a la acreditación. Finalizada esta actividad, y si las condiciones institucionales están dadas para que el proceso de acreditación se realice con relativo éxito, se acuerda con la dirección de la institución un periodo de tiempo para la realización de la autoevaluación del programa y la entrega del informe correspondiente al CNA. Desde ese momento la institución que ha entrado al proceso tiene el correspondiente seguimiento por parte del Consejo.

La Autoevaluación, es el primer paso formal de la acreditación y la institución debe seguir los criterios e instrumentos del CNA descritos en el documento “Lineamientos para la Acreditación” y en la “Guía para la Autoevaluación”. La guía que está dirigida a los distintos tipos de instituciones y clases de programas, contiene orientaciones, sugerencias de posibles fuentes e instrumentos para organizar el proceso autoevaluativo y para elaborar el informe correspondiente. Los resultados de la autoevaluación se espera, sirvan a los fines de la acreditación y a la formulación y desarrollo de acciones para mejorar la calidad de los programas académicos y el servicio público educativo que en ellos se ofrece.

En la autoevaluación el juicio sobre la calidad lo realiza la propia institución y naturalmente, a lo largo de esta actividad debe estar siempre presente la transparencia, veracidad y sinceridad de sus actores. La experiencia vivida en este proceso, evidencia el liderazgo que la institución ha asumido desde el mismo momento en que decidió voluntariamente someter programas a la acreditación y lograr los suficientes niveles de consenso y participación de la comunidad universitaria para adelantar con éxito esta compleja tarea. Es claro que las directivas han dado a esta actividad el apoyo necesario, incluyendo los recursos presupuestales que requiere la autoevaluación.

Cada institución ha diseñado su propio modelo de autoevaluación y le ha dado la organización más conveniente tanto en el ámbito institucional (Comité de Autoevaluación y acreditación) como en cada programa sometido a la acreditación (Grupo de Autoevaluación del Programa). Los grupos que en la institución dirigen, orientan y trabajan en la autoevaluación están ganando una especial capacidad de diálogo y reflexión en el diagnóstico de problemas, en la búsqueda de soluciones y en la coordinación de estrategias para introducir los cambios que requiere el mejoramiento de la calidad. Esta actividad ha tardado en promedio, entre 10 y 14 meses por programa, tiempo que se espera se acorte para nuevos programas con las experiencias que se están ganando y al final, redactan el informe autoevaluativo que recoge el resultado del análisis y los juicios de calidad sobre las características, los factores de análisis, y la apreciación global de la calidad del programa.

En el informe de autoevaluación, que constituye el principal documento de trabajo de los pares académicos, quedan consignadas además, las fortalezas y debilidades en cada aspecto del desarrollo del programa, los correctivos cuando ya se están aplicando y en muchas ocasiones las propuestas de acción para superar las limitaciones encontradas y para mejorar cualitativamente el programa en su conjunto.

La experiencia acumulada en estos pocos años, ha llevado a reconocer, por parte de las instituciones, la flexibilidad del modelo (por ejemplo, las características de calidad tienen lecturas diferenciales según tipo de institución y clase de programa académico y existe la posibilidad de que la propia institución reemplace o incorpore nuevas variables e indicadores, más allá de los sugeridos por el Consejo). De igual manera, se reconoce la necesaria exigencia del modelo, pues no de otra manera se podrá comprobar la alta calidad de un programa evaluado.

Por su parte, el Consejo, después de analizar los primeros informes de autoevaluación y de evaluación de pares y escuchadas las reflexiones juiciosas de académicos que participan en estos procesos, sugirió a las instituciones y a los pares centrar su atención, como lo sugiere la Guía de Autoevaluación, segunda edición, en el análisis de las características de mayor impacto en el desarrollo académico del programa y en unas pocas de carácter institucional, que influyen directamente en él.

No hay duda de que la autoevaluación con propósitos de acreditación es una actividad que se está realizando con suficiente rigor y seriedad en la institución y a ese esfuerzo se han sumado asociaciones de facultades como ASCOFAME, ACOFI, ACOFAEN y ASCOLFA*, entre otras, que congregan a los programas de Medicina, Ingeniería, Enfermería y Administración de Empresas, respectivamente. De igual manera, el Consejo apoya a instituciones y a asociaciones de carreras que lo soliciten con algunos recursos que provienen del programa “Implantación del Sistema Nacional de acreditación”, cuando las propuestas se destinan a actividades de autoevaluación con fines de acreditación y asiste con sus miembros a conferencias y talleres organizados por grupos de instituciones en las distintas regiones del país, para analizar las inquietudes que sobre estos temas se presentan.

En la Evaluación Externa, el juicio sobre la calidad lo emite el equipo de pares académicos designado por el Consejo. Mediante visita de los pares a la institución verifican la objetividad y la veracidad de la autoevaluación, la complementan teniendo en cuenta aspectos que no han sido considerados por la institución y que sean fundamentales en la valoración de la calidad del programa y examinan aquellos aspectos críticos puestos en evidencia en el estudio previo de la documentación. Esta actividad termina con un informe de evaluación externa que el equipo de pares entrega al Consejo con un análisis crítico de la autoevaluación, de las características de calidad definidas por el modelo y con el juicio explícito sobre la calidad del programa, además de las recomendaciones que considere pertinentes para su mejoramiento.

Los pares son casos ejemplares de su comunidad académica y reconocidos como destacados profesores, investigadores o profesionales. Deben tener la capacidad de formar equipo sobre la base del respeto por las distintas competencias, reconocer en la evaluación externa una oportunidad para evidenciar fortalezas y debilidades del programa académico sometido a la acreditación y para contribuir al mejoramiento de su calidad. Los pares, al actuar en equipo deben orientar su labor en el marco de una ética que garantice el equilibrio y la objetividad de los juicios sobre la calidad del programa evaluado.

Para apoyar la labor de los pares y orientar a las instituciones, el Consejo elaboró la Guía de Evaluación Externa y un documento de reflexión sobre esta clase de evaluación y da a los pares la orientación correspondiente mediante sesiones de inducción que se realiza previa a la visita de evaluación. El Consejo, está construyendo además, un banco de pares nacionales e internacionales con la colaboración de las propias instituciones y de las comunidades académicas y profesionales, con cuya información estudia los candidatos y hace la selección del equipo de pares con el mayor rigor posible.

Hasta el momento, más de un centenar de académicos han colaborado como pares en el proceso de evaluación externa de más de una treintena de programas de pregrado en distintas áreas del conocimiento.

Después de conocido por el Consejo, el Informe de Evaluación Externa, lo envía a la institución para su análisis y para que haga conocer a este organismo su reacción. Sólo después de recibir el pronunciamiento de la institución se inicia, por parte del Consejo, la fase de evaluación final de la calidad del programa, a partir de los resultados de la autoevaluación, de la evaluación externa y de la apreciación que la institución hizo del informe de pares. El juicio del Consejo se traduce en un concepto técnico que incluye una recomendación sobre el tiempo de vigencia de la acreditación (no menos de tres años, ni más de diez), concepto, que se traslada al Ministro de Educación Nacional, para la expedición del acto de Acreditación. Si el juicio del Consejo no es favorable, se procede a hacer las recomendaciones correspondientes para transmitirlos a la institución de manera confidencial. Solo después de dos años de realizada la evaluación final, la institución podrá, si así es su decisión, volver a someter el programa al proceso de acreditación, siempre que haya desarrollado acciones de mejoramiento, en aquellos aspectos sobre los cuales el CNA hizo las recomendaciones.

Hasta la fecha doce (12) programas se han acreditado por sus altos niveles de calidad: dos de Medicina, dos de Odontología, tres de Enfermería, dos de Ingeniería Industrial, uno de Química Farmacéutica, uno de Agronomía y uno de Trabajo Social.

Sobre las realizaciones, dificultades y perspectivas

El Sistema Nacional de acreditación, en los casi cuatro años de operación evidencia varias realizaciones y ciertas dificultades, algunas de las cuales se señalan a continuación:

- La cultura del rendimiento de cuentas por parte de Instituciones de Educación Superior parece haber comenzado a caminar, apoyada en el Sistema Nacional de Acreditación.
- El proceso de acreditación está generando un rico aprendizaje de experiencias participativas aprovechables en la construcción de sistemas de autocontrol y autoregulación institucional.
Hasta el momento, el 15.8 % del total Instituciones de Educación Superior (42 de 266) han solicitado someter programas de pregrado a la acreditación voluntaria. Veintisiete (27) son universidades, once (11) instituciones universitarias, una (1) institución tecnológica y tres (3) instituciones técnicas profesionales.
- El Sistema, ha afianzado el interés por mejorar la calidad del servicio educativo, incluyendo importantes grupos de instituciones de educación superior que formalmente todavía no han expresado su voluntad de acreditar programas, pero que están trabajando con los Lineamientos del Consejo, en actividades previas de autoevaluación.
- El 6.7 % del total de programas de pregrado (2.619) se encuentra en alguna etapa del proceso de acreditación. De los 176 programas sometidos a la acreditación, ocho son de Agronomía y Veterinaria, dos de Bellas Artes, seis de Ciencias de la Educación, 32 de Salud, 26 de Ciencias Sociales y Derecho, 30 de Economía, Administración y Contaduría, seis de Humanidades, 54 de Ingeniería y Arquitectura y 12 de Matemáticas y Ciencias Naturales.

- Los académicos, que participan en la autoevaluación de programas que ya ingresaron al Sistema, colaboran con otras instituciones que desean conocer experiencias, dificultades, tropiezos y alternativas que han sorteado en el proceso. Estas actividades, cuando se solicita apoyo, generalmente son atendidas con recursos del Consejo.
- Las instituciones que han ingresado al Sistema han perfeccionado instrumentos para la autoevaluación y han mejorado sustancialmente las bases de datos, especialmente las correspondientes a los diagnósticos de calidad de programas académicos.
- Existe una clara y bien fundamentada visión del Estado de la calidad de los programas autoevaluados y acreditados, en los que se han puesto de manifiesto sus especiales fortalezas y limitaciones, que han llevado a decidir acciones institucionales para mejorar las unas y superar las otras.
- Comienza a darse reformas curriculares mejor planteadas y más acordes con la realidad del programa y del entorno.
- Se promueve el ejercicio de un creciente compromiso de la comunidad universitaria con la calidad y con un trabajo sistemático orientado a la creación y ampliación de una cultura de autoevaluación, que por sus efectos visibles, bastara para legitimar el proceso.
- El seguimiento de egresados y el impacto del programa en el medio ha adquirido mayor atención de parte de la institución.
- En todo momento y hasta ahora, el Consejo ha recibido la colaboración eficaz de las entidades gubernamentales que financian la educación superior y del ICFES que le otorga su oportuno apoyo logístico.
- Falta de autonomía administrativa del Consejo para ejecutar los recursos de funcionamiento e inversión con cargo al programa de “Implantación del Sistema Nacional de Acreditación”, dificultad que ha sido superada por la diligencia con que ha actuado el ICFES, como depositario de los recursos.
- Carencia de un suficiente apoyo técnico (Secretaría Técnica) que facilite la labor del Consejo, en tareas relacionadas con la revisión de la documentación institucional y con el seguimiento a los procesos de acreditación, entre otras.
- Insuficiente número de candidatos a pares académicos en las distintas disciplinas y profesiones, que reúnan el perfil exigido y que facilite la selección de los equipos evaluadores.
- Después de siete años de creado el Sistema Nacional de acreditación, no se han establecido los estímulos que previó la Ley para las instituciones que realicen la acreditación, más allá de los previstos en el documento CONPES1 de la Educación Superior aprobado en junio de 1995, en relación con la prioridad que se dara a los programas acreditados o a los que se encuentren en proceso de acreditación, con recursos de ICETEX2, COLCIENCIAS3, FODESEP4 y FINDETER.
- Asignación de nuevas funciones al Consejo Nacional de acreditación como las ordenadas por el Decreto 272 de 1998 que reglamentó la Ley 115 de 1994, sobre acreditación previa, que estableció los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y posgrado en educación.

La Acreditación Previa, surge como mandato de la Ley 115 de 1994 en cumplimiento de la función de inspección y vigilancia que corresponde al Estado, para velar por la calidad de la educación y por el cumplimiento de sus fines. Está dirigida a todos los programas de formación de educadores. El Decreto 272 de 1998 encargó al Consejo Nacional de Acreditación la elaboración de los criterios y procedimientos para la Acreditación Previa de los programas académicos de pregrado y de especialización en educación y para conceptuar ante el Ministro de Educación sobre el cumplimiento de los requisitos que estableció el mencionado decreto.

Las dos normas mencionadas anteriormente, la Ley 115 de 1994 y el Decreto 272 de 1998, sumadas a la Ley 30 de 1992 y sus reglamentaciones, diferenciaron claramente los dos tipos de acreditación que hoy existen en el país:

- La acreditación voluntaria, para dar fe pública de la alta calidad de programas e instituciones y que se enmarca, en la función de fomento de la calidad de la educación, y
- La acreditación obligatoria, para dar fe pública del cumplimiento de requisitos mínimos de calidad de los programas de formación de educadores, que se inscribe, en la función constitucional de inspección y vigilancia.

En perspectiva, y con el siempre valioso aporte de la comunidad académica, se aspira a consolidar el Sistema Nacional de Acreditación, perfeccionar los contenidos conceptuales y procedimentales del modelo de acreditación, desarrollar un modelo de acreditación institucional, ampliar la socialización del Sistema, fortalecer y apoyar los procesos de autoevaluación, promover la capacitación de candidatos a pares y dar continuidad a la labor de internacionalizar el modelo de acreditación colombiano.

Documento presentado en el Seminario

Colombia-Francia

“El papel de la comunidad académica y científica y del Estado en los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior”. Santafé de Bogotá, 8, 9 y 10 de Junio de 1999.

Siglas

ASCOFAME: Asociación Colombiana de Facultades de Medicina.

ACOFI: Asociación Colombiana de Facultades de Ingeniería.

ACOFEAEN: Asociación Colombiana de Facultades de Enfermería.

ASCOLFA: Asociación Colombiana de Facultades de Arquitectura.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.

COLCIENCIAS: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.

FODESEP: Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior.